

Pristup pravosuđu u Europi: pregled izazova i prilika

Prijevod nije verificiran

Ovo se izvješće bavi pitanjima koja se tiču prava na učinkoviti pravni lijek i pošteno suđenje (članak 47.), iz poglavlja VI. "Pravda" Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Dodatne informacije o Europskoj Uniji potražite na internetu (<http://europa.eu>).

FRA – Agencija europske unije za temeljna prava
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699
Email: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2010

Predgovor

Mogućnost provedbe određenog prava od ključne je važnosti za ostvarivanje temeljnih prava. Pristup pravosuđu nije samo zasebno pravo, to je i pravo koje pojedincima omogućuje i ovlašćuje ih da se izbore za svoja prava i ostvare pravni lijek. U tom smislu, ono prenosi temeljna prava iz sfere teorije u sferu prakse. Istraživanje i savjeti o pristupu pravosuđu utemeljeni na dokazima olakšavaju i provedbu drugih prava. Ovo izvješće predstavlja uvod u temu pristupa pravosuđu, a nadovezuje se na četiri izvješća Agencije Europske unije za temeljna prava o "ustrojstvu temeljnih prava u Europskoj uniji" objavljena 2010. godine. Ono pruža glavne rezultate o izazovima i prilikama za ostvarenje pristupa pravosuđu u Europi.

Polazeći od istraživanja Agencije o manjinama i diskriminaciji u Europskoj uniji (EU-MIDIS) – u kojem je zaključeno da su, među ostalim, informiranost i povjerenje u žalbene mehanizme kod pripadnika etničkih manjina i imigranata koji su bili žrtve diskriminacije na niskoj razini – ovo izvješće daje uvid u prirodu i funkcioniranje pravosudnih mehanizama u Europskoj uniji (EU). Izvješće je posebno usredotočeno na pravosudne mehanizme u državama članicama EU-a na nacionalnoj razini i to kroz raspravu o nacionalnim praksama i postupcima primjenjivima na područje nediskriminacijskog prava. Tema izvješća odabrana je jer su države članice, u sklopu provedbe prava Europske unije na ovome području, dužne osigurati učinkovite pravne lijekove.

Osim nacionalnih, opisuju se i mehanizmi dostupni na europskoj i međunarodnoj razini, i to Sud pravde Europske unije, Europski sud za ljudska prava i nadzorna tijela za praćenje provedbe ugovora o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda. Izvješće se bavi načinom rada tih mehanizama te njihovim usporednim prednostima. Govori o promjenama uvedenim Lisabonskim ugovorom, poput pristupanja EU-a Europskoj Konvenciji o ljudskim pravima i izmjeni pravila o stranačkoj sposobnosti. Međutim, temeljna su prava najčešće problem na nacionalnoj razini, stoga je izvješće usredotočeno na interne pravosudne mehanizme i izazove s kojima se suočavaju.

Na nacionalnoj razini, izvješće ističe moguće probleme i konkretne zapreke u pristupu pravosuđu, ali i stvarne prakse. Neka od ključnih pitanja uključuju nepotrebno stroge vremenske rokove za podnošenje zahtjeva. Takva je praksa uočena u 22 od 27 država članica EU-a. Ostale poteškoće uključuju restriktivna pravila o tome tko ima pravo na podnošenje zahtjeva, previsoke troškove postupka i složenost sudskih postupaka. Ovo je izvješće prvo istraživanje Agencije Europske unije za temeljna prava koje se primarno bavi temom pristupa pravosuđu. Nakon njega će uslijediti izvješće koje će se baviti ulogom tijela za promicanje jednakosti i sličnih tijela u olakšavanju pristupa pravosuđu, kao i iskustvima takvih tijela, podnositelja i ostalih aktera koji pomažu podnositeljima.

Ova se izvješća međusobno nadopunjuju, jer se bave sudskim sustavom i tijelima za promicanje jednakosti te njihovom funkcijom pomaganja podnositeljima ili pružanja alternativnog načina za ostvarenje pravnog lijeka. Ovakav je pristup odraz širokog poimanja pristupa pravosuđu. Isticanjem glavnih izazova, kao i primjera dobre prakse, ovo izvješće može doprinijeti boljem razumijevanju mjera koje je potrebno poduzeti da bi se pojedincima omogućilo ostvarenje temeljnih prava u praksi.

Morten Kjaerum
Voditelj

Prijevod nije verificiran

Sadržaj

PREDGOVOR	3
POPIS KRATICA	7
IZVRŠNI SAŽETAK	9
MIŠLJENJA	13
1 PRISTUP PRAVOSUĐU – SMJEŠTANJE POJMA U EU	16
1.1. Istraživanje FRA-e o pristupu pravosuđu	16
1.2. Pozadina izvješća	18
1.3. Pojam pristupa pravosuđu.....	19
1.4. Istraživanja i instrumenti Vijeća Europe vezani uz pristup pravosuđu	21
1.5. Pristup pravosuđu u pravu Europske unije.....	23
1.6. Pristup pravosuđu u politici EU-a.....	29
1.7. Sažetak	33
2 MEHANIZMI DOSTUPNI NA EUROPSKOJ I MEĐUNARODNOJ RAZINI	34
2.1. Zajednička obilježja i razlike.....	35
2.2. Ugovorna tijela UN-a.....	39
2.3. Mehanizmi Vijeća Europe	46
2.4. Sud pravde Europske unije.....	51
2.5. Sažetak	57
3 PRISTUP PRAVOSUĐU NA NACIONALNOJ RAZINI	59
3.1. Ograničenja	60
3.2. Alternative.....	71
3.3. Sažetak	76
4 PRAVNA POMOĆ NA NACIONALNOJ RAZINI	77
4.1. Priroda i opseg pravne pomoći.....	80
4.2. Kriteriji za dodjelu pravne pomoći.....	84
4.3. Dopunski sustavi.....	88
4.4. Sažetak	90
5 PRAVNI LIJEKOVI NA NACIONALNOJ RAZINI	91
5.1. Priroda pravnog lijeka	93
5.2. Visina novčane odštete	96
5.3. Snošenje troškova postupka.....	98
5.4. Dokazi	101
5.5. Izvršenje presuda	103
5.6. Sažetak	105
ZAKLJUČCI	107

Slike i tablice

Tablica 1:	države članice EU-a kao stranke Konvencija UN-a.....	40
Tablica 2:	broj država stranki iz skupine EU-27 koje su prihvatile da se postupkom pojedinačnih žalbi bave mjerodavna ugovorna tijela.....	41
Tablica 3:	države članice EU-a prema prihvaćanju postupka pojedinačnih žalbi	43
Tablica 4:	države članice EU-a stranke Dodatnog protokola uz Europsku socijalnu povelju.....	51
Tablica 5:	pregled odredbi o pristupu pravosuđu pred Sudom pravde Europske unije	54
Slika 1:	pristup pravosuđu i srodna terminologija	21
Slika 2:	pregled odabranih mehanizama	34
Slika 3:	dva glavna kanala za pristup Sudu pravde Europske unije	52
Slika 4:	ograničenja u pristupu pravosuđu	60
Slika 5:	povrede koje se odnose na dužinu trajanja postupaka izražene kao postotak svih presuda Suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno postojanje povrede Konvencije o ljudskim pravima, po državi članici EU-a (%), u razdoblju 1959.-2009.	66
Slika 6:	odricanje od prava na pristup pravosudnom organu	73
Slika 7:	pristup izvansudskom postupku.....	74
Slika 8:	dostupnost pravne pomoći u državama članicama.....	81
Slika 9:	testovi kvalificiranosti za dodjelu pravne pomoći	85
Slika 10:	priroda pravnog lijeka.....	95
Slika 11:	dostupnost kaznenih odšteta	96
Slika 12:	visina odštete: najviši zabilježeni iznosi (u €)	97
Slika 13:	pravila o plaćanju troškova postupka po državama članicama	100
Slika 14:	izvršenje konačnih presuda	105

Popis kratica

CAT	Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kazni / Odbor protiv mučenja
CEDAW	Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena / Odbor za uklanjanje diskriminacije žena
CEPEJ	Europska komisija za učinkovitost pravosuđa (Vijeća Europe)
CERD	Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije
CFR	Povelja Europske unije o temeljnim pravima
CJ	Sud pravde, kada ga je potrebno razlikovati od Općeg suda – ova dva suda čine Sud pravde Europske unije
CJEU	Sud pravde Europske unije (nekadašnji Sud pravde Europskih zajednica), ovdje se odnosi i na Opći sud i na Sud pravde Europske unije, osim ako je drugačije navedeno
CRC	Konvencija o pravima djeteta
CRPD	Odbor za prava osoba s invaliditetom
ECHR	(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija o ljudskim pravima)
ECSR	Europski odbor za socijalna prava
ECTHR	Europski sud za ljudska prava
ESC	Europska socijalna povelja
EU	Europska unija
EU-MIDIS	Istraživanje Europske unije o manjinama i diskriminaciji
FRA	Agencija Europske unije za temeljna prava
Fralex	Mreža pravnih stručnjaka Agencije Europske unije za temeljna prava
GC	Opći sud (nekadašnji Prvostupanjski sud)
UN HRC	Odbor UN-a za ljudska prava
IACHR	Međuamerička komisija za ljudska prava
IACtHR	Međuamerički sud za ljudska prava
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije
ICESCR	Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima
ICPED	Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka
ICRMW	Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji
ICRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
TEC	Ugovor o osnivanju Europskih zajednica
TEU	Ugovor o Europskoj uniji

TFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
UDHR	Opća deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjeni narodi
UN HRC	Odbor za ljudska prava

Prijevod nije verificiran

Izvršni sažetak

Ovo izvješće pruža usporednu analizu učinkovitosti pristupa pravosuđu kao načina osiguravanja prava pojedinaca na području antidiskriminacijskog prava na razini EU-a. Područje antidiskriminacijskog prava, utjelovljeno u Direktivi o rasnoj jednakosti, Direktivi o jednakosti spolova (preinaka), Direktivi o jednakom pristupu dobrima i uslugama i Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju, poslužilo je kao temelj izvješća u smislu uzorkovanih slučajeva i promatranih pravila i praksi, osiguravajući da se područje istraživanja svede na okvire prava Europske unije. Pošto se primjenjiva pravila i prakse nisu odnosili samo na antidiskriminacijsko pravo, već i na građansko i/ili upravno pravo općenito, trenutni rezultati koji se odnose na izazove i dobru praksu vjerojatno će se moći primjenjivati na široj razini od razine materijalnog prava. Potrebno je istaknuti i da je istraživanje prije svega ograničeno na građansko pravo te da u pojedinim slučajevima može uključivati upravne postupke, ali ne i kazneno pravo.

Istraživanje za izvješća o državama, koje je poslužilo kao pozadina za ovo izvješće, provedeno je analizom zakona i sudskih poslovnika te odabirom slučajeva iz svake od 27 država članica EU-a, u okviru poimanja pristupa pravosuđu. Taj je široki pojam razdijeljen na tipologiju dijelova koji ga sačinjavaju. Što se tiče EU-a i međunarodnih elemenata, izvješće se temelji na dostupnoj literaturi i analizi sudske prakse.

Izvješće pokazuje da je pristup pravosuđu pojam s mnoštvom nijansi, a prvenstveno podrazumijeva učinkovit pristup neovisnom mehanizmu za rješavanje sporova u sprezi s ostalim povezanim pitanjima, poput dostupnosti pravne pomoći i odgovarajućih pravnih lijekova. Na nacionalnoj, kao i na europskoj/međunarodnoj razini postoje različiti pristupni kanali.

Europska i međunarodna razina

Izvješće analizira sudske i parasudske mehanizme na europskoj (EU i Vijeće Europe) i međunarodnoj razini (Ujedinjeni narodi). Na tim razinama postoje kako sličnosti, tako i razlike po pitanjima propisa o stranačkoj sposobnosti, prirodi postupka, dostupnim pravnim lijekovima i primjenjivim kontrolnim mehanizmima. Osim Suda pravde EU-a (zbog načina na koji je pravo Europske unije ugrađeno u nacionalne sustave), svi kontrolni mehanizmi imaju funkciju "pomoćnih" načina ostvarenja pravnog lijeka. Odnosno, prije pokretanja takvih postupaka, pojedinci su se dužni pokušati izboriti za pravne lijekove na nacionalnoj razini, u onoj mjeri u kojoj su oni učinkoviti. Na taj se način državama daje mogućnost internog ispravljanja svojih povreda obveza, prije nego nadležnost nad stvari preuzme međunarodno tijelo.

Nadzorna tijela UN-a zadužena za nadgledanje provedbe ugovora o ljudskim pravima relativno su dostupan parasudski mehanizam. Neka su od tih tijela zadužena za rješavanje pojedinačnih žalbi, poput Odbora za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD) temeljem Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) ili Odbora za ljudska prava (UN HRC) temeljem Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR). ICERD je prvi ugovor UN-a o ljudskim pravima koji je sadržavao odredbe o određenom nadzornom tijelu – CERD-u – i ujedno služio kao prednik tijelima predviđenim drugim konvencijama, uključujući Odbor UN-a za ljudska prava. Posebnost je Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije što uključuje sposobnost zaprimanja ne samo žalbi pojedinaca, već i skupina pojedinaca. Međutim, Odbor UN-a za ljudska prava je nadzorno tijelo koje je donijelo najviše odluka o pojedinačnim žalbama. Istovremeno je potrebno napomenuti da države nisu izriekom prihvatile stajališta ugovornih tijela UN-a kao pravno obvezujuće. Međutim, ista predstavljaju mjerodavna tumačenja relevantnih ugovora.

Europski sud za ljudska prava (ECtHR) zadužen je za rješavanje žalbi koje se odnose na Europsku konvenciju o ljudskim pravima (ECHR). Proteklih je godina opterećenje Europskog suda za ljudska prava u odnosu na njegovu sposobnost donošenja presuda postalo neodrživo, uzrokujući kašnjenja u rješavanju predmeta. Protokolom br. 14 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima uveden je niz mjera za rješavanje tog problema, uključujući "pilot" postupak za rješavanje opetovanih povreda – sličnih slučajeva uzrokovanih sustavnim problemima na nacionalnoj razini. S obzirom na spomenute reforme, čini se da se uloga Suda za ljudska prava mijenja. Sud prestaje biti posljednje utočište pojedincima, preuzimajući umjesto toga ustavniju ulogu odlučivanja o pravnim pitanjima od šire važnosti koja se tiču većeg broja žalbi. U kontekstu socijalnih prava, Sudu za ljudska prava pomaže Europski odbor za socijalna prava (ECSR) koji nadgleda provedbu Europske socijalne povelje (ESC).

Dva su glavna načina na koje pojedinac može ostvariti pristup Sudu pravde Europske unije (CJEU) tražeći pravni lijek protiv EU-a: izravni (putem zahtjeva za poništenje) i neizravni (putem prethodnog postupka). Unatoč tome što su Lisabonskim ugovorom liberalizirana pravila o stranačkoj sposobnosti u pogledu zahtjeva za poništenje, Sud pravde EU-a ostao je relativno teško dostupan.

Lisabonskim ugovorom uvedene su i druge važne promjene. Kao prvo, Povelja o temeljnim pravima Europske unije dobila je pravno obvezujući status. Drugo, nadležnost Suda pravde EU-a proširena je kako bi se omogućila provjera zakonitosti nekih područja zakonodavstva EU-a koja su prethodno bila izvan njegove nadležnosti. Treće, ugovor obvezuje EU na pristupanje Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, čime će Europski sud za ljudska prava postati nadležan za povrede Europske konvencije o ljudskim pravima od strane EU-a.

Nacionalna razina

Pošto je zaštitu temeljnih prava prvenstveno potrebno osigurati na nacionalnoj razini, izvješće je usredotočeno na pravosudne mehanizme u pojedinačnim državama članicama EU-a. Glavna pitanja kojima se bavi tiču se konkretnih ograničenja u kontekstu pristupa pravosuđu na nacionalnoj razini, postojećih sustava pravne pomoći i različitih načina pružanja odštete žrtvama za diskriminatorno postupanje. Utvrđuju se i konkretne prakse različitih država članica EU-a u pogledu ovih pitanja. Uz to, gdje je to relevantno, poglavlja navode postojeće prakse čija je najčešća svrha olakšati pristup pravosuđu.

Iz rezultata istraživanja prikazanih u ovom izvješću proizlazi da su glavne prepreke osobama koje žele ostvariti pristup pravosuđu na domaćim sudovima pojedinih država članica prekratki rokovi za podnošenje zahtjeva u cilju pokretanja sudskog postupka, restriktivni uvjeti za stranačku sposobnost (uključujući nepostojanje ili strogu primjenu pravila o tužbama u javnom interesu, koje su uglavnom ograničene na pitanja okoliša), kao i nerazumna odugovlačenja antidiskriminacijskih postupaka. Naročito je u kontekstu nerazumnog odugovlačenja potrebno napomenuti da, iako nacionalni zakoni većine država članica sadrže odredbe o brzom rješavanju hitnih ili osjetljivih slučajeva, ostaje nejasno skraćuju li takvi ubrzani postupci trajanje sudskog postupka u praksi.

Kako bi se smanjilo oslanjanje na sudske postupke, koji mogu biti dugotrajni i skupi, mnoge države članice EU-a žrtvama diskriminacije na raspolaganje stavljaju alternativne izvansudske načine ostvarenja pravnog lijeka. Osim toga, neke države članice EU-a žrtvama omogućuju odricanje od prava na pristup pravosudnom organu i rješavanja spora izvan suda, uz određene mjere osiguranja.

Pravna pomoć općenito je dostupna strankama u postupcima koji se tiču antidiskriminacijskog prava u svim državama članicama EU-a primjenom testova "sredstava" ili "sredstava i opravdanosti". Unatoč tome, izgleda da postoji potreba za većom dodjelom sredstava. Posebnu zabrinutost izazivaju rezanja proračuna uslijed gospodarske krize. Čini se da probleme ove vrste u nekim državama članicama djelomično kompenziraju dopunske inicijative uz pravnu pomoć, poput besplatnog pravnog savjetovanja ili pravnog osiguranja.

Relevantni rezultati istraživanja ukazuju na to da je novčana odšteta primarno sredstvo nadoknade žrtvama diskriminacije u svih 27 država članica EU-a. U većini država članica EU-a pored novčane odštete postoje i dopunski nenovčani oblici odštete (poput vraćanja žrtve na radno mjesto u slučaju otkaza zbog diskriminacije).

Države članice značajno se razlikuju po pitanju visine dosuđene novčane odštete. Relevantni rezultati istraživanja pokazali su da postoje ogromne razlike u

prosječnoj visini novčane odštete koju dodjeljuju državni sudovi, a čini se da to nije izazvano samo čimbenicima poput razlika u troškovima života. Samo u dvije države članice postoji mogućnost dodjele kaznene odštete.

U većini država članica postoji pravilo "gubitnik plaća", odnosno pravilo da stranka koja izgubi spor snosi troškove postupka druge stranke. U nekim državama članicama sudovi sukladno slobodnoj procjeni mogu odlučiti ne primijeniti ovo pravilo. Međutim, izgleda da troškovi postupka mogu biti tako visoki da u nekim državama članicama predstavljaju zapreku u pristupu pravosuđu.

Izvješće je utvrdilo velik broj dobrih praksi kojima se podnositeljima može olakšati pristup pravosuđu. Tu spadaju: pojednostavljena i manje formalna proceduralna pravila koja olakšavaju provedbu prava; inicijative e-pravosuđa čiji je cilj besplatan pristup šire javnosti relevantnoj sudskoj praksi; slobodnija pravila o stranačkoj sposobnosti (poput tužbi u javnom interesu); dostupnost i drugih pravnih lijekova osim odštete; *pro bono* inicijative i centri za pravno savjetovanje.

Imajući na umu da postoje značajne razlike među državama članicama u pogledu izazova s kojima se suočavaju i praksi koje usvajaju, nije uvijek moguće izravno usporediti rezultate istraživanja FRA-e na nacionalnoj razini. Kako bi se stekla što potpunija slika, na internetskim stranicama Agencije dostupne su dodatne informacije o potankostima pristupa pravosuđu po državama članicama i ključnim kategorijama.

Mišljenja

Agencija Europske unije za temeljna prava dala je sljedeća mišljenja temeljem rezultata i usporedne analize iz ovog izvješća.

Pristup pravosuđu ključno je pravo jer provedba svih ostalih temeljnih prava u slučaju povrede ovisi o njemu. Analizirajući situaciju u državama članicama EU-a, utvrđeno je da bi za učinkovitiji pristup pravosuđu trebalo preispitati postojeće postupke.

Stranačka sposobnost

Zbog strogih pravila o stranačkoj sposobnosti organizacije civilnog društva ne mogu preuzeti izravnu ulogu u sudskim postupcima. Antidiskriminacijsko zakonodavstvo EU-a od država članica zahtijeva da udrugama poput nevladinih organizacija (NVO-a) i sindikata omoguće sudjelovanje u sudskim ili upravnim postupcima u ime podnositelja ili radi potpore istoga. Izvan navedenog zakonodavnog područja, ta su tijela ovlaštena pokretati sudske postupke samo u nekim državama članicama. Većina država članica, sukladno svojim obvezama iz Konvencije iz Aarhusa, dopušta tužbe u javnom interesu (*actio popularis*) koje se odnose na pitanja okoliša. Iz toga proizlazi da su slobodnija pravila o stranačkoj sposobnosti u načelu prihvatljiva te da bi države članice trebale razmisliti o liberalizaciji pravila o stranačkoj sposobnosti i na drugim zakonskim područjima.

Odricanje od prava

Zakoni sedam država članica dopuštaju mogućnost, barem djelomičnog, odricanja od prava na pristup pravosudnom organu, npr. prijateljskim rješenjem ili ugovornom klauzulom o arbitraži ili medijaciji, pod uvjetom da nema elemenata prisile. U 13 država članica, naprotiv, zabranjeni su ugovorni uvjeti čija je svrha ograničiti ili onemogućiti pravo pojedinca na pristup sudu. Iako su navedene mogućnosti kojima se nude alternativna sredstva ostvarenja pravnog lijeka poželjna, pošto su jeftinija ili traju kraće od sudskih postupaka, potrebno ih je primjenjivati pazeći da se njima ne uskrati pravo pojedinaca na pristup pravosuđu. Osim toga, pravni lijekovi dogovoreni arbitražom, medijacijom ili mirenjem trebaju u cijelosti odražavati pravo podnositelja na učinkovit, razmjeran i odvrćajući pravni lijek.

Pravna pomoć

Visoki troškovi sudskih postupaka, poput sudskih pristojbi i odvjetničkih nagrada, mogu odvratiti pojedince od namjere da traže ostvarenje pravnih lijekova na sudovima. Iako je pravna pomoć dostupna u svim državama članicama, to samo po sebi nije dovoljno da se svim žrtvama povrede antidiskriminacijskog prava omogući podnošenje zahtjeva. Pravila o utvrđivanju uvjeta za primanje pravne

pomoći potrebno je sročiti na način da se osobama koje ne posjeduju dovoljna financijska sredstva omogući pristup adekvatnoj pomoći. Sukladno tome, države članice bi trebale razmisliti o preispitivanju propisanih kriterija za testiranje "sredstava" ili formulacija koje se primjenjuju u testiranju "sredstava i opravdanosti" na način koji će svima zajamčiti pristup pravosuđu.

Uvođenje alternativnih mehanizama rješavanja sporova, poput parasudskih postupaka pred nekim tijelima za promicanje jednakosti, može pomoći da se osigura pristup pravosuđu pružanjem brže i jeftinije alternative podnositeljima. One države članice koje tijelima za promicanje jednakosti nisu dodijelile takve ovlasti trebale bi preispitati svoju odluku u tom pogledu. U ovom je kontekstu potrebno napomenuti da su tijelima za promicanje jednakosti za obavljanje ove funkcije potrebna dostatna sredstva.

Potrebno je razmotriti i alternativne ili dopunske mjere dostupne u nekim državama članicama, poput: dogovorenih ograničenja odvjatničkih nagrada, ukidanja sudskih pristojbi podnositeljima s financijskim poteškoćama te pravnog osiguranja. Pažnju treba posvetiti i promicanju prakse poput pružanja pomoći kroz centre za pravno savjetovanje ili *pro bono* rad. No, istovremeno treba osigurati da takve prakse budu dopuna, a ne zamjena sustava pravne pomoći s odgovarajućim sredstvima za rad. Trebalo bi razmisliti i o uvođenju pojednostavljenih postupaka kod kojih stranke ne bi morale zastupati odvjetnici, pri čemu treba poduzeti odgovarajuće mjere zaštite kako bi se strankama zajamčila prava i mogućnost učinkovitog sudjelovanja u postupcima.

Zastara

Vremenska ograničenja za zahtjeve potrebna su radi pravne sigurnosti, ali ih treba propisati tako da se podnositelju omogući pravo na ostvarenje pravnog lijeka. Čini se da nepotrebno kratki rokovi predstavljaju ozbiljnu zapreku u pristupu pravosuđu u državama članicama. Iste bi trebale osigurati razumno produljenje rokova radi usklađivanja sa standardima koje je Europski sud za ljudska prava utvrdio svojom sudskom praksom.

Trajanje postupaka

Ako je osoba prisiljena nerazumno dugo čekati na pravni lijek, postoji opasnost od obespravljenosti, što dugoročno može odvratiti buduće podnositelje. Analiza presuda Suda za ljudska prava, kao i ogledni predmeti prikupljeni za ovo izvješće, ukazuju na postojanje sustavnih poteškoća koje u nekim državama članicama onemogućuju donošenje presuda u razumnom roku. Sudska praksa Suda pravde EU-a od nacionalnih sudova zahtijeva osiguravanje učinkovitih pravnih lijekova za prava koja proizlaze iz prava Europske unije. Države članice trebale bi razmisliti o preispitivanju organizacije svojih pravosudnih sustava i u tu svrhu izdvojiti određena sredstva.

Međunarodne obveze

Iako su sve države članice stranke ključnih ugovora UN-a o ljudskim pravima, nisu sve pristale ovlastiti nadzorna tijela za rješavanje pojedinačnih zahtjeva. Slobodna pravila o stranačkoj sposobnosti i dostupnosti postupaka takva tijela čine vrijednim alternativama drugim sudovima, poput Suda za ljudska prava. Osim toga, neka od navedenih tijela nadgledaju i provedbu prava koja trenutno nisu obuhvaćena Europskom konvencijom o ljudskim pravima ili Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, poput određenih socijalnih prava. Trenutno samo jedna država članica nacionalnim nevladinim udrugama omogućuje podnošenje zahtjeva Europskom odboru za socijalna prava. Imajući na umu koristi od pristupa postupcima rješavanja sporova na europskoj i međunarodnoj razini, države članice koje to još nisu učinile, trebale bi razmisliti o dodjeli takve nadležnosti spomenutim tijelima.

1. Pristup pravosuđu – određenje pojma u EU

1.1. Istraživanje FRA-e o pristupu pravosuđu

Ovo se izvješće bavi "pristupom pravosuđu" u Europskoj uniji – odnosno načinom provedbe prava u EU-u. Ono analizira mehanizme u državama članicama, kao i mehanizme EU-a, Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda. Međutim, u središtu su pozornosti sudski mehanizmi na nacionalnoj razini te pripadajući izazovi i dobra praksa. Daljnje razgraničenje je naglasak na pristup pravosuđu na području antidiskriminacijskog prava definiranog Direktivama o jednakosti spolova, Direktivom o rasnoj jednakosti i Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju.¹ Ova linija istraživanja primarno se bavi pravnim lijekovima u građanskom pravu, može uključivati i pravne lijekove u upravnom pravu, ali ne obuhvaća područje kaznenog prava. Ovo je usporedno izvješće prvo istraživanje FRA-e koje se izričito bavi pristupom pravosuđu.²

Izvješće treba promatrati u kontekstu serije istraživačkih projekata FRA-e. Istraživanje FRA-e o manjinama i diskriminaciji u Europskoj uniji iz 2009. godine (EU-MIDIS) pokazalo je da je razina informiranosti o mehanizmima pravnih lijekova (u slučajevima diskriminacije) vrlo niska, naročito među ranjivim skupinama, poput manjina i imigranata. Nakon ovog izvješća o pristupu pravosuđu provest će se istraživanje o ulozi tijela za promicanje jednakosti i sličnih organizacija u olakšavanju pristupa pravosuđu i iskustvima takvih tijela, podnositelja i aktera koji pomažu podnositeljima. Spomenuta se istraživanja međusobno nadopunjuju, jer su usredotočena na pravosudni sustav i tijela za promicanje jednakosti u njihovoj funkciji pomaganja podnositeljima ili pružanja alternative za ostvarenje pravnog lijeka. U svibnju 2010., FRA je objavila skupinu izvješća o mogućim načinima poboljšanja sustava za promicanje i zaštitu ljudskih prava, naročito nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, tijela nadležnih za

¹ Direktiva 2000/43 o provedbi načela jednakog postupanja neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu (S.L. L 180, 19. srpnja 2000., str. 22.); Direktiva 2000/78 koja utvrđuje opći okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja (S.L. L 303, 2. prosinca 2000., str. 16.); Direktiva 2004/113 o provedbi načela jednakog pristupa dobrima i uslugama (S.L. L 373, 21. prosinca 2004., str. 37.); Direktiva 2006/54 o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakosti pri zapošljavanju i odabiru zvanja (preinaka) (S.L. L 204, 26. Srpnja 2006., str. 23.).

² Vidjeti također nedavno objavljeno izvješće FRA-e *Access to effective remedies: the asylum-seekers perspective* (Pristup učinkovitim pravnim lijekovima: gledište tražitelja azila), Beč: FRA, dostupno na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf (svi hiperlinkovi navedeni u izvješću posjećeni su u studenom 2010).

zaštitu podataka i tijela za promicanje jednakosti na razini Europske unije.³ Ostali srodni projekti koji se bave različitim sastavnicama pristupa pravosuđu uključuju:

- *The asylum-seeker perspective: access to effective remedies and the duty to inform applicants* (Gledište tražitelja azila: pristup učinkovitim pravnim lijekovima i dužnost informiranja podnositelja zahtjeva);
- *Access to remedies for irregular migrants* (Pristup pravnim lijekovima nezakonitih migranata);
- *The impact of the Racial Equality Directive – Views of trade unions and employers in the European Union* (Utjecaj Direktive o rasnoj jednakosti – stavovi sindikata i poslodavaca u Europskoj uniji);
- Pravo sudjelovanja osoba s mentalnim problemima i umno zaostalih osoba u političkom životu;
- *Joined-up governance: connecting fundamental rights* (Združeno upravljanje: povezivanje temeljnih prava) (uključujući veću pristupačnost žalbenih mehanizama na lokalnoj razini i njihove veze s nacionalnim i međunarodnim razinama);
- *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* (Razvijanje pokazatelja zaštite, poštivanja i promicanja prava djece u Europskoj uniji) (pravda po mjeri djeteta);
- Riručnik o europskoj sudskoj praksi na području nediskriminacije.⁴

U prvom se poglavlju obrađuje pojam pristupa pravosuđu u okviru europskog prava i politike. Slijede četiri poglavlja koja se redom bave: (2) pristupom mehanizmima na europskoj i međunarodnoj razini, (3-5) pristupom pravosuđu na nacionalnoj razini, uključujući pravne i ostale dostupne lijekove. Važni slučajevi rješavani na nacionalnim sudovima, Sudu pravde Europske unije i Europskom sudu za ljudska prava prikazani su kao ilustrativni primjeri.

³ Serijski izrađena pod nazivom *Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I-III* (Jačanje arhitekture temeljnih prava u EU-u I.-III.): *National Human rights Institutions in the EU Member States* (Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u državama članicama EU-a); *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities* (Zaštita podataka u Europskoj uniji: uloga nacionalnih tijela za zaštitu podataka); *EU-MIDIS Data in Focus 3: Rights Awareness*. Sve dostupno na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

⁴ Svi projekti FRA-e dostupni su na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/projects_en.htm; a sve publikacije FRA-e na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

1.2. Pozadina izvješća

Ovo se izvješće većim dijelom temelji na 27 nacionalnih istraživanja mreže pravnih stručnjaka FRA-e (Frallex)⁵ provedenih primjenom tipologije koja omogućuje usporedni pregled odabranih ključnih elemenata pristupa pravosuđu. Za nacionalnu se razinu analiza informacija na kojima je utemeljeno ovo izvješće odnosi na stanje na kraju 2008. godine. Ocjena slučajeva i statistike, kao i administrativni ili politički odgovori na pitanja pristupa pravosuđu na visokoj razini pokrivaju razdoblje od 2000. do 2009. Elementi na razini EU-a i na međunarodnoj razini odnose se na stanje do 15. listopada 2010.

Kako ne postoji standardizirano ustrojstvo "pristupa pravosuđu", istraživanje na nacionalnoj razini strukturirano je oko petodijelne tipologije koja definira njegove sastavne dijelove, a koja je razvijena primjenom prava na pošteno suđenje, kao i šireg prava na pravni lijek sadržanog u člancima 6. i 13. Europske konvencije o ljudskim pravima; člancima 2(3) i 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članku 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

Pristup pravosuđu na temelju spomenutih odredbi podijeljen je na sljedeće elemente:

1. pravo na učinkovit pristup tijelu za rješavanje sporova;
2. pravo na pošteno suđenje;
3. pravo na pravodobno rješavanje sporova;
4. pravo na odgovarajući pravni lijek;
5. načela učinkovitosti i djelotvornosti.

Oni su pak podijeljeni na detaljnije stavke, koje su nazvane pokazateljima. Od timova Frallex-a zatraženo je da za tri takva pokazatelja analiziraju od 50 do 80 nacionalnih predmeta.⁶ Predmeti su se trebali odnositi na "građanska" prava zaštićena člankom 6(1) Europske konvencije o ljudskim pravima i člankom 14. Pakta o građanskim i političkim pravima.⁷

⁵ Frallex je osnovan 2007. godine, a sastoji se od visokokvalificiranih pravnih stručnjaka na području temeljnih prava iz svake države članice Europske unije. Frallex izrađuje različita izvješća, analize i istraživanja na nacionalnoj i usporednoj razini, koja služe kao osnova za publikacije FRA-e. Naručeni su i posebno izvješće o pristupu pravosuđu u EU-u i na međunarodnoj razini. FRA je ovo usporedno izvješće izradila na temelju 27 nacionalnih izvješća, izvješća na razini EU-a i međunarodnoj razini te dodatnog istraživanja.

⁶ U nekim državama članicama to se pokazalo teškim zbog nemogućnosti pristupa sudskoj praksi sudova nižih instanci.

⁷ Vidjeti također Odbor UN-a za ljudska prava (HRC) *Opći komentar br. 32, članak 14., Pravo na jednakost pred sudovima i pravo na pošteno suđenje*, 23. kolovoza 2007., CCPR/C/GC/32, stavak 16.; ECtHR, *Sporrong i Lonnroth protiv Švedske*, br. 7151/75, 23. rujna 1982., stavci 79.-83. Članak 47. CFR-a naizgled ne sadrži isto ograničenje, već je primjenjiv na sve vrste slučajeva.

Nediskriminacija je odabrana kao okosnica da bi se opseg istraživanja sveo na razumnu mjeru, ali i zato što je prethodno istraživanje FRA-e ukazalo na postojanje potrebe za poboljšavanjem i olakšavanjem pristupa pravosuđu na tom području. Međutim, svrha je ovog istraživanja dati širi prikaz pristupa pravosuđu, a ovo je izvješće tek prvi korak u tom smjeru.

Elementi 27 nacionalnih studija, koje pružaju dodatne i konkretne informacije o pristupu pravosuđu u pojedinim državama u kontekstu iznad spomenute tipologije, dostupni su online na internetskim stranicama FRA-e.⁸ Izvješća, strukturirana u skladu s tipologijom, analiziraju pravosudne sustave u državama članicama EU-a. Pojednost koji nije bilo moguće obuhvatiti ili koje nisu relevantne za ovo usporedno izvješće navedene su u nacionalnim pregledima koji daju uvid u mehanizme pristupa pravosuđu u slučaju diskriminacije.⁹

1.3. Pojam pristupa pravosuđu

Izraz "pristup pravosuđu" nije uvriježen u pravnoj terminologiji i ne koristi se izričito primjerice u Konvenciji o ljudskim pravima.¹⁰ Umjesto toga, ova Konvencija sadrži odredbe o poštenom suđenju i pravu na pravni lijek (članci 6. i 13. Konvencije). Jednako tako, u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima (UDHR) navedeno je: "svatko čija su temeljna prava, zajamčena ustavom ili zakonom, prekršena, ima pravo na učinkovit pravni lijek pred mjerodavnim nacionalnim sudom."¹¹ Isto tako, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima spominje "učinkovit lijek" (članak 2(3a)) za sva prava iz konvencije i dodatno jamči pravo na "sudski postupak" (članak 9(4)), pravo na "pošteno i javno suđenje" (članak 14(1)) i pravo na suđenje bez nerazumne odgode (članak 14(3c)).¹²

⁸ Vidjeti: <http://fra.europa.eu>.

⁹ Reference na Ujedinjeno Kraljevstvo prvenstveno se odnose na situaciju u Engleskoj i Walesu. Iako je većina razmatranih pravila i praksi sadržajem (ako ne i oblikom) primjenjiva i na Škotsku i, u manjoj mjeri, Sjevernu Irsku.

¹⁰ Pojmu je posvećena izričita pažnja u pravnoj doktrini Maura Cappelletija u razdoblju od 70-ih do 80-ih godina prošloga stoljeća, vidjeti M. Cappelletti (ed.) (1978.) *Access to Justice*, Milano: Sijthoff i Noordhoff. Za novije podatke vidjeti F. Francioni (ed.) (2007.) *Access to Justice as a Human Right*, Oxford University: Oxford University Press (OUP).

¹¹ Opća skupština UN-a, Opća deklaracija o ljudskim pravima, Rezolucija 217 A(III), UN-ov dokument A/810 na 71 (1948.), članak 8.

¹² UN HRC je podržao stajalište da uskraćivanje pristupa pravosuđu predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu ljudskih prava koja za sobom može povlačiti pravo na preispitivanje kaznene presude, ako je došlo do kršenja prava na podnošenje žalbe. UN HRC, *Earl Pratt i Ivan Morgan protiv Jamajke*, Priopćenja br. 210/1986. i br. 225/1987. Stavovi usvojeni 6. travnja 1989. UN-ov dokument A/44/40, sv. II., 222. Međunarodni sud pravde (ICJ) zauzeo je istovjetan stav. U *Aveni (slučaj u kojem se radi o Aveni i drugim državljanima Meksika (Meksiko protiv SAD-a))* 31. ožujka 2004.), u kojoj je više meksičkih državljana osuđeno na smrt u SAD-u, a da im pri tome nije odobrena konzularna potpora, kako je to propisano člankom 36. Bečke konvencije iz 1963. godine.

Lisabonskim je ugovorom uvedena izričita referenca na pristup pravosuđu: članak 67(4) Ugovora o Europskoj uniji (TFEU) utvrđuje da će "Unija olakšati pristup pravosuđu, naročito načelom uzajamnog priznavanja sudskih i izvansudskih odluka u građanskim predmetima."¹³ Povelja o temeljnim pravima koja u skladu s reformama koje je uveo Lisabonski ugovor ima isti pravno obvezujući status kao i Ugovori o osnivanju, predviđa "pravo na učinkovit pravni lijek i pošteno suđenje" (članak 47. Povelje).¹⁴ U trećem se stavku istoga članka poimence spominje pristup pravosuđu u kontekstu pravne pomoći, s tim da članak kao cjelina završava izrazom pristup pravosuđu.¹⁵ Članak na sljedeći način sažima sva pojedinačna prava utjelovljena u pojmu "pristupa pravosuđu":¹⁶

- pravo na učinkoviti lijek pred sudom;
- pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom;
- pravo na savjetovanje, obranu i zastupanje;
- pravo osoba koje nemaju dostatna sredstva na pravnu pomoć, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu.

Na međunarodnoj razini, Odbor UN-a za ljudska prava od svog je osnutka temeljem Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima bio predvodnik među ugovornim tijelima UN-a u tumačenju pojmova povezanih s pristupom pravosuđu.¹⁷

Konvencija iz Aarhusa o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. godine¹⁸ još je jedan primjer izričite uporabe "pristupa pravosuđu". Konvencijom je pristup pravosuđu definiran kao "pristup postupku revizije pred sudom ili drugim

¹³ U članku 81(2)(e) spominje se pristup pravosuđu, a u članku 81(2)(f) "uklanjanje prepreka pravilnom funkcioniranju građanskih postupaka".

¹⁴ Status CFR-a utvrđen je člankom 6(1) TEU-a. Vidjeti Objašnjenja uz Povelju o temeljnim pravima Europske unije, S.L. C 303/17, od 14. prosinca 2007., dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:EN:PDF>

¹⁵ CFR, poglavlje VI., Pravda, članak 47., Pravo na učinkovit pravni lijek i pošteno suđenje: "Svatko čija su prava i slobode, zajamčeni pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom. Svatko ima pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku, pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom. Svatko ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan. Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitoga pristupa pravosuđu."

¹⁶ Čini se da se izrazi "učinkovit pravni lijek" i "pristup pravosuđu" koriste kao međusobno zamjenjivi izrazi: Objašnjenje uz Povelju o temeljnim pravima (br. 14), str. 30.: spominje se mjerodavna sudska praksa ECtHR-a (ECtHR, *Airey protiv Irske*, br. 6289/73, 9. listopada 1979.), a izraz učinkovit pravni lijek koristi se za objašnjavanje pristupa pravosuđu.

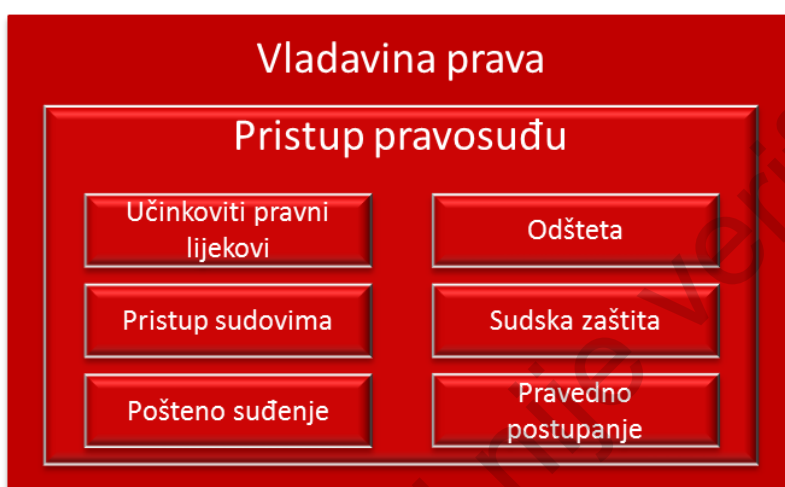
¹⁷ Vidjeti primjerice UN HRC, Opći komentar br. 32 (n.7), stavci 8.-13.

¹⁸ Konvencija UN-ove Gospodarske komisije za Europu (UNECE) o transparentnosti i odgovornosti koja povezuje ljudska i okolišna prava. Izraz pristup pravosuđu pojavljuje se u naslovu, preambuli i člancima 1., 3., 9. i 10. Državama članicama nameće pozitivne obveze i uspostavlja relativno čvrste parametre koje je potrebno ispuniti kako bi se ispunile obveze država i osiguralo odgovarajuće uživanje prava.

zakonom zasnovanim neovisnim i nepristranim tijelom" (članak 9(1)). Nadalje, Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom iz 2006. godine izraz "pristup pravosuđu" postaje utjelovljen u konvenciji Ujedinjenih naroda.¹⁹

Dakle, ako je suditi prema njegovoj trenutnoj uporabi, izraz pristup pravosuđu povezuje se s čitavim nizom izraza koji su međusobno zamjenjivi ili se odnose na određene elemente, poput pristupa sudovima, učinkovitih pravnih lijekova ili poštenog suđenja. Slika 1 daje shematski prikaz najčešćih izraza.

Slika 1: pristup pravosuđu i srodna terminologija



Izvor: FRA, 2010

1.4. Istraživanja i instrumenti Vijeća Europe vezani uz pristup pravosuđu

Europska komisija za učinkovitost pravosuđa pri Vijeću Europe (CEPEJ) izradila je niz studija o pristupu pravosuđu u državama članicama Vijeća Europe.²⁰ Ova Komisija prikuplja podatke o pravosuđu u 47 država članica, analizira nedostatke i nove trendove te promiče homogenije prikupljanje podataka na nacionalnoj

¹⁹ Članak 13. države obvezuje na osiguravanje jednakog pristupa pravosuđu osobama s invaliditetom te da primjereno obuče svoje predstavnike za ostvarenje tog cilja. Korisnu analizu europskih i međunarodnih normi za pristup pravosuđu možete pronaći u: J. McBride (2009.) *Access to Justice for Migrants and Asylum Seekers in Europe*, Strasbourg: Izdanja Vijeća Europe.

²⁰ Vidjeti naročito Europsku komisiju za učinkovitost pravde (CEPEJ) *Europski pravosudni sustavi – Izdanje 2008. (podaci za 2006.): Učinkovitost i kvaliteta pravosuđa*; kao i *Pristup pravosuđu u Europi*, istraživanja CEPEJ-a br. 9. Europski parlament u rezoluciji usvojenoj 19. svibnja 2010. (2009/2241(INI)) o pristupanju Unije ECHR-u, poziva Uniju da postane članica CEPEJ-a. Više informacija dostupno na: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

razini. Sveobuhvatno izvješće, *Europski pravosudni sustavi* (2008.-2010.) pokriva primjerice javna sredstva utrošena na sudove i pravnu pomoć, vrste pravne pomoći u kaznenim slučajevima, broj slučajeva u kojima je iskorištena pravna pomoć, kriterije za dodjelu pomoći, sustave sudskih pristojbi, trajanje postupaka, dostupnost pravnog zastupanja pred sudom i provedbu sudskih odluka.²¹ Gornja je Komisija izdala i izvješće o uporabi e-pravosuđa u Europi.²²

18. studenoga 2010. Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE, savjetodavno tijelo Vijeća Europe za pitanja neovisnosti, nepristranosti i kompetentnosti sudaca, sastavljeno isključivo od sudaca) usvojilo je Magna Carta sudaca (temeljna načela). Magna Carta sudaca ističe temeljna načela koja se tiču sudaca i sudskih sustava. Među ostalim, ponovno naglašava temeljne kriterije vladavine prava, neovisnost sudstva, pristup pravosuđu i načela etičnosti i odgovornosti u nacionalnom i međunarodnom kontekstu.²³

Odbor ministara Vijeća Europe usvojio je 24. veljače 2010. Preporuku CM/Rec(2010)3 o učinkovitim pravnim lijekovima za odugovlačenje postupaka. Preporuka se vodi sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, kao i pilot-presudama tog suda na ovome području, te poziva države članice da, među ostalim, osiguraju mehanizme utvrđivanja nerazumno dugotrajnih postupaka; učinkovite pravne lijekove za suđenje u razumnom roku; odštetu, uključujući nenovčanu odštetu; kao i da razmisle o nenovčanoj odšteti u slučaju nerazumno dugotrajnih suđenja, poput smanjenja sankcija.²⁴

Ovo je izvješće FRA-e dopuna postojećeg istraživanja na istome području. Nudi širok pregled i analizu glavnih izazova i postojeće dobre prakse na nacionalnoj razini u svjetlu zahtjeva europskog i međunarodnog prava o ljudskim pravima. U tom smislu komentira konkretne prakse koje ili ograničavaju ili doprinose izvršenju obveza država članica. Na isti će način doprinijeti istraživanju FRA-e o

²¹ CEPEJ (2010.) *Europski pravosudni sustavi (2008.-2010.)*, Strasbourg: Vijeće Europe, dostupno na: www.coe.int/t/dqhl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²² CEPEJ (2008.) *Korištenje informacija i komunikacijskih tehnologija (ICT) u europskim pravosudnim sustavima*, Strasbourg: Vijeće Europe, dostupno na: www.coe.int/t/dqhl/cooperation/cepej/series/Erudes7TIC_en.pdf.

²³ Za tekst vidjeti https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC%282010%293&Language=lanEnglish/Ver=original&BackColorInternet*DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864. U širem kontekstu, vidjeti i Mišljenje CCJE-a br. 13 o ulozi sudaca u provedbi sudskih odluka, koja je bitan element funkcioniranja države temeljem vladavine prava, usvojeno 9. prosinca 2010., dostupno na: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2010\)2&Language=lanEnglish/Ver=original&BackColorInternet*DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2010)2&Language=lanEnglish/Ver=original&BackColorInternet*DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

²⁴ Vidjeti i Preporuku Odbora ministara Vijeća Europe o sucima, namijenjenu državama članicama: neovisnost, učinkovitost i obveze, usvojenu 17. studenoga 2010. Naglašava se neovisnost svakog pojedinog suca i sudstva općenito, upravo kako bi se mogla zajamčiti neovisnost svakog pojedinog suca. Prvi put ikada, sudska se "učinkovitost" definira na jasan i jednostavan način kao "donošenje kvalitetnih presuda u razumnom roku nakon poštenog razmatranja svih pitanja". Dodatne predložene mjere za odabir i obuku sudaca, njihovu odgovornost, kao i sudsku etiku, daljnji su koraci k jačanju uloge pojedinačnih sudaca i sudstva općenito. CEPEJ ima i centar za upravljanje vremenom u sudstvu, SATURN, koji pruža statistike o upravljanju vremenom i odabranim sudovima pomaže poboljšati upravljanje vremenom. Vidjeti dalje www.coe.int/t/dqhl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp.

pristupu pravosuđu, u smislu pristupa pravosuđu podnositelja putem tijela za promicanje jednakosti.

1.5. Pristup pravosuđu u pravu Europske unije

Otkada je Sud za ljudska prava u kontekstu članka 6. Konvencije o ljudskim pravima razvio pravo na pristup pravosuđu – naročito sudovima – isto je u Europi opširno obrađivano u znanstvenoj doktrini.²⁵ Članak 6. Konvencije o ljudskim pravima odnosi se samo na "građanska prava i optužnice za kazneno djelo". Iako se u sudskoj praksi Suda za ljudska prava opseg pojma "građanskih prava" godinama neprestano proširivao, zbog čega su sada značajni dijelovi upravnog prava pokriveni mjerama zaštite te odredbe²⁶, važan je napredak ostvaren kada je člankom 47. Povelje o temeljnim pravima napušteno to ograničenje, namjernim jamstvom prava na pristup pravosuđu za sve vrste prava i sloboda zajamčenih pravom Unije.²⁷

Prema utvrđenoj sudskoj praksi Suda pravde EU-a, pristup pravosuđu jedan je od temeljnih elemenata Unije zasnovane na vladavini prava.²⁸ Isti je zajamčen ugovorima uspostavom cjelovitog sustava pravnih lijekova i postupaka osmišljenih kako bi Sud pravde EU-a mogao ocijeniti zakonitost akata institucija.²⁹ Ovaj je Sud usvojio pravo na učinkovitu sudsku zaštitu kao opće

²⁵ Počevši sa slučajem Golder (ECtHR, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 4451/70, 21. veljače 1975.). Vidjeti i: D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates i C.M. Buckley (2009.) *Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, 2. izdanje, Oxford: OUP, poglavlje 6.; P. van Dijk, G.J.H. van Hoof, A. van Rijn i L. Zwaak (eds.) (2006.) *Theory and Practice of the European Convention on Human rights*, Antwerpen: Intersentia, poglavlje 10.; A.J. Frowein i W. Peukert (2009.) *Europäische Menschenrechtskonvention*, 4. izdanje, Bazel: Helbing Lichtenhahn Verlag.

²⁶ ECtHR je oklijevao s pružanjem jasne definicije "građanskih" prava, no u praksi se čini da je njegovo tumačenje dosljedno tumačenju UN HRC-a (vidjeti Opći komentar br. 32. (n. 7), stavak 16.). Vidjeti *ibid.*

²⁷ "U pravu Unije, pravo na pošteno suđenje nije ograničeno na sporove čiji su predmet prava i obveze iz građanskog prava." To je jedna od posljedica činjenice da je Unija zajednica zasnovana na vladavini prava, kako je to utvrdio Sud pravde Europskih zajednica (CJEU), *Les Verts protiv Europskog parlamenta*, u slučaju 294/83, 23. travnja 1986., ECR 1339. Objašnjenja o Europskoj povelji o temeljnim pravima, S.L. C 303/17, od 14. prosinca 2007., str. 30., dostupno na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?&O=C:2007:303:0017:0035:En:PDF>

²⁸ Kao što je vidljivo iz njegova objašnjenja o potrebi uspostave načela izravnog učinka (CJEU, *Van Gend en Loos*, slučaj 26/62, 5. veljače 1963.) i nadređenosti (CJEU, *Costa protiv ENEL-a*, slučaj 6/64, 15. srpnja 1964.), kao i pojma odgovornosti države (*Francovich i Bonifaci protiv Italije*, slučaj C-6 i C-9/90, 19. studenoga 1991.) i zahtjeva da nacionalni pravni lijekovi za povrede prava koja proizlaze iz prava Zajednice moraju biti usklađeni s načelima ekvivalentnosti i učinkovitosti (CJEU, *Preston protiv Wolverhampton Healthcare NHS Trust*, C-78/98, 16. svibnja 2000.).

²⁹ Slučaj 294/83, *Les Verts protiv Parlamenta*, br. 25., stavak 23.

načelo prava Unije, pod utjecajem sudske prakse Suda za ljudska prava.³⁰ Sud pravde EU-a tradicionalno se oslanjao na ustavne tradicije zajedničke svim državama članicama i članke 6. i 13. Konvencije o ljudskim pravima kao temelje prava na ostvarenje učinkovitog pravnog lijeka pred mjerodavnim sudom.

Neovisni odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomer u svom je mišljenju o slučaju *Roda Golf & Beach Resort SL* izjavio: "Pristup pravosuđu temeljni je stup zapadne pravne kulture [...]. Stoga je pravo na učinkovitu pravnu zaštitu jedno od temeljnih načela prava Zajednice, u skladu s kojim je organiziran pristup pravosuđu [...]. Pristup pravosuđu ne podrazumijeva samo pokretanje sudskih postupaka, već i zahtjev da mjerodavni sud mora takve postupke i rješavati."³¹ Drugim riječima, pristup pravosuđu mora biti puno više od puke formalnosti, mora biti provediv i u praksi.

U pravnom poretku EU-a, pravo na učinkovitu pravnu zaštitu odnosi se kako na dostupnost sudova EU-a (u ovom slučaju Suda pravde i Općeg suda), tako i na dostupnost nacionalnih sudova u svrhu provedbe prava koja proizlaze iz prava Europske unije.

1.5.1. Prava koja proizlaze iz prava Europske unije na nacionalnim sudovima: ekvivalentnost i učinkovitost

Zamisao da iz prava Europske unije u određenim okolnostima mogu proizlaziti prava pojedinaca koja domaći sudovi mogu izravno provesti priznata je još od klasičnog slučaja *Van Gend en Loos*. Zaključak je Suda pravde EU-a u tom slučaju glasio: "Pravo Zajednice [...] pojedincima nameće obveze, ali je njegova svrha pojedincima ujedno dati prava koja će postati dio njihova pravnog naslijeđa. Takva prava nastaju ne samo kada su izravno propisana osnivačkim ugovorom, već i temeljem obveza koje takav ugovor na jasno definiran način nameće kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice."³² U tom kontekstu, Sud pravde EU-a veliku važnost pridaje ulozi nacionalnih sudova u

³⁰ Pristup CJEU-a općenito je bio slijediti stavove ECtHR-a u smislu značenja prava na pošteno suđenje kao općeg načela prava Unije. Vidjeti npr. CJEU, *Baustahlgewebe GmbH*, C-185/95, 17. prosinca 1998. Međutim, CJEU se obično nije detaljno bavio određenim vidovima tog prava, a kada jest, kontekst primjene često se razlikovao od konteksta ovog izvješća. Primjerice, sudska praksa CJEU-a relevantna za kriterij "razumnog vremena" usredotočena je na postupke koji su se vodili pred institucijama Unije, što može umanjiti njihovu relevantnost za ovo izvješće. Vidjeti primjerice CJEU, *Hoechst protiv Komisije*, T-410/03, 18. lipnja 2008., stavci 227.-228.; CJEU, *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) protiv Komisije i ostalih*, C-238/99 P, 15. listopada 2002., stavak 169.; CJEU, *Chronopost i La Poste protiv UFEX i ostalih*, C-341/06 P, 1. srpnja 2008., stavak 45.

³¹ Mišljenje neovisnog odvjetnika Ruiz-Jaraboa Colomera, CJEU, *Roda Golf & Beach Resort SL*, C-14/08, stavak 29., od 5. ožujka 2009. CJ je presudu u ovom slučaju donio 25. lipnja 2009. (valja napomenuti da se u presudi ne raspravlja o pitanju pristupa pravosuđu o kojem govori neovisni odvjetnik).

³² CJEU, *Van Gend en Loos protiv Nederlandse Administratie der Belastingen*, slučaj 26/62, 5. Veljače 1963., str. 3.

zaštiti prava pojedinaca utemeljenih na pravu Zajednice, kada u presudi navodi da relevantna odredba osnivačkog ugovora "ima izravan učinak i jamči prava pojedincima koja su nacionalni sudovi dužni štiti."

U svojoj presudi u slučaju *Costa protiv ENEL-a*, Sud pravde EU-a nadalje je smatrao da je TEC, sadašnji TFEU, stvorio "vlastiti pravni sustav koji je [...] postao sastavnim dijelom dio pravnih sustava država članica koji su njihovi sudovi obvezni primjenjivati."³³ Važno je istaknuti i blisku vezu između učinkovite zaštite prava pojedinaca i učinkovite provedbe prava Unije, s obzirom na to da briga pojedinaca za njihova prava predstavlja dodatni oblik provedbe prava Europske unije. Sud pravde EU-a u slučaju *Costa protiv ENEL-a* zapravo je naglasio da "je budnost pojedinaca u zaštiti vlastitih prava vrsta učinkovitog nadzora pored onoga povjerenog" Europskoj komisiji. U tom su smislu državljani EU-a decentralizirani izvršitelji koji doprinose učinkovitoj provedbi prava Unije na nacionalnoj razini.

Nacionalni sudovi dužni su provoditi pravo Unije i štiti prava pojedinaca zajamčena pravom Unije. To mogu činiti sukladno domaćim sudskim postupcima, pravnim lijekovima i sankcijama, u okviru načela nacionalne proceduralne autonomije.³⁴ Riječima Suda pravde EU-a: "Potrebno je imati na umu i da su, prema uvriježenoj sudskoj praksi, u nedostatku relevantnih pravila Zajednice, detaljna proceduralna pravila osmišljena radi zaštite prava pojedinaca temeljem prava Zajednice, pitanje o kojem odlučuje domaći pravni poredak svake države članice, u skladu s načelom proceduralne autonomije država članica."³⁵

U takvoj situaciji, nacionalni pravni poredak mora poštivati dva načela. Prvo je *načelo ekvivalentnosti*: domaća proceduralna pravila kojima se provodi pravo Unije ne smiju biti manje povoljna od onih koja se primjenjuju u sličnim domaćim sudskim parnicama. Drugo je *načelo učinkovitosti*: primjenom nacionalnih

³³ CJEU, *Flaminio Costa protiv ENEL-a*, slučaj 6/64, 15. srpnja 1964., str. 593.

³⁴ Kako je Sud pravde istaknuo: "iako je Ugovorom pojedincima u nizu okolnosti omogućeno da tužbe po potrebi podnose izravno Sudu pravde, njime se nije željelo uvesti nove pravne lijekove na nacionalnim sudovima kako bi se osiguralo poštivanje prava Zajednice, osim onih koji su već predviđeni nacionalnim zakonima". Vidjeti slučaj *Butterboots*: CJEU, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen protiv Hauptzollamt Kiel*, slučaj 158/80, 7. srpnja 1981., stavak 44. Vidjeti i CJEU, *Unectef protiv Heylensa i drugih*, slučaj 222/86, 15. listopada 1987., stavak 14. i CJEU, *Vlassopoulou protiv Ministerium für Justiz*, slučaj C-340/89, 7. svibnja 1991.

³⁵ CJEU, *Reemtsma Cigarettenfabriken GmbH protiv Ministarstva financija*, C-35/05, 15. ožujka 2007., stavak 40. Među ostalim vidjeti i CJEU, *Preston i ostali*, C-78/98, 16. svibnja 2000., stavak 31. i i-21 *Njemačka i Arcor*, zajednički slučajevi C-392/04 i C-422/04, 19. rujna 2006., stavak 57. Vidjeti i CJEU *Rewe-Zentralfinanz eG*, slučaj 33/76, 16. prosinca 1976. Ovo je stajalište podržao i ECtHR, *Zubayrayev protiv Rusije*, br. 67796/01, 10. siječnja 2008., stavak 105.; ECtHR, *Khatsiyeva protiv Rusije*, br. 5108/02, 17. siječnja 2008., stavak 161.; ECtHR, *Stoica protiv Rumunjske*, br. 42722/02, 4. ožujka 2008., stavak 101.

proceduralnih pravila ne smije se onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarenje prava zajamčenih pravom Unije.³⁶

Ocjena nacionalnih pravnih normi o pravnim lijekovima i pitanjima postupka i nadležnosti u svjetlu gornja dva načela u suštini je pitanje načina na koji će domaći sud kontekstualno odrediti svaki pojedinačni slučaj. Ova načela mogu utjecati na niz nacionalnih pravnih lijekova i kriterije koji se tiču postupka i nadležnosti, poput domaćih rokova zastare i ostalih vremenskih ograničenja, pravila o dokazima i teretu dokazivanja, pravila o stranačkoj sposobnosti, nacionalnih uvjeta za naknadu gubitaka i štete te čitavog niza drugih pravnih lijekova i sankcija.

Važna dimenzija načela nacionalne proceduralne autonomije tradicionalno je bila da pravu Unije, u pogledu učinka na zemlje, "nije namjera nametnuti nove pravne lijekove nacionalnim sudovima kako bi se osiguralo poštivanje prava Zajednice, osim onih koji su već predviđeni nacionalnim zakonima."³⁷ Dakle temeljem prava Unije, domaći sudovi nisu dužni primjenjivati pravne lijekove koji nisu propisani domaćim zakonima. Međutim, u praksi, domaći sudovi mogu imati velike poteškoće s prilagođavanjem postojećih pravila tako da je u konačnici možda potrebno uspostaviti nove postupke.³⁸

1.5.2. Odgovornost za povredu prava Unije

Sud pravde EU-a razvio je načelo odgovornosti države za povredu prava Unije. Prema ovome Sudu, puni učinak propisa Unije bio bi narušen, a zaštita njima zajamčenih prava oslabljena, kada pojedinci ne bi mogli dobiti odštetu u slučaju

kršenja njihovih prava povredom prava Unije od strane države članice.³⁹ S obzirom da to pitanje nije uređeno zakonodavstvom Unije, država se mora pobrinuti za naknadu štete sukladno propisima nacionalnog zakona o odgovornosti, u kojem se slučaju također primjenjuju načela ekvivalentnosti i učinkovitosti.

³⁶ CJEU, *Peterbroeck Van Campenhout SCS & Cie protiv Belgije*, C-312/93, 14. prosinca 1995., stavak 12.; CJEU, *Comet protiv Produktschap voor Siergewassen*, slučaj 45/76, 16. prosinca 1976., stavci 12.-6.; CJEU, *Komisija protiv Španjolske*, C-96/91, 9. lipnja 1992., stavak 12. Vidjeti i CJEU, *Preston i ostali*, slučaj C-78/98, br. 26., stavci 31. i 57. U tom slučaju, CJEU je presudio da zahtjev da se za članstvo u profesionalnom mirovinskom sustavu treba prijaviti u roku od šest mjeseci od završetka rada nije pretjerano otežavao provedbu prava Zajednice. No, ujedno je zaključio da bi pravilo koje ograničava izračun radnog staža na dvije godine prije podnošenja zahtjeva, pri čemu je osoba vršila uplate tijekom duljeg razdoblja, utjecalo na neprovedivost prava pojedinca (stavci 35.-44.)

³⁷ CJEU, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen protiv Hauptzollamt Kiel*, slučaj 158/80, 7. srpnja 1981., stavak 44.

³⁸ CJEU, *R. protiv Državnog tajništva za promet, ex parte Factortame i ostali (Factortame I)*, C-213/89, 19. lipnja 1990.

³⁹ CJEU, *Frankovich i Bonifaci protiv Italije*, zajednički slučajevi C-6/90 i C-9/90, 19. studenoga 1991.; CJEU, *Brasseries du Pêcheur i Factortame*, zajednički slučajevi C-46/93 i C-48/93, 5. ožujka 1996.

Načelo učinkovite sudske zaštite prava pojedinca zajamčenog pravom Unije od nacionalnih sudova može zahtijevati i reviziju svih zakonodavnih mjera i po potrebi odobravanje privremenih mjera pomoći, čak i ako ne postoje relevantne nacionalne odredbe na kojima takve mjere mogu biti utemeljena.⁴⁰

1.5.3. Zakonodavstvo Unije

U okviru pravnog poretka Unije postoji čitav niz zakonodavnih instrumenata čija je svrha provesti pravo pristupa pravosuđu koji tako oblikuju sadržaj nacionalnog prava.⁴¹ Primjerice, člankom 31. Direktive 2004/38/EZ o pravu na slobodu kretanja i boravak⁴² (Direktiva državljana ili Direktiva o slobodi kretanja) propisane su određene proceduralne mjere zaštite kojima se osigurava visoka razina zaštite prava državljanina Unije i članova njihovih obitelji u slučaju da im se zabrani ulazak u drugu državu članicu ili boravak u njoj. Prema toj odredbi, državljanima Unije i članovima njihovih obitelji, kojima je zabranjen ulazak u drugu državu članicu ili boravak u njoj, treba osigurati sudski postupak u kojem će moći ostvariti pravni lijek. Osim toga, direktiva reafirmira pravo državljanina Unije i članova njihovih obitelji kojima je zabranjen pristup teritoriju države članice da nakon isteka razumnog roka ponovno podnesu predstavku, u skladu s relevantnom sudskom praksom Suda pravde EU-a.

Još jedan primjer zakonodavnog instrumenta EU-a koji jamči pravo na pristup pravosuđu je članak 7. Direktive o rasnoj jednakosti: "Države članice trebaju se pobrinuti da sve osobe koje smatraju da im je nanesena nepravda neprimjenom načela jednakog postupanja imaju pristup sudskim i/ili upravnim postupcima, uključujući postupke mirenja kada to smatraju potrebnim, u svrhu izvršenja obveza propisanih ovom direktivom."⁴³ Direktivom je propisano da osobe koje su bile izložene diskriminaciji na rasnoj osnovi ili na osnovi etničkog podrijetla moraju imati na raspolaganju odgovarajuća sredstva pravne zaštite. Direktiva izričito spominje udruge ili pravne osobe koje bi trebale biti ovlaštena sudjelovati u postupcima bilo u ime žrtve ili kao podrška žrtvi, u svrhu osiguranja učinkovitije razine zaštite pred nacionalnim sudovima.⁴⁴ Direktivom o rasnoj jednakosti,

⁴⁰ CJEU, *R. protiv državnog tajnika za promet, ex parte Factortame i ostali* (Factortame I), C-213/89, 19. lipnja 1990.

⁴¹ Vidjeti i Europsku komisiju (2010.) *Promicanje jednakosti: aktivnosti usmjerene na borbu protiv diskriminacije u 2009.*, Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije (Ured za publikacije), str. 26ff.

⁴² Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća usvojena 29. travnja 2004. o pravu državljanina Unije i članova njihovih obitelji na slobodu kretanja i boravka na teritoriju država članica kojom se mijenja i dopunjuje Uredba (EEZ), br. 1612/68 i ukidaju Direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, S.L. L158, 30. travnja 2004., str. 77.

⁴³ Direktiva 2000/43, 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko podrijetlo, S.L. L 180, 19. srpnja 2000., str. 22.

⁴⁴ Vidjeti FRA (2010.) *The Racial Equality Directive: application and challenges* (Direktiva o rasnoj jednakosti: primjena i izazovi), Luksemburg: Ured za publikacije.

konačno, propisana su određena pravila o teretu dokazivanja, prema kojima isti mora prijeći na tuženika prilikom iznošenja dokaza u *prima facie* slučaju diskriminacije.⁴⁵ Slično sročene odredbe nalaze se i u Direktivama o jednakosti spolova i u Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju.

Dva specijalizirana pravna instrumenta Unije bave se određenim vidovima pristupa pravosuđu: Direktiva o pravnoj pomoći⁴⁶ i Direktiva o medijaciji.⁴⁷ Direktivom o pravnoj pomoći promiče se sudska suradnja u građanskim parnicama s prekograničnim implikacijama, na području slobode, sigurnosti i pravde. Glavna je svrha direktive zajamčiti odgovarajuću razinu pravne pomoći u prekograničnim sporovima utvrđivanjem određenih minimalnih zajedničkih standarda. Direktiva je primjenjiva samo na prekogranične sporove koji se odnose na građanske i trgovačke predmete. Osigurava da sve osobe koje su stranke u građanskom ili trgovačkom sporu koji potpada pod opseg direktive moraju biti u stanju braniti svoja prava pred sudom, čak i ako im njihova financijska situacija onemogućuje snošenje troškova postupka. Sukladno direktivi, pravna se pomoć smatra primjerenom ako korisniku omogućuje učinkovit pristup pravosuđu. Pravna pomoć obuhvaća davanje savjeta prije početka suđenja u svrhu postizanja nagodbe prije početka sudskog postupka, pravnu pomoć u donošenju slučaja pred sud i zastupanje pred sudom, kao i pomoć u snošenju troškova sudskog postupka ili oslobađanje od istih.

Prema Direktivi o medijaciji, cilj osiguranja boljeg pristupa pravosuđu treba obuhvaćati pristup kako sudskim tako i izvansudskim metodama rješavanja sporova. Izvansudski postupci rješavanja građanskih i trgovačkih sporova mogu pojednostaviti i poboljšati pristup pravosuđu. Medijacija je ekonomičan i brz način izvansudskog rješavanja građanskih i trgovačkih sporova koji se koristi postupcima prilagođenima potrebama stranaka. Vjerojatnije je da će dogovori postignuti medijacijom biti dobrovoljno izvršeni, kao i da će stranke uspjeti sačuvati prijateljski i održiv odnos. Direktiva je primjenjiva na postupke u kojima dvije ili više stranki u prekograničnom sporu samostalno i dobrovoljno pokušavaju mirnim putem riješiti svoj spor uz pomoć posrednika. Međutim, nije primjenjiva na prava i obveze o kojima stranke, temeljem mjerodavnog i primjenjivog zakona, nemaju slobodu odlučivanja. Takva prava i obveze naročito su česti u obiteljskom i radnom pravu. Medijacija predviđena direktivom treba biti dobrovoljan proces u smislu da su stranke same zadužene za postupak te ga mogu organizirati kako god žele i prekinuti u bilo kojem trenutku. Međutim,

⁴⁵ Vidjeti FRA i ECHR (2011.) *Priručnik o europskom nediskriminacijskom pravu*, Luksemburg: Ured za publikacije.

⁴⁶ Direktiva 2002/8/EZ od 27. siječnja 2003. o unapređivanju pristupa pravosuđu u prekograničnim sporovima uspostavljanjem minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći za takve sporove, S.L. L 26, 31. siječnja 2003., str. 41.

⁴⁷ Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o određenim vidovima medijacije u građanskim i trgovačkim sporovima usvojena 21. svibnja 2008., S.L. L 136, 24. svibnja 2008., str. 3.

nacionalni zakoni trebaju sudovima dati ovlast utvrđivanja vremenskih ograničenja trajanja postupaka medijacije.

1.6. Pristup pravosuđu u politici EU-a

Na političkoj razini Vijeće je u svoja tri programa pravosuđa i unutarnjih poslova istaknulo prioritete u sljedećih pet godina, od kojih je najnoviji Štokholmski program usvojen 2009. godine.

1.6.1. Tampere

Na Europskom vijeću održanom u Tampereu (1999.) istaknuta je potreba za boljim pristupom pravosuđu, naročito kroz međusobno priznavanje sudskih odluka i veće približavanje procesnih prava. Vijeće je istaknulo potrebu za pokretanjem informativnih kampanja, izradom priručnika za korisnike i uspostavom pristupačnih sustava informiranja. Pravna pomoć, izvansudski postupci i minimalni standardi navedeni su kao daljnji primjeri područja na kojima ima mjesta za napredak što se ne odnosi samo na prekogranične situacije.

Vijeće je ujedno naglasilo da "bi minimalni standardi trebali služiti zaštiti žrtava zločina, naročito njihovom pristupu pravosuđu i ostvarenju prava na naknadu štete, uključujući troškove postupka. Osim toga, trebalo bi uspostaviti nacionalne programe kojima bi se financirale mjere, javne i nevladine, za pomoć žrtvama i njihovu zaštitu."⁴⁸ Iako se ova inicijativa prvenstveno odnosi na područje kaznenog prava, valja napomenuti da se ona ujedno tiče pitanja primjenjivih na pristup pravosuđu u cjelini, uključujući pristup građanskim i upravnim postupcima.

1.6.2. Hag

Europsko vijeće održano u Hagu (2004.) također je zaključilo da se "europsko pravosudno područje može zajamčiti osiguravanjem učinkovitog pristupa pravosuđu svima i izvršavanjem presuda."⁴⁹ Program je naglasio da pristup pravosuđu "nije samo područje na kojem se presude iz jedne države članice uvažavaju i izvršavaju u drugim državama članicama, već područje na kojem se učinkovit pristup pravosuđu jamči radi dobivanja i izvršenja sudskih presuda."

⁴⁸ Zaključci Predsjedništva, odjeljak V. pod nazivom "Bolji pristup pravosuđu u Europi", stavci 29. nadalje, dostupno na: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm.

⁴⁹ Europska komisija (2005.) *Haški program: deset prioriteta u sljedećih pet godina. Partnerstvo za europsku obnovu na području slobode, sigurnosti i pravde*, COM(2005.) 0184 konačno, 10. svibnja 2005., odjeljak 2.3.

1.6.3. Stockholm

Europsko vijeće održano u Stockholmu (2009.) naglasilo je da Europa mora biti "Europa zakona i pravde: treba ojačati europsko pravosuđe kako bi se prevladala trenutna podijeljenost. Prednost treba dati mehanizmima koji olakšavaju pristup pravosuđu kako bi ljudi mogli ostvariti svoja prava diljem Unije. Potrebno je poboljšati suradnju i izobrazbu stručnjaka u javnom sektoru te mobilizirati resurse kako bi se uklonile zapreke u priznavanju pravnih akata u drugim državama članicama."⁵⁰ Program navodi i da "europsko pravosuđe područje državljanima mora omogućiti ostvarenje njihovih prava na čitavom području Unije bitnim podizanjem sveukupne razine svijesti o pravima i olakšavanjem pristupa pravosuđu."⁵¹ U tom se kontekstu spominje važnost e-pravosuđa (*e-justice*) (vidjeti niže).⁵²

Europsko vijeće zadužilo je Europsku komisiju za izradu Akcijskog plana provedbe Štokholmskog programa.⁵³ Akcijski plan sadrži niz relevantnih mjera, uključujući *Zelenu knjigu o minimalnim standardima za građanske postupke i nužnom praćenju provedbe* (čija se objava planira 2013.); *Zakonodavni prijedlog s ciljem poboljšanja dosljednosti postojećeg zakonodavstva Unije na području građanskog procesnog prava* (2014.); *Izješće o primjeni Direktive 2003/8/EZ o pravnoj pomoći* (2011.); *Priopćenje/Zelena knjiga o promicanju alternativnih načina rješavanja sporova u EU-u* (2010.); i *Priopćenje o provedbi direktive o medijaciji* (2013.). Akcijski plan obuhvaća i europski Portal e-pravosuđa.⁵⁴

Europski portal e-pravosuđa (*e-justice*)⁵⁵

Primjenom informacijskih i komunikacijskih tehnologija unapređuje se dostupnost, pravodobnost, transparentnost i odgovornost, a sudstvu pomaže u pružanju učinkovitijih usluga. Takve inovacije mogu donijeti poboljšanja na svim navedenim područjima, a od posebne su važnosti na području pristupa pravosuđu. Uz pomoć europskog Portala e-pravosuđa nastoji se unaprijediti rad sudskih sustava olakšavanjem svakodnevnog posla pravnika i jačanjem suradnje pravosudnih tijela.

⁵⁰ Vijeće Europske unije, Štokholmski program – Otvorena i sigurna Europa na usluzi državljanima, 2010/C 115/01, 4. svibnja 2010., odjeljak 1.1., dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

⁵¹ *Idem.* odjeljci 3. i 3.4.

⁵² Vijeće je usvojilo *Višegodišnji akcijski plan europskog e-pravosuđa Europskog vijeća 2009.-2013.*, 2009/C 75/01, 31. ožujka 2009., S.L. C 75, odjeljak 1., dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:EN:PDF>.

⁵³ Europska komisija (2010.) *Uspostavljanje područja slobode, sigurnosti i pravde za europske državljane – Akcijski plan za provedbu Štokholmskog programa*, COM(2010.) 171 konačno, 20. travnja 2010., str. 23.-24., dostupno na: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom%archive/COM%202010%20171%20EN.pdf.

⁵⁴ *Ibid.*, str. 20. i 23.

⁵⁵ Vidjeti: <http://e-justice.europa.eu>.

16. srpnja 2010. Europska unija pokrenula je Portal, kojim se omogućuje pristup potpunom pravosuđu diljem Unije. EU ovim portalom želi odgovoriti na glavna pravna pitanja te pomoći državljanima – i osobama koje žive u Uniji, tvrtkama i pravnicima, stvaranjem jedinstvenog pravosudnog područja. Portal će se povremeno ažurirati dodavanjem novih informacija, alata i funkcija.

Buduće će verzije poboljšati učinkovitost postojećih alata europskog pravosuđa, omogućujući, primjerice, državljanima da svoje manje prekogranične zahtjeve rješavaju online (Uredba (EZ) br. 861/2007, 11. srpnja 2007.), pružajući državljanima i tvrtkama diljem Europe brz i jeftin građanski postupak primjenjiv na građanske i trgovačke sporove u kojima vrijednost zahtjeva ne prelazi €2 000. Ovaj prvenstveno pisani postupak primjenjiv je na novčane i nenovčane zahtjeve. Sudske odluke dobivene u ovom postupku moraju biti podložne automatskom priznavanju i izvršenju u drugoj državi članici bez mogućnosti osporavanja njihova priznavanja, osim u slučaju da tuženiku nije uručena dokumentacija.

Sljedeći je primjer mogućnost podnošenja zahtjeva za izdavanje europskog platnog naloga radi isplate neprijepornih dugovanja online (Uredba (EZ) br. 1896/2006, 12. prosinca 2006.). Time se vjerovnicima daje mogućnost naplate svojih neprijepornih građanskih i trgovačkih tražbina pred sudovima država članica sukladno jedinstvenom postupku koji se zasniva na postupku standardnih obrazaca. Pojedinaac se ne mora pojaviti na sudu, a postupci se pokreću i rješavaju isključivo elektronskim putem. Dovoljno je da podnositelj podnese zahtjev, nakon čega se pokreće automatski postupak. Sudska odluka donesena u ovom postupku slobodno kruži u drugim državama članicama; vjerovnik ne mora poduzeti nikakve privremene mjere kako bi se odluka izvršila u inozemstvu.

Sudovi će moći rješavati prekogranične zahtjeve online i komunicirati s podnositeljima i tuženicima kao i sa sudovima drugih država članica. Očekuje se napredak i na području rješavanja pitanja interoperabilnosti e-potpisa, e-identiteta i e-plaćanja na razini EU-a. Predviđa se da će internetski portal europskog e-pravosuđa u potpunosti zaživjeti do 2013. godine.⁵⁶

⁵⁶ Vidjeti i odjeljak 4. Posebnog EUROBAROMETRA 351 o europskim postupcima koji se tiče informiranosti i primjene tri prekogranična postupka EU-a i izvora informiranosti za svaki postupak, dostupno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

Samo e-pravosuđe nije rješenje

Međutim, važno je naglasiti da je Sud pravde EU-a nedavno istaknuo da se ne mogu nuditi isključivo "elektronska sredstva" zbog opasnosti da bi to moglo "onemogućiti ostvarenje prava [...] određenih pojedinaca u praksi."

(CJEU, *Rosalba Alassini i Filomena Califano protiv Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono protiv Telecom Italia SpA, Multiservice Srl protiv Telecom Italia SpA*, spojeni slučajevi C-317/08 do C-320/08, 8. ožujka 2010., stavak 58.)

Ostali primjeri e-pravosuđa na nacionalnoj razini

U **Italiji** je na građanskim sudovima uveden projekt pod nazivom *Processo Civile Telematico* (online građanski spor). Cilj je sustava povećati dostupnost online usluga uspostavom dvosmjerne razmjene podataka i dokumenata te interoperabilnosti predstavki među svim vanjskim korisnicima (poput odvjetnika i sudskih vještaka), svih internih sudskih korisnika (poput službenika i sudaca) i svih državnih uprava uključenih u građanske parnice. Namjera je sustava omogućiti odvjetnicima, sudskim vještacima i drugim uključenim osobama izradu, digitalno potpisivanje i slanje vlastitih pravnih akata mjerodavnom sudu, primanje sudskih obavijesti na verificirane e-mail adrese, puni pristup informacijama i elektronskim aktima koji se odnose na njihove građanske parnice, a sve to uz veliki raspon kriterija pretraživanja, funkcija pronalaženja informacija i pretraživanja pojmova. S obzirom na složenost sustava, *Processo Civile Telematico* trenutno koristi samo nekoliko okružnih sudova u sjevernoj Italiji (npr. Milano, Monza i Brescia).

U **Republici Češkoj**, cilj je vladinog projekta *eJustice* (koji je dio šireg projekta *eGovernment*) uvođenje elektronskih i internetskih alata koji se odnose na sudstvo kako bi se skratilo trajanje sudskih i upravnih postupaka. Projekt obuhvaća, primjerice, online baze podataka koje strankama u sporu omogućuju praćenje pojedinačnih proceduralnih koraka poduzetih u njihovu slučaju. S obzirom na nedostatak financijskih sredstava neophodnih za pravilnu provedbu projekta, čini se da je, bar za sada, učinak inicijative ograničen.⁵⁷

⁵⁷ Vidjeti: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/ejustice>.

Dostupnost web usluga, uključujući mogućnost pregleda online zakonodavstva i sudske prakse još je jedan primjer dobre prakse. U tom je kontekstu naročito vrijedno spomenuti **austrijski** "Rechtsinformationssystem" [pravni informacijski sustav] koji na besplatno raspolaganje stavlja ne samo sudsku praksu svih grana (ustavne, upravne, građanske i kaznene) i razina sudstva (vrhovnih sudova, ali i prizivnih, pa čak i prvostupanjskih sudova), već i cijeli niz pravnih instrumenata na saveznoj i regionalnoj razini. Moguće je pristupiti ne samo trenutno važećoj pročišćenoj verziji, već i prvobitnoj verziji, kao i svim izmjenama i dopunama te sadržaju službene publikacije; osim toga, moguće je pronaći i službene nacрте i vladine prijedloge saveznog zakonodavstva.⁵⁸

I u drugim državama članicama, poput **Bugarske, Cipra, Danske, Francuske, Grčke, Latvije, Litve, Malte, Poljske i Ujedinjenog Kraljevstva**⁵⁹ postoje službene pravne baze podataka, iako naizgled užeg obima.

1.7. Sažetak

Prethodne studije FRA-e prepoznale su pristup pravosuđu kao važno pitanje i bavile su se određenim vidovima pristupa pravosuđu. Ovo je prvo izvješće FRA-e koje je u cijelosti posvećeno toj temi. Istraživanje na nacionalnoj razini u državama članicama izrađeno je na temelju tipologije pristupa pravosuđu kako bi rezultati bili što više usporedivi.

Pristup pravosuđu pojam je s mnoštvom nijansi. Iako se sam izraz ne koristi u zakonodavstvu država članica, drugi izrazi ili pojmovi izražavaju istu zamisao. Na europskoj i međunarodnoj razini, izraz se ne koristi često, ali je prisutan u Povelji o temeljnim pravima Europske unije (članak 47(3)). Područje pristupa pravosuđu razvili su i Europski sud za ljudska prava i Sud pravde EU-a, a zakonodavstvo i političke mjere na razini EU-a ističu važnost olakšanog pristupa pravosuđu.

⁵⁸ Vidjeti: www.ris.bka.gv.at.

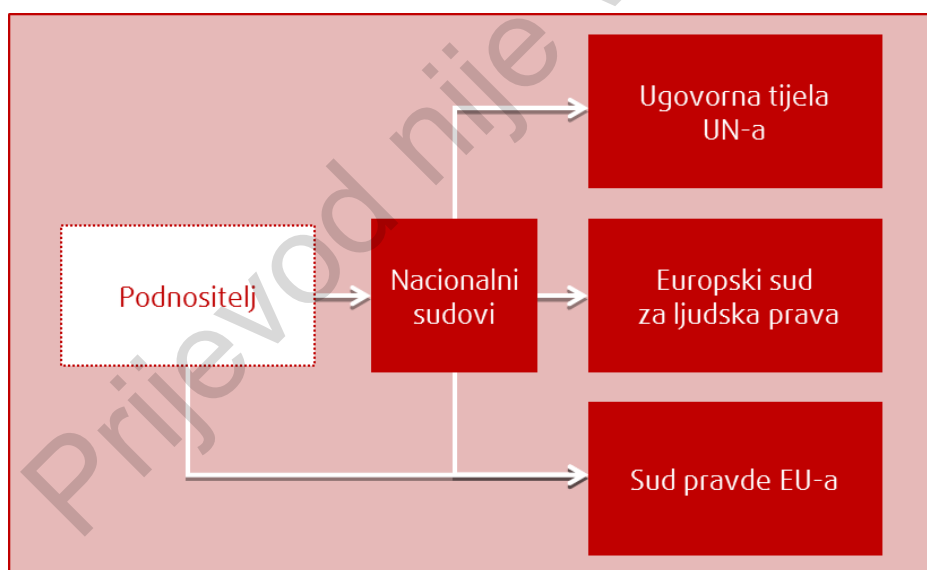
⁵⁹ Vidjeti: www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Information_technology/Links. Vidjeti i EU N-Lex, s nacionalnim zakonima 23 države članice EU-a, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_en.htm, kao i informacije o sudskoj praksi različitih država članica, dostupno na: <http://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=en&idTaxonomy=ll&idCountry=eu&vmac=JYNot00>.

2. Mehanizmi dostupni na europskoj i međunarodnoj razini

Jedna je od glavnih svrha ovoga izvješća pružiti uvid u dostupne mehanizme za pristup pravosuđu u Europi.⁶⁰ Sljedeća će se poglavlja baviti isključivo sudovima na nacionalnoj razini, a ovo je poglavlje posvećeno sudskim i parasudskim mehanizmima na europskoj i međunarodnoj razini. Pojednostavljeno, izvan nacionalnih sudova pojedincima su na raspolaganju postupci rješavanja sporova na tri razine: na razini EU-a (pred Sudom pravde EU-a), Vijeća Europe (pred Europskim sudom za ljudska prava i Europskim odborom za socijalna prava) i UN-a (pred ugovornim nadzornim tijelima). U prvom će se odjeljku objasniti opće razlike i sličnosti među navedenim sustavima.

Budući da se Odbor za socijalna prava ne bavi pojedinačnim, već samo kolektivnim žalbama, nema ga na donjoj slici.

Slika 2: pregled odabranih mehanizama



Izvor: FRA, 2010

⁶⁰ Za usporedni pregled ECtHR-ovih i UN-ovih postupaka rješavanja sporova u vezi s ljudskim pravima vidjeti I. Butler (2007.) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, poglavlje 4.

2.1. Zajednička obilježja i razlike

2.1.1. Suodnos nacionalnih i međunarodnih mehanizama

Odnos između Suda pravde Europske unije i nacionalnih sudova država članica razlikuje se od odnosa između Suda za ljudska prava, Europskog odbora za socijalna prava i ugovornih tijela UN-a i nacionalnih sudova. Razlog leži u dvije suštinske razlike između prava Europske unije i ostalih vrsta međunarodnog prava, kao što su Konvencija o ljudskim pravima i ugovori UN-a. Prva je razlika u tome što su države članice EU-a na nacionalnoj razini dužne provoditi pravo Europske unije uz "izravni učinak". To znači da se pojedincu mora pružiti mogućnost izravnog oslanjanja na pravo Unije pred nacionalnim sudovima (doktrina "izravnog učinka").⁶¹ Druga je razlika u tome što države članice EU-a moraju osigurati da pravo Unije uvijek ima prednost pred proturječnim odredbama nacionalnog prava (doktrina "nadređenosti").⁶² Na taj se način pravo Unije gotovo automatski ugrađuje u nacionalno pravo država članica EU-a. To se očituje u postupcima koji su pojedincu dostupni pred EU-om. "Prethodni postupak" glavni je kanal kroz koji pojedinac može tražiti ispravno tumačenje, uključujući i ocjenu valjanosti prava Unije. U okviru ovoga postupka, nacionalni sud može proslijediti zahtjev za tumačenje prava Unije Sudu pravde EU-a kako bi mu ovaj pomogao u donošenju konačne odluke u određenom predmetu. Na njegovom će se tumačenju temeljiti samostalna presuda nacionalnog suda koja se izvršava kroz postupke utvrđene nacionalnim zakonima. U tom je smislu pravo Europske unije i proceduralno i sadržajno usko isprepletano s nacionalnim pravom i nacionalnim sudovima.

Suprotno tome, države članice Europske konvencije o ljudskim pravima, Europske socijalne povelje i ugovora UN-a obvezale su se jamčiti prava iz navedenih dokumenata u okviru nacionalnog zakonodavstva. Iako država, sukladno međunarodnom pravu, odgovara za nepoštivanje navedenih dokumenata, za razliku od prava Unije, nije ih dužna automatski i izravno primjenjivati niti ih nadrediti nacionalnom pravu. U slučaju da država prekrši pravo, podnositelj mora učiniti dvije stvari. Najprije mora pokušati riješiti žalbu na nacionalnom sudu, koji nije dužan izravno primjenjivati odredbe mjerodavnog ugovora ili mu dati prednost pred nacionalnim pravom. U slučaju da ne postigne uspjeh na nacionalnoj razini, može pokrenuti postupak pred Europskim sudom za ljudska prava, Europskim odborom za socijalna prava ili ugovornim tijelom UN-a.

⁶¹ Najprije se moraju zadovoljiti određeni kriteriji. Vidjeti: CJEU, *Van Gend en Loos*, slučaj 26/62, 5. veljače 1963., ECR 3; nadalje, izravni učinak (općenito govoreći) po svojoj prirodi nije horizontalan te se stoga primjenjuje na odnose između pojedinaca i države, a ne i na odnose među pojedincima (vidjeti CJEU, *Paola Faccini Dori protiv Recreb Srl*, slučaj 91/92, 14. srpnja 1994., ECR I-3325).

⁶² CJEU, *Costa protiv ENEL-a*, slučaj 6/64, 16. srpnja 1964., ECR 1194.

2.1.2. Suodnos međunarodnih mehanizama

Iako su gornja tri sustava neovisna, povremeno dolazi do njihova ispreplitanja. Kao prvo, sve države članice EU-a stranke su Europske konvencije o ljudskim pravima kao i brojnih "ključnih" ugovora UN-a o ljudskim pravima s vlastitim parasudskim mehanizmima. Na taj način pojedinac može birati koji će od navedenih sustava koristiti.

Navedena tri mehanizma imaju očite usporedne prednosti i nedostatke. Spomenimo samo jedan vid: zakonodavstvo i presude EU-a imaju jasan i izravan učinak na nacionalnoj razini. No isto tako, Sud pravde EU-a nije primarni kanal za pristup pravosuđu kojem se pojedinci obraćaju za podnošenje zahtjeva o povredi temeljnog prava. 2009. godine ovaj je sud zaprimio približno 1000 zahtjeva⁶³, a tek se nekolicina njih odnosila na temeljna prava, za razliku od Europskog suda za ljudska prava, koji je u istoj godini zaprimio gotovo 60 000 novih predstavki u vezi s navodnim povredama temeljnih prava.⁶⁴ Odbor UN-a za ljudska prava, najaktivniji od pet ugovornih tijela koja se trenutno bave pojedinačnim žalbama, od 1977. godine, kada je počeo primati predmete, ukupno je zaprimio manje od 2 000 predstavki.⁶⁵ Broj predmeta naravno nije jedini čimbenik koji određuje utjecaj navedenih tijela, no može ukazati na to koliko su dotični mehanizmi poznati javnosti, na percepciju podnositelja o tome koje je tijelo najučinkovitije, na dostupnost tijela u pogledu troškova ili kriterija dopustivosti te na izvore kojima raspolažu (primjerice nadzorna tijela UN-a rade samo sa skraćenim radnim vremenom).

Drugi način na koji se ove tri razine isprepliću odnosi se na sama sudska i parasudska tijela koja se pri tumačenju sličnih odredbi često pozivaju na sudske prakse jedno drugoga. To je osobito slučaj kada je posrijedi tumačenje odredbi o ljudskim pravima. Po pitanju ljudskih prava Sud pravde EU-a je u pravu Unije razvio norme oslanjajući se na međunarodne ugovore o ljudskim pravima čije su stranke države članice i to prvenstveno na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, ali i na ugovore UN-a.⁶⁶

⁶³ Od kojih 561 za Sud pravde i 568 za Opći sud. Vidjeti: CJEU, *Godišnje izvješće 2009.*, str. 81 i 165, dostupno na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

⁶⁴ ECtHR, *Godišnje izvješće 2009.*, Strasbourg: Tajništvo Europskog suda za ljudska prava, str. 139., dostupno na: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

⁶⁵ Za dodatnu ilustraciju podatka o zaprimljenim predmetima od strane ugovornih tijela UN-a, Odbor za ukidanje rasne diskriminacije ukupno je primio 45 predmeta.

⁶⁶ Vidjeti primjerice *Mišljenje 2/94 Pristup Europske zajednice Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (1996.) ECR I-1759; slučaj C-540/03, *Europski parlament protiv Vijeća*, ECR I-5769, 27. lipnja 2006. Za primjer pozivanja ECtHR-a na ugovore UN-a vidjeti: ECtHR, *Opuz protiv Turske*, br. 33401/02, 9. lipnja 2009. Također vidjeti A. Rosas (2009.) *Fundamental Rights in the EU, with special emphasis on the Case-law of the European Court of Justice* (Luksemburg) u: G. Alfredsson et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

I konačno, Lisabonski ugovor obvezuje EU na pristup Konvenciji o ljudskim pravima što će pojedincima omogućiti da EU tuže izravno Sudu za ljudska prava.⁶⁷

2.1.3. Pitanja postupka

Sudsko rješavanje sporova naspram parasudskog

Priroda postupaka koji se vode pred Sudom pravde EU-a i Sudom za ljudska prava na jednoj strani, te Odborom za socijalna prava i ugovornim tijelima UN-a na drugoj strani ponešto se razlikuje. Sudovi su bliži tradicionalnim mehanizmima rješavanja sporova dok je Odbor i tijela preciznije definirati "parasudskim" mehanizmima. "Sudsko" rješavanje sporova na međunarodnoj razini odnosi se na postupke u kojima službeno izabrani suci na temelju dokaza stranki sukladno primjenjivom zakonu donose pravno obvezujuću presudu. Kod parasudskog rješavanja sporova neovisni stručnjaci razmatraju dokaze i argumente stranaka sukladno zakonima te donose odluke koje stranke nisu izričito prihvatile kao pravno obvezujuće.⁶⁸

Stranačka sposobnost⁶⁹

Fakultativni protokol br. 1 uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima propisuje da samo pojedinačne žrtve ili njihovi imenovani zastupnici mogu podnijeti žalbu.⁷⁰ To znači da NVO-i mogu zastupati žrtve uz njihovu izričitu suglasnost, ali ne postoji tužba u javnom interesu (*actio popularis*). Vezano uz povrede prava pripadnika manjina (članak 27.), Odbor za ljudska prava smatrao je da predvodnik zajednice može podnijeti žalbu koja se odnosi na čitavu skupinu bez pisanog odobrenja svakog njenog pripadnika.⁷¹ Iako je pravo na samoodređenje iz Pakta ujedno i "skupno" pravo, Odbor UN-a za ljudska prava smatrao je da se o njemu ne može odlučivati u okviru Fakultativnog protokola.⁷²

⁶⁷ Članak 6(2) Ugovora o Europskoj uniji.

⁶⁸ H. Steinberger (1981.) *Judicial Settlement of International Disputes* u: R. Berhardt (ed.) *Encyclopaedia of Public International Law*, Nizozemska: Max Planck, str. 120; H. Steiner (2000.) *Individual Claims in a World of Mass Violations: What Role for the Human Rights Committee?* u: P. Alston i J. Crawford. (eds.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 29-30.

⁶⁹ Za raspravu o stranačkoj sposobnosti pojedinca pred CJEU-om, vidjeti poglavito odjeljak 2.4.1 o zahtjevu za poništenje.

⁷⁰ Fakultativni protokol uz ICCPR, članak 1. i HRC-ov Poslovnik, pravilo 96(b), UN-ov dok. CCPR/C/3/izmj.8, 22. rujna 2005.

⁷¹ Odbor UN-a za ljudska prava (UN HRC) *Poglavica Bernard Ominayak i Lubicon Lake Band protiv Kanade*, CCPR/C/38/D/167/1984, 26. ožujka 1990., dostupno na: www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html.

⁷² *Ibid.*

Slično je i u slučaju Europske konvencije o ljudskim pravima, gdje podnositelj mora biti ili žrtva navodne povrede prava ili njezin imenovani zastupnik.⁷³

Kriteriji dopustivosti

Da bi Sud pravde EU-a, Sud za ljudska prava i ugovorna tijela UN-a preuzeli nadležnost nad sadržajem zahtijeva, podnositelj mora zadovoljiti niz kriterija dopustivosti. Kriteriji Suda pravde razlikuju se od kriterija Suda za ljudska prava i ugovornih tijela UN-a i to ponajprije zbog suodnosa nacionalnih sudova i navedenih tijela o kojem se prije raspravljalo. Budući da su kriteriji dopustivosti Suda za ljudska prava i ugovornih tijela UN-a gotovo istovjetni, o njima će odmah biti riječi, dok će se o kriterijima Suda pravde EU-a raspravljati naknadno.

Europski sud za ljudska prava ili ugovorno tijelo UN-a najprije se moraju uvjeriti da je podnositelj iscrpio sve pravne lijekove na nacionalnoj razini. Pravnim se lijekovima, međutim, smatraju samo oni koji su razumno dostupni. U tom su pogledu i ugovorna tijela UN-a i Sud za ljudska prava spram ovoga kriterija zauzeli pristup koji pogoduje žrtvama, jer ne zahtijevaju od podnositelja da iscrpe neučinkovite ili pretjerano dugotrajne pravne lijekove.⁷⁴ Ovo se pravilo temelji na mišljenju da država treba imati priliku sama riješiti povredu prije nego se predmet prosljedi međunarodnoj instanci.⁷⁵ Nadalje, žalba podnositelja mora se odnositi na pravo zaštićeno mjerodavnim međunarodnim ugovorom⁷⁶ te na povredu prava od strane države stranke dotičnoga ugovora.⁷⁷

⁷³ Valja, međutim, napomenuti da je ECtHR u svrhu učinkovite zaštite ljudskih prava u određenim slučajevima morao široko tumačiti pojam žrtve kako bi njime obuhvatio i potencijalne ili neizravne žrtve. Vidjeti, primjerice: ECtHR, *Klass protiv Njemačke*, br. 5029/71, 6. rujna 1978. ili ECtHR, *Norris protiv Irske*, br. 10581/83, 26. listopada 1988. Ključna sudska praksa ECtHR-a o pojmu žrtve općenito dostupna je na: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/0/COURT_n1978459_v4_Key_caselaw_issues_Article_34_The_concept_of_the_victim_trad_eng.pdf.

⁷⁴ UN HRC, *Hugo Rodriguez protiv Urugvaja*, Priopćenje br. 322/1988, 9. kolovoza 1994., stavak 6.2; ECtHR, *Akdivar i ostali protiv Turske*, br. 21893/93, 16. rujna 1996., stavak 65.

⁷⁵ U slučaju da pojedinac isti predmet dostavi ECtHR-u i ugovornom tijelu UN-a, ECtHR će predmet odbiti sukladno članku 35(2) (b) ECHR (vidjeti: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEB066-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/0/COURT_n1978459_v2_Key_caselaw_issues_Matter_already_examined_Article_35_2b_trad_eng2p.pdf). ECtHR također neće razmatrati predstavku uloženu nakon isteka roka od šest mjeseci od datuma konačne odluke u skladu s tzv. šestomjesečnim pravilom (vidjeti: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/0/COURT_n1356862_v3_Key_caselaw_issues_Sixmonth_rule_art_3513.pdf).

⁷⁶ Vidjeti primjerice, UN HRC, *Chadzjian protiv Nizozemske*, Priopćenje br. 1494/2006, 22. Srpnja 2008.; ECtHR, *Skorobogatykh protiv Rusije*, br. 37966/02, 9. lipnja 2006.

⁷⁷ UN HRC, *H.v.d.P. protiv Nizozemske*, Priopćenje br. 217/1986, 8. travnja 1987.; ECtHR, *Loizidou protiv Turske (preliminarni prigovori)*, br. 15318/89, 23. ožujka 1995.

2.2. Ugovorna tijela UN-a

Za sada ne postoji opći sud kojemu bi pojedinci podnosili žalbe zbog povrede ljudskih prava: ne postoji globalni ekvivalent Europskog suda za ljudska prava. Umjesto toga, Ujedinjeni narodi pružaju mehanizme koji doprinose većoj pristupačnosti pravosuđa na svjetskoj razini kroz parasudska tijela za nadziranje provedbe ugovora koja su također ovlaštena baviti se pojedinačnim žalbama.⁷⁸

Sve su države članice EU-a stranke šest glavnih ugovora o ljudskim pravima pod okriljem UN-a, odnosno Međunarodne konvencije o suzbijanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. (ICERD), Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966., Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. (ICESCR), Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979., Konvencije protiv mučenja iz 1984. i Konvencije o pravima djeteta iz 1989. Očekuje se da će sve države članice EU-a postati strankama Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom iz 2006. (CRPD), a 16 njih to je već učinilo.⁷⁹ EU će također postati stranka CRPD-a.⁸⁰

⁷⁸ Općenito vidjeti: www.ohchr.org. Za ugovorna tijela vidjeti, primjerice, M. Kjaerum (2009.) *State Reports* u: G. Alfredsson et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

Pojedinci također mogu podnijeti pojedinačnu žalbu u okviru "posebnih postupaka" Odbora UN-a za ljudska prava. No, ovi su postupci općenito sličniji postupcima rješavanja sporova diplomatskim kanalima. Za "posebne postupke" vidjeti: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm. Za ugovorna tijela vidjeti: www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm.

⁷⁹ Nadalje, pojedine države članice također su stranke Međunarodne konvencije o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka iz 2006., a nijedna još nije stranka Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990. (ICRMW).

⁸⁰ Vidjeti Odluku Vijeća 2010/48 o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom od strane Europske zajednice, S.L. L 23, 27. siječnja 2010., str. 35.

Tablica 1: države članice EU-a kao stranke Konvencija UN-a

	ICERD	ICCPR	ICESCR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	ICPED	CRPD	Broj "ključnih" Konvencija UN-a o ljudskim pravima koje je država članica EU-a prihvatila
Austrija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Belgija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Bugarska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Cipar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Češka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Danska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Estonija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	s	6
Finska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Francuska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Grčka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Irska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Italija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Latvija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Litva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Mađarska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7
Malta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Nizozemska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Njemačka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Poljska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	s	6
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Rumunjska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	s	6
Slovačka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Slovenija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Španjolska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	8
Švedska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	s	✓	7
Ujedinjeno Kraljevstvo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	7

✓ = država stranka / primjenjivo s = potpisnica X = nije potpisnica

Izvor: FRA, 2010

Trenutno je u pet "ključnih" ugovora UN-a o ljudskim pravima predviđeno da mjerodavno tijelo za nadziranje provedbe ugovora zaprima pojedinačne zahtjeve

i izdaje odluke o njihovoj osnovanosti (koje se nazivaju i "peticije" ili "priopćenja"), uz suglasnost države.⁸¹ Ratifikacijom prvog Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) sve države članice EU-a, osim Ujedinjenog Kraljevstva, prihvatile su nadležnost Odbora za ljudska prava za rješavanje pojedinačnih žalbi.⁸² Broj država članica koje su prihvatile preostala četiri ugovorna tijela ovlaštena za primanje pojedinačnih žalbi varira od 14 do 27, pri čemu ih je najmanje prihvatilo Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (2008.) koji je posljednji usvojen.⁸³

Tablica 2: broj država stranki iz skupine EU-27 koje su prihvatile da se postupkom pojedinačnih žalbi bave mjerodavna ugovorna tijela

Ugovorna tijela	Broj država članica EU-a
Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije (CERD)	23
Odbor za ljudska prava (UN HRC) (unutar ICCPR-a)	26
Odbor za uklanjanje diskriminacije žena (CEDAW)	24
Odbor protiv mučenja (CAT)	27
Odbor za prava osoba s invaliditetom (CRPD)	14

Izvor: FRA, 2010

Tablice 2 i 3 prikazuju pet ugovornih tijela ovlaštenih za obradu pojedinačnih žalbi i države članice EU-a koje su prihvatile postupak pojedinačnih žalbi.⁸⁴

Budući da je Odbor UN-a za ljudska prava ugovorno tijelo s najviše zaprimljenih žalbi, na njemu će se zasnivati rasprava o ugovornim tijelima UN-a. Također

⁸¹ Kada Fakultativni protokol uz ICESCR 2008. stupi na snagu, pojedinačnim žalbama moći će se baviti i Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava. Trenutno je samo jedna država članica (Španjolska) stranka ICESCR-a, a još ih je osam do sada isti potpisalo. Ovaj je postupak omogućen ili unutar glavnog ugovornog tijela (kao što je ICERD), ili unutar zasebnog dokumenta (kao što je Fakultativni protokol uz ICCPR).

⁸² Vidjeti primjerice UN HRC, *Czernin i ostali protiv Češke*, Priopćenje br. 823/1998, 26. lipnja 2003., o izvršenju presude; UN HRC, *Äärelä protiv Finske*, Priopćenje br. 779/1997, 24. listopada 2001., o dodjeli troškova za sudske postupke u vezi s nediskriminacijom; UN HRC, *Moraël protiv Francuske*, Priopćenje br. 207/1986, 28. srpnja 1989., o trajanju postupaka (bez povrede) i UN HRC, *Pezoldova protiv Češke*, Priopćenje br. 757/1997, 5. listopada 2002., o pristupu učinkovitom pravnom lijeku. 13 država članica EU-a izjasnile su se sa zadržskom o članku 5(2) kojim se uređuju proturječne žalbe između ECtHR-a i UN HRC-a – kako bi izbjegle potencijalne proturječne odluke ovih dviju instanci.

⁸³ Informacije o načinu ulaganja žalbe i podnošenja predstavke dostupne su na www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm, a neka ugovorna tijela nude i obrazac s primjerom što predstavka treba sadržavati i kako treba biti strukturirana, vidjeti primjerice www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF.

⁸⁴ Estonija, Grčka, Latvija, Litva i Ujedinjeno Kraljevstvo nisu prihvatile pojedinačne žalbe u okviru ICERD-a; Estonija, Latvija i Malta nisu prihvatile pojedinačne žalbe u okviru CEDAW-a; a Danska, Estonija, Grčka, Irska, Latvija, Nizozemska i Poljska do danas nisu potpisale ni Fakultativni protokol uz CRPD.

treba reći da ugovorna tijela uglavnom slično pristupaju pojedinačnim žalbama, pa u tom smislu gornji Odbor služi kao primjer načina rada ugovornih tijela.⁸⁵ No, s obzirom na to da je izvješće usredotočeno na antidiskriminacijsko pravo, raspravu o UN-ovu Odboru prati i kratak opis Odbora za uklanjanje rasne diskriminacije.

2.2.1. Odbor za ljudska prava

U rješavanju predmeta pojedinačnih podnositelja Odbor ima funkciju parasudskog organa.⁸⁶ To znači da država stranka ne prihvaća izričito "stajališta" Odbora u pogledu dostavljenih mu predmeta kao pravno obvezujuća (za razliku od presuda Europskog suda za ljudska prava). Unatoč tome, stajališta Odbora predstavljaju mjerodavna tumačenja sadržaja pravno obvezujućih ugovornih obveza. S time u vezi Odbor smatra da se sukladno članku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima "država stranka zauzela za poduzimanje neophodnih mjera kako bi svim pojedincima na svojem teritoriju i koji su u njenoj nadležnosti osigurala prava sadržana u gornjem Paktu te kako bi im pružila učinkovit i izvršiv pravni lijek u slučaju da se utvrdi povreda". U tom je smislu država pri poduzimanju mjera za ispravljanje utvrđene povrede dužna uzeti u obzir "stajališta" Odbora kao tijela koje je sukladno Fakultativnom protokolu zaduženo za tumačenje gornjeg Pakta.⁸⁷

⁸⁵ I. Butler (2007.) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpen: Intersentia, str. 123-131.

⁸⁶ Vidjeti također A. De Zayas (2009.) *The Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure* (u: G. Alfredsson et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

⁸⁷ Vidjeti primjerice UN HRC, *Sooklal protiv Trinidad i Tobaga*, Priopćenje br. 928/2000, 8. studenoga 2001., stavak 7.

Tablica 3: države članice EU-a prema prihvaćanju postupka pojedinačnih žalbi

	ICERD	ICCPR	CEDAW	CAT	CRPD
Austrija	✓	✓	✓	✓	✓
Belgija	✓	✓	✓	✓	✓
Bugarska	✓	✓	✓	✓	s
Cipar	✓	✓	✓	✓	s
Češka	✓	✓	✓	✓	s
Danska	✓	✓	✓	✓	x
Estonija	x	✓	x	✓	x
Finska	✓	✓	✓	✓	s
Francuska	✓	✓	✓	✓	s
Grčka	x	✓	✓	✓	s
Irska	✓	✓	✓	✓	x
Italija	✓	✓	✓	✓	✓
Latvija	x	✓	x	✓	✓
Litva	x	✓	✓	✓	✓
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	s
Mađarska	✓	✓	✓	✓	✓
Malta	✓	✓	x	✓	s
Nizozemska	✓	✓	✓	✓	x
Njemačka	✓	✓	✓	✓	✓
Poljska	✓	✓	✓	✓	x
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓
Rumunjska	✓	✓	✓	✓	s
Slovačka	✓	✓	✓	✓	✓
Slovenija	✓	✓	✓	✓	✓
Španjolska	✓	✓	✓	✓	✓
Švedska	✓	✓	✓	✓	✓
Ujedinjeno Kraljevstvo	x	x	✓	✓	✓
✓ = država stranka / primjenjivo s = potpisnica x = nije potpisnica					

Izvor: FRA, 2010

Postupak pred Odborom UN-a za ljudska prava i pravna pomoć

Postupci pred ugovornim tijelima uglavnom su pismeni, a svaka strana može odgovarati na argumente suprotne strane tijekom postupka. Očiti je nedostatak žalbenog postupka pred ugovornim tijelima UN-a nepostojanje pravne pomoći za podnositelje. Ovu prazninu mogu ispuniti NVO-i koji mogu pružati pomoć, što se do sada događalo samo povremeno. Istodobno, valja imati na umu da se na ovaj način smanjuju troškovi postupka, budući da su postupci obično pismeni, a podnositelj nije dužan imati odvjetnika.⁸⁸ Ugovorno tijelo također može zadužiti državu za plaćanje troškova postupka po njegovu okončanju.⁸⁹

Pravni lijekovi

Ugovorna tijela UN-a mogu od država tražiti da poduzmu privremene mjere za sprečavanje nanošenja "nepopravljive štete žrtvi".⁹⁰ To je osobito važno u slučajevima prijetnje smrću ili mučenja. Svrha je privremene mjere zadržati *status quo* dok se čeka na konačnu odluku o osnovanosti. Kada ugovorno tijelo donese odluku u korist podnositelja, može se jednostavno izjasniti o postojanju povrede ugovora bez preporuke o konkretnom pravnom lijeku. No, ono će obično pozvati državu na poduzimanje određene mjere, poput pokretanja postupka na nacionalnoj razini (istrage ili progona),⁹¹ izmjene zakonodavstva,⁹² puštanja žrtve iz pritvora ili njenog ponovnog zapošljavanja⁹³ te povremeno isplate naknade⁹⁴ ili troškova postupka.⁹⁵

Trajanje postupka

Odbor za ljudska prava, poput ostalih ugovornih tijela, nije stalno tijelo i obično se sastaje triput godišnje na tri tjedna, što nužno ograničava vrijeme za razmatranje pojedinačnih žalbi, uz ostale zadaće. Ne zna se koliko nakon zaprimanja zahtjeva u prosjeku treba čekati na konačnu odluku, no jasno je da zaostataka ima i da ih je sve više. Čini se da broj novoregistriranih predmeta prelazi brojku od 200 godišnje, dok se godišnje okonča od 50 do 100 postupaka.⁹⁶

⁸⁸ A. De Zayas (2001.) *Petitioning the United Nations* u: *American Society of International Law (ASIL)*, Proceedings of the 95th Annual meeting, Washington D.C., travanj 2001.

⁸⁹ Vidjeti primjerice UN HRC, *Laptsevich protiv Bjelorusije*, Priopćenje br. 780/1997, 20. ožujka 2000.

⁹⁰ Vidjeti primjerice pravilo 92. UN HRC-ovog poslovnika, UN-ov dokument CCPR/C/3/izmj.8, 22. rujna 2005.

⁹¹ Vidjeti primjerice UN HRC, *Blazek i ostali protiv Češke*, Priopćenje br. 857/1999, 12. srpnja 2001.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Vidjeti primjerice UN HRC, *Mansaraj i ostali protiv Sierre Leone*, Priopćenje br. 839/1998, 16. Srpnja 2001.; UN HRC, *Chongwe protiv Zambije*, Priopćenje br. 821/1998, 20. listopada 2000.

⁹⁴ Vidjeti primjerice UN HRC, *Laptsevich protiv Bjelorusije*, Priopćenje br. 780/1997, 2. ožujka 2000.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ UN HRC, Izvješće HRC-a, 2008., UN-ov dokument A/63/40, svezak I., poglavlje V.

Izvršavanje odluka

Sukladno pravilnicima o postupku, ugovorna tijela UN-a dužna su pratiti izvršavanje "stajališta" usvojenih u pogledu pojedinačnih žalbi.⁹⁷ Međutim, poticanje država na poštivanje odluka ograničeno na pritisak koji imenovani izvjestitelj ugovornog tijela može vršiti, što uključuje objavljivanje podataka o mjeri pridržavanja donesenih odluka od strane država u godišnjem izvješću tijela. Godišnja izvješća ugovornih tijela predstavljaju se na Glavnoj skupštini UN-a, ali ista ne razmatra poštuju li svaka država zasebno pojedinačne odluke.⁹⁸

2.2.2. Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije

Međunarodna konvencija o suzbijanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) prvi je ugovor UN-a o ljudskim pravima kojim je uvedeno posebno nadzorno tijelo – Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije – koji je prednik tijelima iz drugih konvencija, uključujući Odbor UN-a za ljudska prava.⁹⁹ Posebnosti gornje Konvencije sastoje se u tome što je sukladno istoj Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije, pored ovlasti zaprimanja pojedinačnih žalbi, izričito ovlašten i zaprimati žalbe od skupina pojedinaca.

Kao što je navedeno u tablici 2, 23 države članice EU-a suglasile su se s postupkom pojedinačnih žalbi u okviru Konvencije ICERD. Kako bi odobrile ovaj postupak, države ne moraju postati strankama posebnog dokumenta, već samo dati odgovarajuću izjavu. Grčka, Latvija, Litva i Ujedinjeno Kraljevstvo to nisu učinili.

Nadalje, člankom 14(2) gornje Konvencije dopušta se imenovanje nacionalnog tijela za primanje žalbi u vezi s bilo kojim pravom zajamčenim istom. Samo je pet država članica EU-a iskoristilo tu mogućnost: Austrija, Belgija,¹⁰⁰ Luksemburg,¹⁰¹

⁹⁷ UN HRC, pravilo 101. UN HRC-ovog poslovnika, UN-ov dokument CCPR/C/3/izmj.8, 22. rujna 2005.; pravilo 73. CEDAW-ovog poslovnika, UN-ov dokument A/56/38 (dodatak) i A/62/38 (dodatak) poglavlje V.; pravilo 114. CAT-ovog poslovnika, UN-ov dokument CAT/C/3/izmj.4., 9. kolovoza 2002.; pravilo 95. CERD-ovog poslovnika; Izvješće Odbora za uklanjanje rasne diskriminacije, UN-ov dokument A/60/18, dodatak br. 18, 19. kolovoza 2005., str. 170.

⁹⁸ Vidjeti primjerice UN GA Rezolucija 64/152, Međunarodne konvencije o ljudskim pravima, 26. ožujka 2010.

⁹⁹ T. Van Boven (2009.) *The Petition System under ICERD: An Unfulfilled Promise* u: Alfredsson, G. et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

¹⁰⁰ Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (Centar za jednake mogućnosti i borbu protiv rasizma, koji se sada službeno naziva Centar za jednake mogućnosti i suzbijanje rasizma, vidjeti: www.diversiteit.be).

¹⁰¹ Commission spéciale permanente contre la discrimination.

Portugal¹⁰² i Rumunjska,¹⁰³ pri čemu valja pojasniti da je Austrija samo pridržala to pravo, ali nije izričito imenovala neku instituciju.¹⁰⁴

Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije ukupno je riješio oko 40 predmeta u 25 godina postojanja, a u četvrtini je usvojeno "stajalište" o postojanju povrede.¹⁰⁵ Od 27 država članica EU-a najviše je bilo pojedinačnih priopćenja iz Danske, gotovo polovina od ukupnog broja predmeta. No samo su četiri zaključena usvajanjem stajališta. Što se tiče ostalih pet država članica EU-a, pojedinačne su žalbe podnesene, i to od jedne do tri žalbe po državi.

2.3. Mehanizmi Vijeća Europe

2.3.1. Europski sud za ljudska prava

Sud za ljudska prava je sudski mehanizam za pristup pravosuđu na razini Vijeća Europe. Premda se bavi uglavnom građanskim i političkim pravima, važan je mehanizam za pristup pravosuđu u pojedinačnim slučajevima ali i šire, razvijajući kroz svoju sudsku praksu standarde za države članice Europske konvencije o ljudskim pravima.¹⁰⁶

Kada EU pristupi Konvenciji o ljudskim pravima, što joj nalaže Lisabonski ugovor, Sud za ljudska prava bit će nadležan u slučajevima kada neka europska institucija ili država članica pri provedbi prava Unije učini, ili propusti učiniti, bilo što što ulazi u opseg Konvencije.

Kako je već rečeno, podnositelj predstavke mora najprije udovoljiti nekim kriterijima dopustivosti, uključujući uvjet iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova. Za razliku od prijave podnesenih Odboru UN-a za ljudska prava, predstavke Sudu za ljudska prava treba podnijeti u roku od šest mjeseci od posljednje sudske odluke u predmetu, što je obično presuda suda najvišeg stupnja u dotičnoj državi. Vrijeme počinje teći od dana kada je podnositelj predstavke saznao za akt ili

¹⁰² Visoki povjerenik za doseljništvo i etničke manjine.

¹⁰³ Vijeće za suzbijanje diskriminacije.

¹⁰⁴ Austrijska deklaracija od 20. veljače 2002.

¹⁰⁵ Status o broju obrađenih priopćenja kojima se sukladno članku 14. postupka bavi CERD (22. Srpnja 2010.), www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls.

¹⁰⁶ Što se tiče zaštite od diskriminacije iz ECHR-a, člankom 14. ECHR-a brani se diskriminacija u uživanju drugih prava zajamčenih ECHR-om. Nadalje, Protokolom br. 12 uz ECHR propisana je opća zabrana diskriminacije jamstvom da se nitko ne smije diskriminirati na bilo kojoj osnovi od strane bilo koje javne vlasti. No, Protokol br. 12 do sada je ratificiralo tek pet država članica EU-a.

odluku na koju se žali – odnosno od datuma od kojeg se može smatrati da je pojedinac iscrpio domaće pravne lijekove.¹⁰⁷

Postupak pred Sudom za ljudska prava i pravna pomoć

Velika opterećenost predmetima Suda za ljudska prava znači da se u praksi predmeti rješavaju pismenim postupkom. No, povremeno se u posebnim slučajevima ipak održavaju javne rasprave. Za postupke pred Sudom za ljudska prava ne plaćaju se pristojbe, a u prvim fazama postupka podnositelje ne moraju zastupati odvjetnici. No, odvjetnik postaje nužan kada se državu obavijesti o predstavci. U toj fazi predsjednik Sudskog vijeća na zahtjev podnositelja ili po vlastitom nahođenju može dodijeliti pravnu pomoć podnositelju za izlaganje predmeta pred Sudom. Navedena pravna pomoć može se dodijeliti ne samo za pokrivanje troškova zastupanja, već i putnih troškova, dnevnica te drugih nužnih troškova podnositelja ili imenovanog zastupnika. Financijska sredstva koja Sud za ljudska prava u tom smislu osigurava smatraju se doprinosom za snošenje troškova postupka, a na podnositelju je da povрати stvarne troškove postupka koje je pretrpio sukladno članku 41. Konvencije o ljudskim pravima dobije li parnicu.¹⁰⁸

Pravna se pomoć ne dodjeljuje automatski: predsjednik Sudskog vijeća mora se uvjeriti da je to nužno za propisno vođenje postupka pred Sudom te da podnositelj nema dostatna sredstva za snošenje svih ili dijela troškova. Utvrdi li predsjednik vijeća da podnositelj više ne udovoljava navedenim uvjetima, može bilo kada opozvati ili umanjiti iznos dodijeljene pomoći.¹⁰⁹

Pravni lijekovi

Kao i u slučaju Odbora UN-a za ljudska prava, nakon podnošenja predstavke, Sud za ljudska prava može na zahtjev podnositelja te sukladno pravilu 39. Poslovnika, izreći privremenu mjeru tuženoj državi. Privremene se mjere primjenjuju samo u određenim situacijama kada postoji prijetnja nenadoknadive štete.¹¹⁰ U praksi se većina slučajeva za koje se traži izricanje privremene mjere odnosi na protjerivanje iz države ili izručenje. U tim slučajevima Sud može tražiti od dotične države odgodu izvršenja naloga za deportaciju spram podnositelja.

¹⁰⁷ Kada se žalba odnosi na situaciju koja je još u tijeku, vrijeme teče od njezina kraja, no ako se situacija nastavlja, šestomjesečno pravilo nije primjenjivo. Vidjeti primjerice: ECtHR, *Papamichalopoulos i ostali protiv Grčke*, br. 14556/89, 24. lipnja 1993. ili ECtHR, *Ülke protiv Turske*, br. 39437/98, 1. lipnja 2004.

¹⁰⁸ D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates i C.M. Buckley (2009.) *Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP, str. 841.

¹⁰⁹ Sudski poslovnik, 1. lipnja 2010., poglavlje XI., Pravna pomoć, pravilo 100.-105.

¹¹⁰ Vidjeti ECtHR, *Mamatkulov i Askarov protiv Turske*, br. 46827/99 i br. 46951/99, 4. veljače 2005. ili ECtHR, *Paladi protiv Moldavije*, br. 39806/05, 10. ožujka 2009.

Sud za ljudska prava rutinski nadoknađuje troškove postupka podnositeljima koji dobiju parnicu (uključujući troškove pretrpljene na nacionalnoj razini),¹¹¹ a ponekad donosi presudu o isplati naknade.¹¹² Sud za ljudska prava obično ne upućuje državu na poduzimanje konkretnih mjera za ispravljanje povrede, često smatrajući da su nadoknada troškova postupka te izjava o postojanju povrede sami po sebi dovoljni.¹¹³ Državi je prepušteno da u vezi s izvršnom ulogom Vijeća ministara (vidjeti ispod) odluči o primjerenosti poduzimanja neke druge konkretne radnje, kao što je izmjena zakonodavstva.

Trajanje postupka

Krajem 2009. godine Sud za ljudska prava imao je 120 000 neriješenih predstavi.¹¹⁴ Uz toliki broj zaostataka podnositelj može čekati godinu dana prije nego Sud za ljudska prava počne razmatrati njegovu predstavku. Nemoguće je precizno utvrditi koliko će postupak pred ovim Sudom trajati. Sud nastoji riješiti predmet u roku od tri godine, no ispitivanje nekih predmeta traje duže, dok se drugi rješavaju brže.

Trajanje postupka pred Sudom za ljudska prava očito se razlikuje ovisno o predmetu, sudskom sastavu kojem je predmet dodijeljen, učinkovitosti stranaka u dostavljanju podataka Sudu i mnogim drugim čimbenicima, kao što su odluke o održavanju rasprava ili o prosljeđivanju predmeta Velikom vijeću. Neke se predstave mogu klasificirati kao hitne te se rješavati prioritetno, što se poglavito tiče predmeta u kojima je podnositelj navodno izložen prijetnji fizičke opasnosti.¹¹⁵

Eksplozivni rast broja sudskih sporova u posljednjem desetljeću zacijelo je prijetnja učinkovitom radu Suda za ljudska prava. Upravo je zato 1. lipnja 2010. na snagu stupio Protokol br. 14 uz Konvenciju o ljudskim pravima.¹¹⁶ Njegov je cilj osigurati Sudu za ljudska prava dugotrajnu učinkovitost (odnosno, rasteretiti ga i skratiti trajanje postupaka) optimizacijom filtriranja i obrade predstavi. Protokol u prvom redu donosi nove sudske sastave zadužene za rješavanje ponavljajućih predmeta (koji ukazuju na nekakav sustavni problem) te predmeta

¹¹¹ Vidjeti primjerice ECtHR, *Zimmermann i Steiner protiv Švicarske (osnovanost i pravedna naknada)*, br. 8737/79, 13. srpnja 1983.

¹¹² ECtHR, *Kingsley protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (GC), br. 35605/97, 28. svibnja 2002.

¹¹³ ECtHR, *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije (pravedna naknada)*, Nos. 6878/75 i 7238/75, 18. listopada 1982. Iznimno vidjeti : ECtHR, *Assanidze protiv Gruzije*, (GC), br. 71503/01, 8. travnja 2004.

¹¹⁴ ECHR (2010.) *Godišnje izvješće 2009.*, Strasbourg: Tajništvo Europskog suda za ljudska prava, str. 139., dostupno na: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

¹¹⁵ Većina ovih predmeta tiče se izгона iz države i izručenja.

¹¹⁶ Vijeće Europe, Protokol br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojim se mijenja i dopunjuje sustav kontrole Konvencije, CETS br. 194, dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/194.htm>.

za koje je jasno da su nedopustivi, kao i za novi kriterij dopustivosti (odnosno kriterij "značajne nepogodnosti").¹¹⁷

Reforma Europskog suda za ljudska prava

18. i 19. veljače 2010., Švicarska je organizirala ministarsku konferenciju u Interlakenu kako bi odlučno potaknula reformu preopterećenog Suda za ljudska prava. Sukladno deklaraciji, koju su na kraju konferencije usvojili predstavnici 47 država članica Vijeća Europe na kraju konferencije, nužno je postići ravnotežu između priljeva predmeta i njihova rješavanja, reducirati broj od oko 120 000 neriješenih predmeta te osigurati da se nove žalbe ubuduće rješavaju u razumnom roku. Također treba unaprijediti izvršenje presuda Suda na nacionalnoj razini, a Odbor ministara treba osigurati učinkovit nadzor nad postupkom izvršenja. U cilju postizanja svega navedenog, politička deklaracija sadrži akcijski plan s popisom kratkoročnih i srednjoročnih mjera kao i raspored njihove provedbe.¹¹⁸

Pilot-presude

Sud za ljudska prava uveo je mjeru donošenja "pilot-presuda"¹¹⁹ kako bi riješio jedan od glavnih uzroka njegove preopterećenosti - problem opetovanih predmeta (klonova), odnosno velik broj predmeta koji se u suštini bave istom stvari. Postupak funkcionira na sljedeći način: kada Sud za ljudska prava zaprimi značajan broj predstavki koje se tiču istog osnovnog uzroka, može odabrati jednu ili više njih za prioritarno rješavanje. Rješavajući odabrani predmet ili predmete, Sud će nastojati iznaći rješenje kojim bi se obuhvatili svi slični predmeti koji se tiču iste stvari. Presuda koja se donese u navedenom primjeru naziva se "pilot-presuda".

Važna je značajka postupka pilot-presuda mogućnost obustave ili "zamrzavanja" ispitivanja svih drugih srodnih predmeta na određeni rok. To je još jedna od mjera kojom se nacionalne vlasti potiču na odgovarajuće djelovanje. Takva obustava, koja obično ima svoj rok, može biti uvjetovana promptnim i učinkovitim djelovanjem tužene države sukladno zaključcima iz pilot-presude.¹²⁰

¹¹⁷ Vidjeti primjerice ECtHR, *Rinck protiv Francuske*, br. 18774/09, 17. studenoga 2010.

¹¹⁸ Vidjeti: www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

¹¹⁹ Postupak pilot-presuda prvi je put primijenjen u slučaju ECtHR-a, *Broniowski protiv Poljske*, br. 31443/96, 22. lipnja 2004. Za dodatne informacije vidjeti D.T. Björgvinsson (2009.) *The "pilot-judgment" procedure of the European Court of Human Rights* u: G. Alfredsson et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

¹²⁰ U pilot-presudi u slučaju: ECtHR, *Maria Atanasiu i ostali protiv Rumunjske*, Nos. 30767/05 i 33800/06, 12. listopada 2010., ECtHR je obustavio rješavanje slučajeva koji se tiču nekretnina nacionaliziranih tijekom komunističke vladavine u Rumunjskoj u očekivanju donošenja općih mjera na nacionalnoj razini.

Postupak pilot-presuda ne može riješiti sve poteškoće koje proizlaze iz preopterećenosti Suda za ljudska prava, no može značajno smanjiti broj neriješenih predmeta, otkloniti neke osnovne probleme koji se tiču opetovanih predstavki te osigurati pravni lijek oštećenim strankama.¹²¹

Izvršenje presuda

Kada presuda Suda za ljudska prava postane konačna, dostavlja se Odboru ministara (koji čine Ministri vanjskih poslova svih država članica Vijeća Europe ili njihovi stalni diplomatski predstavnici u Strasbourgu). Potonje tada poziva tuženu državu da ga izvijesti o poduzetim mjerama u pogledu isplate troškova ili naknada koje je dodijelio Sud za ljudska prava. To često podrazumijeva usvajanje općih mjera, prvenstveno izmjena i dopuna zakonodavstva.¹²² Kako bi primorao dotičnu državu na poštivanje presuda Suda za ljudska prava, Odbor ministara vrši svoj utjecaj i diplomatski pritisak opominjući dotičnu državu zbog nepoštivanja Konvencije o ljudskim pravima i nepoduzimanja odgovarajućih mjera. Sve dok država ne poduzme zadovoljavajuće mjere, Odbor ministara ne donosi konačno rješenje i ne briše presudu s popisa predmeta, a od države i dalje zahtijeva da mu dostavi obrazloženja ili da poduzme potrebne mjere.

2.3.2. Europski odbor za socijalna prava

Europski odbor za socijalna prava (ECSR) nadzire provedbu Europske socijalne povelje (ESC) te pomaže Sudu za ljudska prava nadziranjem gospodarskih i socijalnih prava. Izravan pristup ovome Odboru dostupan je kroz mehanizam kolektivne žalbe koji mogu koristiti organizacije pod uvjetom da udovoljavaju određenim kriterijima.¹²³ Kada države postanu stranke Dodatnog protokola uz Europsku socijalnu povelju, ovlašćuju međunarodne i nacionalne sindikalne organizacije te organizacije poslodavaca i međunarodne NVO-e da protiv njih podnesu žalbu zbog nepoštivanja Povelje.¹²⁴ Države također mogu ovlastiti nacionalne NVO-e za podnošenje žalbi. Zbog kolektivne prirode mehanizma,

¹²¹ Za dodatne informacije vidjeti: [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information Note on the PJP for Website.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf).

¹²² Vidjeti članke 41. i 46. ECHR-a. Vidjeti Godišnje izvješće Odbora ministara Vijeća Europe (2009.) o nadzoru provedbe presuda ECtHR-a dostupno na: www.coe.int/t/DGHL/MONITORING/EXECUTION/Source/Publications/CM_annreport2009_en.pdf.

¹²³ Za pregled država članica EU-a koje su stranke Europske socijalne povelje i država koje su prihvatile protokol kojim se dopuštaju kolektivne žalbe kao i za pojedinosti o prihvaćenim pravima u okviru Povelje EU-a o temeljnim pravima, vidjeti FRA (2010.) *Annul report 2010* [Godišnje izvješće 2010.], Beč: FRA, str. 167.-170., dostupno na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf. Za popis organizacija koje mogu ulagati žalbe vidjeti: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_en.asp.

¹²⁴ Dodatni Protokol uz Europsku socijalnu povelju kojim je uveden sustav kolektivnih žalbi, 1995., CETS br. 158. Navedeno se pravo može dodijeliti međunarodnim NVO-ima uz podnošenje zahtjeva za ocjenu podobnosti Vladinom odboru (koji čine predstavnici država stranki).

povrede na koje se žali češće su sustavne nego individualne. Od stupanja na snagu Dodatnog protokola 1999. godine zabilježeno je preko 60 žalbi.

Do danas je 12 država članica EU-a postalo strankama Dodatnog protokola.¹²⁵ Te su države navedene u tablici 4, kao i one koje su Protokol potpisale, ali ga još nisu ratificirale (iskazujući time namjeru punopravnog članstva u budućnosti).

Tablica 4: države članica EU-a stranke Dodatnog protokola uz Europsku socijalnu povelju

Države stranke (12)
Belgija, Bugarska, Cipar, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Nizozemska, Portugal, Slovenija, Švedska
Države potpisnice (5)
Austrija, Češka, Danska, Mađarska, Slovačka

Izvor: FRA, 2010

Samo je Finska izrazila i suglasnost za odobrenje ulaganja žalbi nacionalnim NVO-ima.

Europski odbor za socijalna prava ovlašten je donositi odluke u kolektivnim žalbama. Kao i kod Suda za ljudska prava, kada se donese odluka o povredi prava, Odbor ministara Vijeća Europe dužan je preporučiti rješenje dotičnoj državi stranci. Odbor ministara donosi rješenje neovisno o ishodu predmeta koje može sadržavati Preporuke ako je ustanovljena povreda.¹²⁶ Država zatim u svojem sljedećem privremenom izvješću Europskom odboru za socijalna prava (koji podnosi jednom u četiri godine) mora objasniti što je učinila po pitanju provedbe odluke.¹²⁷

2.4. Sud pravde Europske unije

Za poštivanje prava Europske unije zadužen je Sud pravde EU-a koji može rješavati sporove koji se tiču institucija EU-a kao i država članica na područjima

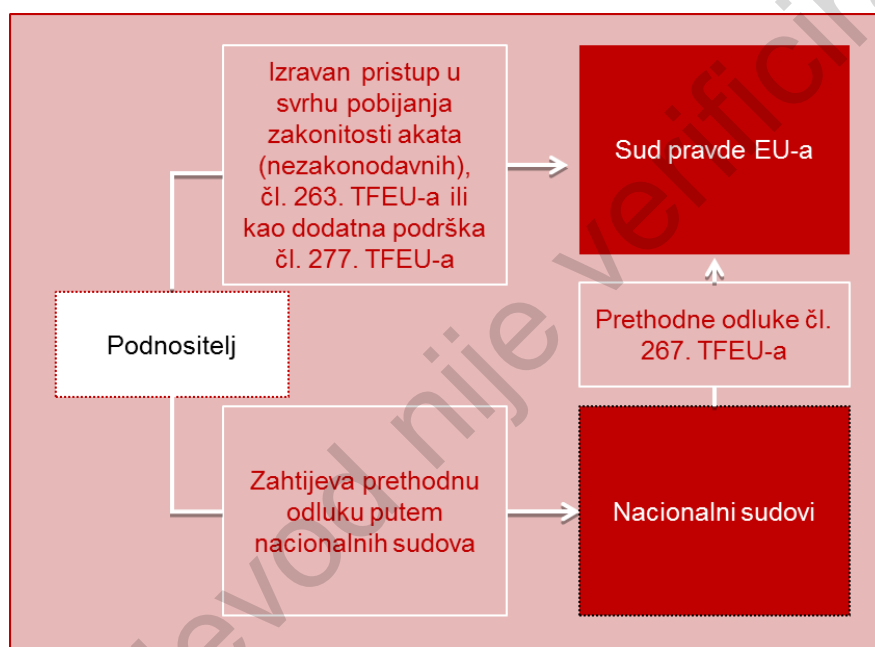
¹²⁵ Za ratifikacije i potpisivanja od 3. ožujka 2010. vidjeti: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp; izmijenjena Europska socijalna povelja (1996.) državama daje mogućnost da se obvežu Protokolom o kolektivnim žalbama službenom obaviješću nakon ratifikacije Povelje (dio IV., članak D ESC-a (izmjena) (što su iskoristile Bugarska i Slovenija).

¹²⁶ Vidjeti članak 9. Protokola. Do sada su Preporuke izdane samo u jednom slučaju, dok rezolucija sadrži niz detaljnih mjera koje tužena vlada mora poduzeti.

¹²⁷ Vidjeti članak 10. Protokola. Člankom 21. zapravo se propisuje dužnost izvještavanja na dvogodišnjoj bazi, no odlukom Odbora ministara iz 2006. taj je rok produžen na četiri godine. Vidjeti R. Brillat (2009.) *The European Social Charter* u: G. Alfredsson et al. (eds.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff, str. 508.

koja spadaju u opseg prava Unije. Sud pravde EU-a čine dva tijela: Opći sud (GC) i Sud pravde (CJ).¹²⁸ U smislu ovoga izvješća postoje dva glavna mehanizma putem kojih pojedinci mogu osporiti valjanost akata EU-a ili akata država članica u pogledu provedbe prava Unije: zahtjev za poništenje (kojim se bavi Opći sud, a na koji se može žaliti Sudu pravde) i prethodni postupak (kojim se bavi izravno Sud pravde). EU također nudi izvansudske mehanizme, kao što su Europski pučki pravobranitelj, kojemu se mogu podnositi žalbe na nepravilnosti institucija i tijela EU-a.¹²⁹ No, ovo je izvješće usredotočeno na sudske postupke dostupne pred Sudom pravde EU-a.

Slika 3: dva glavna kanala za pristup Sudu pravde Europske unije



Izvor: FRA, 2010

2.4.1. Zahtjev za poništenje

Zahtjev za poništenje sukladno članku 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU), koji je zamijenio članak 230. Ugovora o osnivanju Europskih zajednica (TEC),¹³⁰ pravnim i fizičkim osobama omogućuje da zatraže poništenje pravno obvezujućeg akta institucija ili agencija EU-a.¹³¹ Navedeni akti nisu

¹²⁸ U ovom se izvješću CJEU navodi kao opći entitet, osim kada je potrebno razlučiti CJ i GC.

¹²⁹ Za pregled rada vidjeti: www.ombudsman.europa.eu.

¹³⁰ Postoji sličan postupak kojim se omogućuje pokretanje parnica protiv institucija zbog nedjelovanja u slučajevima kada su to bile dužne učiniti. Vidjeti članak 265. TFEU-a.

¹³¹ Lisabonskim ugovorom izmijenjen je i dopunjen bivši članak 230. TEC-a kako bi se CJEU-u omogućilo da pored valjanosti akata institucija ocjenjuje i valjanost akata "tijela, ureda ili agencija Unije".

ograničeni na pravno obvezujuće akte iz članka 288. TFEU-a (uredbe, direktive i odluke).¹³² No, uvjeti stranačke sposobnosti su restriktivni. Pojedinaac može uložiti žalbu na akt koji se odnosi konkretno na njega, kao što je odluka Europske komisije u kontekstu konkurentskog prava izrečena određenom trgovačkom društvu. Predstavku treba podnijeti u roku od dva mjeseca od objave akta koji se želi osporiti. Ako akt na koji se podnositelj žali nije upućen njemu, isti treba pokazati da je takav akt "individualnog" karaktera, odnosno da se izrečena mjera odnosi na njega iako mu nije izričito upućena. Način na koji se ova odredba tumači u praksi¹³³ znači da, osim u iznimnim slučajevima, podnositelj ne može pobijati valjanost općeg zakonodavnog akta, kao što je uredba ili direktiva.¹³⁴ To je zato što se navedenim aktima propisuju opća pravila, što znači da oni nisu usmjereni na konkretne pojedince.

2.4.2. Prethodni postupak

U prethodnom postupku nacionalni sud može tražiti od Suda pravde EU-a tumačenje odredbi prava Europske unije radi rješavanja spora na nacionalnoj razini koji se do odluke Suda pravde obustavlja (članak 267. TFEU-a). Potonji Sud pri tome može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti dotičnog akta EU-a (sukladno članku 277. TFEU-a). U tom smislu prethodni postupak sukladno članku 263. TFEU-a može ublažiti stroga pravila o stranačkoj sposobnosti koja se primjenjuju u slučaju tužbe za poništenje (vidjeti niže tablicu 5). Navedena dva mehanizma zajednički se smatraju "cjelovitim sustavom pravnih lijekova i postupaka čija je svrha omogućiti Sudu pravde ocjenu zakonitosti akata usvojenih od strane institucija".¹³⁵

2009. godine nacionalni sudovi država članica EU-a ukupno su uputili 302 nova zahtjeva za prethodnu odluku.¹³⁶ Od ukupnog broja zahtjeva, Njemačka je podnijela 59, a Irska i Luksemburg nijedan. Njemačka, Belgija, Francuska, Italija, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo podnijeli su preko 20 zahtjeva. U praksi,

¹³² Vidjeti primjerice slučaj 216/83 *Les Verts*, [1984.] ECR 3325.

¹³³ Vidjeti slučaj 25/62 *Plaumann protiv Komisije*, [1963.] ECR 95.

¹³⁴ Iznimni slučajevi u kojima je dopuštena stranačka sposobnost za pobijanje općeg zakonodavnog akta općenito su se odnosili na situacije u kojima je dotični akt mogao osobito negativno utjecati na samo jednog pojedinca. Vidjeti primjerice slučaj C-309/89 *Cordoniu protiv Vijeća*, [1994.] ECR I-1853; slučaj C-359/89 *Extramet protiv Vijeća*, [1991.] ECR I-2501.

¹³⁵ Slučaj 294/83 *Les Verts*, [1986.] ECR 1339, stavak 23. Pojedinac mogu pristupiti sudovima EU-a sukladno čl. 268. TFEU-a (235. TEC-a) podnošenjem tužbe za naknadu štete uzrokovane izvanugovornom obvezom Unije sukladno stavku 2. čl. 340. TFEU-a. No potonji ECJ-u ne dopušta poništavanje zakonodavstva koje krši određenu obvezu te će pojedinac dobiti parnicu samo ako je posrijedi očito kršenje zakona. Vidjeti primjerice slučaj 175/84 *Krohn protiv Komisije*, [1986.] ECR 753.

¹³⁶ Statistika o sudskoj aktivnosti Suda pravde na str. 82. dostupna na: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_en.pdf. Što se tiče donošenja hitnih prethodnih odluka, u 2009. je to traženo triput.

međutim, o pitanjima koja se tiču prava Unije obično odlučuju nacionalni sudovi bez traženja prethodne odluke od Suda pravde EU-a sukladno čl. 267. TFEU-a.

Tablica 5: pregled odredbi o pristupu pravosuđu pred Sudom pravde Europske unije

Ugovor o funkcioniranju EU-a	Članak 263. TFEU-a	Članak 267. TFEU-a	Članak 277. TFEU-a
Vrsta	Zahtjev za poništenje	Prethodni postupak	"neizravna" (incidentalna) ocjena
Svrha	Ocjena zakonitosti akata institucija, tijela i agencija EU-a	Objašnjenje pitanja koja se tiču prava Unije	Ocjena zakonitosti akata institucija, tijela i agencija EU-a
Sud pravde EU-a	Opći sud (uz mogućnost podnošenja žalbe Sudu pravde)	Sud pravde	Sud pravde
Vrsta pristupa	Izravan	Neizravan, posredstvom nacionalnih sudova	Neizravan, posredstvom nacionalnih sudova

Izvor: FRA, 2010

2.4.3. "Cjeloviti sustav pravnih lijekova"

Sposobnost prethodnog postupka da bude adekvatna dopuna zahtjevu za poništenje, pružajući pojedincima mogućnost osporavanja zakonitosti akata institucija, mora se promatrati u svjetlu sljedećih razmatranja. Kao prvo, nacionalni sudovi, a ne pojedinačne stranke u sporu, su ti koji odlučuju o podnošenju zahtjeva Sudu pravde EU-a i o okvirima istrage.¹³⁷ Kao drugo,

¹³⁷ Vidjeti slučaj 283/81 *CILFIT*, [1982.] ECR 3415, stavak 7.: "Članak 177. (kasnije članak 234. a trenutno članak 267. TFEU-a) ne predstavlja pravno sredstvo dostupno strankama u sporu na nacionalnim sudovima. Stoga sama činjenica da stranka tvrdi da se spor tiče pitanja u vezi s tumačenjem prava Unije ne znači da je dotični sud dužan smatrati da sporno pitanje ulazi u opseg članka 177." Za mjerodavnu nacionalnu sudsku praksu koja se tiče ovoga pitanja, vidjeti primjerice presudu Saveznog ustavnog suda, 2 BvR 2661/06, 6. srpnja 2010. (dostupno na: www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvq10-069.html), u kojoj se smatralo da neobraćanje Sudu pravde (CJ) nije predstavljalo povredu prava na učinkoviti pravni lijek u slučajevima ustaljene sudske prakse. Savezni radni sud nije bio dužan proslijediti slučaj na razmatranje CJ-u ako se njegova odluka da to ne učini nije činila proizvoljnom, već dobro utemeljenom.

funkcija ocjene zakonitosti putem prethodnog postupka sukladno članku 277. temelji se na postojanju stvarnog pravnog spora na nacionalnom sudu. To može biti problematično u slučaju kada akt koji je predmet žalbe zapravo ne zahtijeva provedbu na nacionalnoj razini, primjerice uredba (koja po definiciji ima izravni učinak) o ukidanju poljoprivredne potpore.¹³⁸ Ako nema akta koji bi se provodio na nacionalnoj razini, nema ni nacionalnog akta na koji bi se stranke mogle pozvati kako bi pokrenule sudski postupak na nacionalnom sudu koji bi nacionalni sud eventualno potaknuo na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku.

Tu je problematiku djelomično dotaknuo Lisabonski ugovor kojim je izmijenjen i dopunjen bivši članak 230. TEC-a (sada članak 263. TFEU-a) koji pojedincima omogućuje sposobnost osporavanja "zakonodavnog akta koji ih se izravno tiče, a nema provedbeni karakter". To znači da ako ne postoji nacionalni provedbeni akt (a time ni nacionalni akt koji bi se mogao osporiti na nacionalnom sudu) pojedinac unatoč tome može imati stranačku sposobnost pred Sudom pravde EU-a. No to ne rješava prethodni problem koji se sastoji u tome da nacionalni sud, a ne stranke u postupku, pokreću zahtjev za prethodnom odlukom te utvrđuju okvire pitanja koje će postaviti Sudu.

Valja spomenuti još dvije promjene uvedene Lisabonskim ugovorom. Kao prvo, njime se dodjeljuje pravno obvezujući status Povelji o temeljnim pravima, čiji članak 47. daje pravo na "učinkoviti pravni lijek i pravedno suđenje" s posebnim naglaskom na pristup pravosuđu. Kao drugo, EU se obvezuje na članstvo u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, čijim se člancima 6. i 13. zahtijeva niz jamstava koja treba osigurati u pogledu pristupa pravosuđu. U svjetlu navedenih odredbi, možda će trebati preispitati u kojoj mjeri prethodni postupak i tužba za poništenje jamče pristup pravosuđu.

2.4.4. Opseg nadležnosti Suda pravde EU-a

Sud pravde EU-a nadležan je razmatrati pitanja koja se tiču tumačenja ili primjene prava Europske unije. Iz toga proizlazi da ako je sporni akt u isključivoj nadležnosti država članica, Sud ne može donijeti presudu. To se može ilustrirati slučajem *SPUC protiv Grogana* u kojem je organizacija za zaštitu vrijednosti ljudskog života od začeca do prirodne smrti dobila parnicu protiv skupine studenata u Irskoj koji su dijelili literaturu s kontaktnim podacima klinika za pobačaje u Ujedinjenom Kraljevstvu. Pred Sudom se tvrdilo da je Irska prekršila pravo Unije zadiranjem u odredbu o slobodi kretanja usluga (tj. pobačaja koji su se nudili u drugoj državi članici) te da je sudska zabrana predstavljala povredu

¹³⁸ Kao i situacija u slučaju C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores protiv Vijeća*, [2002.] ECR I-6677.

prava na slobodu izražavanja. Sud je smatrao da može razmatrati pitanje u vezi sa slobodom kretanja usluga jer je to pravo zajamčeno pravom Unije. No, smatrao je da je pravo na slobodu izražavanja izvan njegove nadležnosti, jer ono nije propisano pravom Unije.¹³⁹ Zato je prikladniji sud u ovome slučaju bio Sud za ljudska prava jer se sloboda izražavanja štiti Konvencijom o ljudskim pravima.

Prije Lisabonskog ugovora Sud pravde EU-a bio je nadležan za sporove u vezi s provedbom prava Zajednice te nije imao ingerenciju odlučivati o zahtjevima o pitanjima iz djelokruga takozvanog drugog i trećeg stupa.¹⁴⁰ Člancima 263. i 267. ovom je sudu omogućena ocjena šireg spektra akata unutar prava Unije, osim Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CFSP). Ocjena u kontekstu CFSP-a dopuštena je samo u pogledu "restriktivnih mjera spram fizičkih i pravnih osoba" (članak 275(2) TFEU-a).

2.4.5. Hitni postupci

Hitni postupak Sudu pravde EU-a omogućuje brzo donošenje odluka u vrlo žurnim slučajevima skraćivanjem rokova te preskakanjem određenih proceduralnih koraka. Na zahtjev jedne od stranki, predsjednik Suda može odlučiti o potrebi primjene ovog postupka na određeni slučaj s obzirom na njegovu hitnost. Ovaj se postupak može koristiti i u prethodnom postupku pred Sudom. U tom slučaju predstavku podnosi nacionalni sud koji traži prethodnu odluku. Postupak se može dodatno ubrzati i skratiti kada su posrijedi osjetljiva pitanja koja se tiču područja slobode, sigurnosti i pravde.¹⁴¹ Člankom 267(4) konkretno se propisuje da se prethodna odluka treba donijeti "uz najmanju moguću odgodu" kada se nacionalni slučaj odnosi na "osobu u pritvoru".

2.4.6. Pravna pomoć

U sporovima pred Sudom pravde EU-a, stranka koja u cijelosti ili djelomično ne može snositi troškove postupka u svakom trenutku može zatražiti dodjelu pravne pomoći. Zahtjevu za dodjelu pravne pomoći mora priložiti dokaze da joj je takva pomoć nužna, a posebice potvrdu nadležnog tijela da ne raspolaže dostatnim sredstvima. Zahtjev stranka ne mora podnijeti preko odvjetnika. Podnosi ga odboru Suda koji odlučuje o dodjeli pravne pomoći. Navedeni odbor može bilo kada na vlastitu inicijativu ili sukladno zahtjevu povući pravnu pomoć

¹³⁹ Slučaj C-159/90 *SPUC protiv Grogana*, [1991.] ECR I-4685.

¹⁴⁰ Za uvid u promjene vezane uz postupke pred CJEU-om vidjeti CJEU, *Godišnje izvješće 2009.*, dostupno na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

¹⁴¹ Poslovnik Suda pravde, 13. travnja 2010., poglavlje 3s, Hitni postupci, članak 62a; Poslovnik Općeg suda, 13. travnja 2010., poglavlje 3a, Hitni postupci, članak 76a.

ako se za trajanja postupka promijene okolnosti temeljem kojih je pomoć dodijeljena.¹⁴²

2.5. Sažetak

Ovo poglavlje pruža kratak pregled načina za pristup pravosuđu koji su pojedincima dostupni u okviru nadležnosti država članica EU-a. Radi se o sudskim i parasudskim mehanizmima. Pri tome se ističu ključne usporedne prednosti i nedostaci. Pet država članica EU-a još nije prihvatilo da se pojedinačne žalbe podnose ugovornim tijelima UN-a, usprkos njihovoj dugogodišnjoj aktivnosti. Isto tako, države članice EU-a sporo su prihvaćale mehanizme pojedinačnih žalbi koji će se ubuduće koristiti u okviru Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

U pogledu broja predmeta i utjecaja, Sud za ljudska prava predstavlja glavni europski mehanizam za pristup pravosuđu na nadnacionalnoj razini. Broj predstavki ukazuje na potrebu za unapređivanjem struktura na nacionalnoj razini kako bi se riješio problem opetovanih predstavki koje su posljedica sustavnih problema. Nadalje, on također ističe da je potrebno poticati mjere reforme koje je Sud za ljudska prava uveo da bi se rasteretiо od pritiska, kao što je donošenje pilot-presuda u srodnim predmetima. Europski odbor za socijalna prava koji pomaže Sudu za ljudska prava nadgledanjem gospodarskih i socijalnih prava, uveo je mehanizam kolektivnih žalbi temeljem kojeg žalbe mogu podnositi međunarodne organizacije poslodavaca i sindikata te međunarodni NVO-i. Treba reći da je samo Finska prihvatila mogućnost da nacionalni NVO-i (pored međunarodnih) podnose žalbe. U tom je smislu Europski odbor za socijalna prava premalo iskorišten izvor jer bi civilno društvo isticanjem sustavnih propusta na nacionalnoj razini moglo doprinijeti unapređivanju sustava.

I Sud za ljudska prava i ugovorna tijela UN-a imaju velikih poteškoća s održavanjem ravnoteže između broja zaprimljenih predmeta i sposobnosti donošenja odluka. Stoga je važno da se na nacionalnoj razini osigura odgovarajuće poštivanje ljudskih prava kako bi se riješio problem neodrživo velikog broja predmeta.

Sud pravde EU-a ima ključnu ulogu u osiguravanju pristupa pravosuđu u EU-u. No, sustav pravnih lijekova nije nužno uvijek učinkovit, s obzirom na to da je relativno teško uopće steći stranačku sposobnost za pristup ovome Sudu. Lisabonskim je ugovorom ovaj problem donekle umanjen. Kada Unija pristupi Konvenciji o ljudskim pravima, odnos između Suda za ljudska prava i Suda pravde

¹⁴² Poslovnik Suda pravde, 13. travnja 2010., poglavlje 6., Pravna pomoć, članak 76.; Poslovnik Općeg suda, 13. travnja 2010., poglavlje 7., Pravna pomoć, članci 94.-97.

EU-a zasigurno će postati intenzivniji, čime će se dodatno razviti čitav niz pitanja, uključujući pristup pravosuđu, a pojedincima omogućiti da se na EU žale izravno Sudu za ljudska prava.

Prijevod nije verificiran

3. Pristup pravosuđu na nacionalnoj razini

Teško je pružiti uvid u pristup pravosuđu na nacionalnoj razini u svih 27 država članica EU-a. Iako sve one priznaju opće pravo pristupa pravosudnom organu radi rješavanja pravnih sporova u vezi s povredom prava, načini pristupa značajno se razlikuju. Sudski sustavi država članica u širem se smislu razlikuju s obzirom na dva ključna čimbenika. Prvo, neke države imaju zaseban ustavni sud, a neke ga nemaju. Drugo, neke države imaju jedinstveni sudski sustav, dok je kod drugih sudstvo podijeljeno na različite grane prava, kao što je na primjer upravno pravo.¹⁴³ Sve veći broj država ima zaseban ustavni sud koji se, među ostalim, bavi žalbama zbog navodne povrede temeljnih prava. Trenutno trećina država članica nema ovu instituciju.¹⁴⁴ Države je moguće razlikovati na one s odvojenim sudovima za upravno pravo, koji se bave bar dijelom pitanja ove pravne grane, (francuski model)¹⁴⁵ i one s jedinstvenim sudskim sustavom (engleski model).¹⁴⁶ No, u većini država članica postoji podjela sudstva.¹⁴⁷

Ovo se izvješće temelji na usporednim rezultatima gore navedenih tipologija, ne ulazeći dublje u razlike pravnih i sudskih sustava.¹⁴⁸ Niže je popis najvažnijih područja u kojima postoje ograničenja u pristupu pravosuđu.

U ovom se poglavlju analiziraju utvrđena ograničenja u pristupu pravosuđu pod sljedećim naslovima: (i) vremenska ograničenja; (ii) stranačka sposobnost; (iii) trajanje postupka; (iv) troškovi postupka; (v) proceduralne formalnosti i zahtjevi i (vi) složenost zakonodavstva. Zatim se ukratko ispituju alternativni načini rješavanja sporova, odnosno izvansudski postupci te mogućnost odricanja od prava na sudsko rješavanje spora.

¹⁴³ Situacija se mijenja ako se promotri izbliza: s jedne strane austrijski Ustavni sud (osnovan 1920. godine, ako ne i prije, a time i najstariji u Europi) još uvijek nije nadležan odlučivati o žalbama na odluke redovnih sudova i Upravnog suda, dok, s druge strane, u Finskoj nema ustavnog suda, ali se ustavnost može izričito ocjenjivati od 2000. godine. Vidjeti također CJEU (2009.) *Les juridictions des États Membres de l'Union Européenne*, Luksemburg: CJEU, dostupno na: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>.

¹⁴⁴ Cipar, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Irska, Nizozemska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

¹⁴⁵ Vidjeti Y. Aguila, Y. Kreins i A. Warren (2007.) *La justice administrative en Europe. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ) de l'Université de Limoges*, Paris: Presses universitaires de France, str. 16.

¹⁴⁶ *Ibid.*, str. 16.

¹⁴⁷ Čisti engleski sudski model, osim Ujedinjenog Kraljevstva, dijele i Mađarska, Irska, Rumunjska i Slovačka. U Španjolskoj se upravnim pravom bave posebne komore u sklopu sudova opće nadležnosti, a isti se model uočava i u Estoniji (u kojoj posebni upravni sudovi postoje samo na najnižoj instanci), Latviji i Sloveniji (u kojima vrhovni sudovi imaju opću nadležnost). U Italiji je upravni sud sada gotovo neovisan od općeg kasacijskog suda.

¹⁴⁸ Vidjeti odjeljak 1.2: Pozadina izvješća.

3.1. Ograničenja

Do sada je već više puta potvrđeno da je "temeljno pravo na učinkovitu sudsku zaštitu opće načelo [...] prava Zajednice."¹⁴⁹ Sukladno tome, pravo Europske unije priznaje opće pravo pristupa pravosuđu radi rješavanja sporova u vezi s pravima koja proizlaze iz prava Unije. Sud za ljudska prava jednako je tako tumačio da je pravo na pokretanje parnica pred sudovima u građanskim predmetima vid prava na pošteno suđenje iz članka 6. Konvencije o ljudskim pravima.¹⁵⁰

Unatoč tome, Sud je jasno dao do znanja da ovo pravo nije apsolutno te da može biti podložno nekim ograničenjima.¹⁵¹ Sukladno sudskoj praksi Suda za ljudska prava, ograničenja u pristupu pravosuđu dopustiva su samo ako su razmjerna legitimnom cilju te ako ne ograničavaju i ne smanjuju pristup pravosuđu pojedinaca na način ili u mjeri koja zadire u samu srž prava. Iz tog razloga razmjernost određenih prepreka uvelike ovisi o posebnim okolnostima slučaja.

U sljedećim odjeljcima analiziraju se utvrđena ograničenja i ispituju alternativni načini rješavanja sporova izvan suda.

Slika 4: ograničenja u pristupu pravosuđu



Izvor: FRA, 2010

¹⁴⁹ CJEU, *Alliance for Natural Health i ostali*, C-154/04 i C-155/04, 12. srpnja 2005., stavak 126.; CJEU, *Unibet*, C-432/05, 13. svibnja 2007., stavak 37.; CJEU, *Angelidaki et al.*, slučaj C-378/07, 23. travnja 2009.; CJEU, *Sahlstedt i ostali protiv Komisije*, C-362/06 P 23. travnja 2009.; CJEU, *Angelidaki i ostali*, C-378/07, 23. travnja 2009. Izraz "Zajednica" zadržao se u citatima, inače se dosljedno koristi izraz Unija.

¹⁵⁰ ECtHR, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 4451/70, 21. veljače 1975. (br. 25).

¹⁵¹ ECtHR, *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 23452/94, 28. listopada 1998.

Slika 4. prikazuje šest glavnih ograničenja vezanih uz pristup pravosuđu na koja se, sukladno rezultatima istraživanja, najčešće nailazi u državama članicama EU-a.

3.1.1. Vremenska ograničenja

Zaključci proizašli iz istraživanja ukazuju na to da u čak 22 države članice EU-a jednu od najvećih zapreka u pristupu pravosuđu u slučajevima diskriminacije (slika 4) čine posebna pravila o rokovima zastare (propisani rokovi za podnošenje zahtjeva). Teoretski, svrha je takvih rokova osigurati pravnu sigurnost i pravomoćnost.¹⁵² Kako bi takva vremenska ograničenja bila prihvatljiva sa stajališta učinkovitog pristupa pravosuđu, moraju se utvrditi pazeći da se pri tome ne onemogući pravo na sudski postupak.¹⁵³

Od država članica EU-a čijim je zakonodavstvom ograničeno pravo na pokretanje sudskih postupaka, većina ih omogućuje dvije vrste rokova zastare primjenjivih na ovo pravno područje – jedan se rok zastare primjenjuje na građanskopravne zahtjeve općenito, a drugi na posebna pravna područja kao što je to slučaj s diskriminacijom pri zapošljavanju. Rokovi zastare za opće građanskopravne zahtjeve u prosjeku se kreću od tri do pet godina, uz izuzetak Poljske, Belgije i Nizozemske u kojima se rokovi zastare mogu produžiti na redom 10, 20 i 30 godina. Za razliku od rokova zastare u općim građanskopravnim stvarima, rokovi propisani za slučajeve diskriminacije u vezi sa zapošljavanjem obično su mnogo kraći – u pojedinim slučajevima tek osam dana.¹⁵⁴ Takvi kratki rokovi, koji su nedvojbeno mnogo restriktivniji od onih primjenjivih na obične građanske zahtjeve, donekle se mogu objasniti manjom formalnošću postupaka koji se u pojedinim državama članicama koriste u slučajevima vezanim uz zapošljavanje.¹⁵⁵

¹⁵² ECtHR, *Stubbings protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 22083/93 i 22095/93, stavak 51. ECJ je također naveo da rokovi zastare služe pravnoj sigurnosti. Vidjeti CJEU, *Slagterier protiv Njemačke*, C-445/06, 24. svibnja 2009., stavak 32.; CJEU, *Aprile protiv Državne financijske uprave*, C-228/96, 17. studenoga 1998., stavak 19.; CJEU, *Marks & Spencer protiv Commissioners of Customs & Excise*, C-62/00, 11. srpnja 2002., stavak 35.

¹⁵³ Estonski Vrhovni sud smatrao je primjerice da usprkos širokoj diskreciji zakonodavca u odlučivanju o rokovima zastare žalbi, takvi rokovi ne smiju biti nerazmjerno kratki.

¹⁵⁴ Primjerice u Sloveniji.

¹⁵⁵ Primjerice u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Vremenska ograničenja primjenjiva na zahtjev za poništenje pred Sudom pravde EU-a

Na Sudu pravde EU-a tužba za poništenje iz članka 263(6) TFEU-a (članak 230 (5) TEC-a) se "s obzirom na pojedinačni slučaj mora pokrenuti u roku od dva mjeseca od objave akta ili od službene obavijesti tužitelja o aktu ili, u slučaju njegove odsutnosti, od dana na koji je potonji za njega saznao." Činjenica da rok teče od trenutka kada je tuženik saznao za akt omogućuje da se uspostavi ravnoteža između pravne sigurnosti i prava na pokretanje sudske parnice.

3.1.2. Stranačka sposobnost

Stranačka sposobnost (sposobnost parničenja ili *locus standi*) prvi je korak u pristupu pravosuđu. Pravila koja se tiču stranačke sposobnosti mogu se svrstati u tri kategorije. Stroga pravila o stranačkoj sposobnosti pojedincima koji su pretrpjeli štetu ili njihovim izravnim zastupnicima (primjerice, u slučaju smrti pojedinca) ograničavaju sposobnost podnošenja određenih vrsta zahtjeva. Suprotno tome, blaga pravila o stranačkoj sposobnosti omogućuju svakom pojedincu da podnese zahtjev u pogledu pretrpljene štete od strane treće strane, što se ponekad naziva *actio popularis* ili tužba "u javnom interesu". Često su ovakva pravila o stranačkoj sposobnosti ograničena na određena pravna područja koja se mogu odnositi na opći javni interes, primjerice okoliš. Između ove dvije krajnosti nalaze se pravila o stranačkoj sposobnosti kojima se određenim trećim stranama koje mogu imati interes u određenim pravnim stvarima omogućuje podnošenje zahtjeva u vezi s kršenjem zakona unutar područja njihove stručnosti, primjerice NVO-ima, sindikatima ili tijelima za promicanje jednakosti.

Na području antidiskriminacijskog prava, Direktiva o rasnoj jednakosti (članak 7.), Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju (članak 9.), Direktiva o jednakosti spolova (preinaka) (članak 12.) i Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama (članak 8.) obvezuju države članice da u skladu s nacionalnim zakonom omoguće udrugama, organizacijama ili drugim pravnim osobama sudjelovanje u sudskim ili upravnim postupcima u ime žrtava ili kao njihova potpora te uz dopuštenje žrtve. Te udruge mogu biti NVO-i, sindikati ili tijela za promicanje jednakosti.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Vidjeti FRA (2010.) *The Racial Equality Directive: application and challenges* (Direktiva o rasnoj jednakosti: primjena i izazovi), Luksemburg: Ured za publikacije.

Izgleda da u Danskoj, Finskoj, Švedskoj i UK-u nema posebnih pravila o udrugama u diskriminacijskim postupcima.¹⁵⁷ No, odvjetnici koji rade za udruge kao što su NVO-i ili sindikati mogu zastupati žrtvu uz njihovo dopuštenje. U ostalim su državama članicama pravila konkretnija. U mnogima od njih, NVO-i mogu pravno zastupati ili pokretati sudske postupke bilo u ime žrtve bilo u vlastito ime. NVO-i u određenim okolnostima mogu iznijeti slučaj pred sud bez suglasnosti žrtve (primjerice u "udružnim tužbama"), u Bugarskoj, Mađarskoj, Italiji i Republici Slovačkoj. U drugim je državama članicama potrebna suglasnost žrtve, primjerice u Latviji, Litvi i Španjolskoj (u Španjolskoj samo u slučajevima koji se ne tiču zapošljavanja). Čini se da u ostalim državama članicama NVO-i imaju manju stranačku sposobnost, bilo u pogledu pojavljivanja pred određenim tijelima bilo u pogledu prava intervencije treće strane.¹⁵⁸

U više od polovine država članica sindikati smiju predstavljati žrtve u sporovima bar pred nekim tijelima za rješavanje sporova. Riječ je o Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Republici Češkoj, Estoniji, Njemačkoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Luksemburgu, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Sloveniji, Španjolskoj i UK-u. Sindikati u nekim državama članicama također pružaju financijsku podršku pokrivajući troškove postupka pojedinaca u sporu. Oni također mogu pokretati sudske postupke ako zadovoljavaju određene kriterije u sljedećim državama članicama: Belgija, Bugarska, Danska, Francuska, Italija, Malta, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Španjolska i Švedska. Na Cipru, u Mađarskoj i Italiji sindikati imaju pravo podnošenja "kolektivnih" zahtjeva (u slučajevima koji se tiču velikog broja pojedinaca ili kada nema žrtve koja se može identificirati).¹⁵⁹

U nekolicini država članica tijela za jednakost mogu zastupati privatne osobe u sudskim postupcima, primjerice u Mađarskoj i UK-u. U približno trećini država članica tijela za jednakost mogu sama pokrenuti sudski postupak bilo u ime žrtve i/ili u vlastito ime (premda je u nekim slučajevima potrebna suglasnost žrtve). U Belgiji, Mađarskoj i Irskoj tijela za jednakost mogu podnijeti zahtjev radi zaštite od diskriminacije potencijalno velikih razmjera, odnosno kada žrtvu nije moguće identificirati, kada se zahtjev odnosi na kontinuirane slučajeve diskriminacije ili kada se zahtjev podnosi kao tužba u javnom interesu (*actio popularis*).¹⁶⁰

¹⁵⁷ I. Chopin i E.N.Gounari (2009.) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, izvješće za Europsku mrežu pravnih stručnjaka na području nediskriminacije, Luksemburg: Ured za publikacije, str. 63.

¹⁵⁸ Vidjeti FRA (2010.) *Direktiva o rasnoj jednakosti: primjena i izazovi*, Luksemburg: Ured za publikacije.

¹⁵⁹ *Idem*.

¹⁶⁰ *Idem*.

Uloga NVO-a u međuameričkim i afričkim sudskim sustavima

Sposobnost organizacija civilnog društva da pruže podršku žrtvama ili preuzmu slučajeve u svoje ime podnositelju zahtjeva može umanjiti financijski ili osobni teret pravnog spora. U tom je smislu važna uloga NVO-a pred Međuameričkom komisijom i Međuameričkim sudom za ljudska prava te Afričkom komisijom o ljudskim pravima i pravima naroda. Sukladno poslovnicima navedenih sustava NVO-i mogu podnijeti zahtjev u vlastito ime, a u pogledu afričkog sustava, najveći broj zahtjeva podnose upravo NVO-i.¹⁶¹ To govori o važnosti organizacija civilnog društva u olakšavanju pristupa pravosuđu, osobito kada podnositelji zahtjeva imaju financijske probleme.

Sposobnost organizacija civilnog društva za podnošenje zahtjeva u praksi koče dva ograničenja. Kao prvo, broj kadrova i količina financijskih sredstava kojima raspolažu diktiraju broj slučajeva koje mogu preuzeti. Kao drugo, kriteriji kojima sukladno nacionalnim zakonima takve organizacije moraju udovoljavati kako bi mogle obavljati dotičnu funkciju ograničavaju broj organizacija dostupnih žrtvama. Primjerice, u Njemačkoj udruga koja se želi baviti savjetovanjem žrtava mora biti neprofitna i imati trajno poslovanje, imati bar 75 članova ili biti sastavljena od bar sedam udruga koje djeluju zajednički. U Italiji se udruge najprije moraju registrirati kod javnih vlasti, no taj postupak može biti dugotrajan. U Francuskoj i Luksemburgu takve udruge moraju postojati najmanje pet godina.

Izvan granica nediskriminacijskog prava rezultati istraživanja pokazuju da se u deset od 27 država članica nacionalna pravila o stranačkoj sposobnosti smatraju pretjerano strogima (slika 4). Stoga je stranačka sposobnost jedna od glavnih zapreka u pravu na pristupu pravosuđu. Zakonodavstvo koje se tiče stranačke sposobnosti u tih deset država pojedincima ne dozvoljava podnošenje zahtjeva sudu ako nemaju punu pravnu sposobnost (primjerice, ne smiju biti umno zaostali) te ako ih se pravna stvar izravno ne tiče. Iako je u ograničenom broju slučajeva zahtjev za zaštitu navodnog prava ili interesa druge osobe ili javnosti u ovim državama članicama EU-a dopušten, takvi se zahtjevi uglavnom prihvaćaju u slučajevima kada je to izričito propisano domaćim zakonom – kao što su zahtjevi koje roditelji smiju podnositi u ime djeteta. Posljedično, treće strane koje nemaju izravan interes u parnici ili su motivirane isključivo javnim interesom nemaju pristup sudu.¹⁶² Osim slučajeva vezanih uz okoliš, većina država članica EU-a odbila je prihvatiti opće pravo na podnošenje tužbe u javnom interesu

¹⁶¹ Međuamerička komisija o ljudskim pravima, Poslovnik, OAS/Ser.L/V/II.4 izmj. 13., 30. lipnja 2010., pravilo 23.; Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, 1981., OAU dok. CAB/LEG/67/3 izmj. 5., članak 55.; Nadalje vidjeti: I. Butler (2007.) *Unravelling sovereignty: Human rights actors and the structure of international law*, Antwerp: Intersentia, str. 104.

¹⁶² Valja također napomenuti da se u pojedinim državama članicama EU-a NVO-i specijalizirani za suzbijanje diskriminacije smatraju privilegiranim podnositeljima koji ne moraju dokazati interes da bi pristupili nacionalnim sudovima.

(*actio popularis*), koja bi pojedincu ili drugom subjektu omogućila ostvarivanje pravnog lijeka u ime javnosti, ako dotični nisu žrtve ili izravno ovlašteni za zastupanje žrtve.¹⁶³ Zbog primjene Konvencije iz Aarhusa na pitanja okoliša, nije potrebno imati odgovarajući interes u slučaju ili biti izravno upleten u slučaj kada su posrijedi pitanja u vezi sa zaštitom okoliša, kod kojih je vrsta *actio popularis* prihvaćena u većini država članica EU-a.¹⁶⁴

3.1.3. Trajanje postupka

Ukupno trajanje postupka nedvojbeno utječe na pristup pravosuđu. Prema Europskom sudu za ljudska prava, pristup sudovima može biti samo teoretski i prividan ako se sporovi ne rješavaju pravodobno, jer je osnovni motiv pokretanja parnice ostvariti pravo na pravni lijek. Zbog odugovlačenja sudskih postupaka pojedinci mogu biti izloženi dugotrajnom stanju neizvjesnosti koje se gotovo može poistovjetiti s uskraćivanjem pravde.¹⁶⁵

Sukladno statistici Suda za ljudska prava, vrlo veliki broj slučajeva podnesenih Sudu tiče se prava na suđenje u razumnom roku zajamčenog člankom 6. Konvencije o ljudskim pravima. Nerazumno odugovlačenje postupka predmet je najvećeg dijela presuda Suda za ljudska prava u odnosu na sva drugih pitanja obuhvaćena gornjom Konvencijom. U razdoblju 1959.–2009. Sud za ljudska prava donio je preko 12 000 presuda o povredama prava, a više od četvrtine odnosilo se na odugovlačenje postupaka (u, do sada, 47 država stranki).¹⁶⁶ Slika 5 pokazuje ukupan broj presuda Suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku izražen u postotku svih

¹⁶³ Vrlo konkretna ograničenja u pogledu pravila o *locus standi* također se mogu pronaći na Cipru. Čini se da su slučajevi koji se tiču podnositelja za koje se smatra da pripadaju određenim kategorijama ili kojima se pripisuju određena svojstva osobito podložni negiranju pristupa; toj kategoriji pripadaju ciparski Turci koji se tuže zbog svojih imovinskih prava nad nekretninama na teritoriju Republike-kontroliranih područja sa institucijama zaduženim za tursko-ciparsku imovinu, odnosno s Ministarstvom unutarnjih poslova.

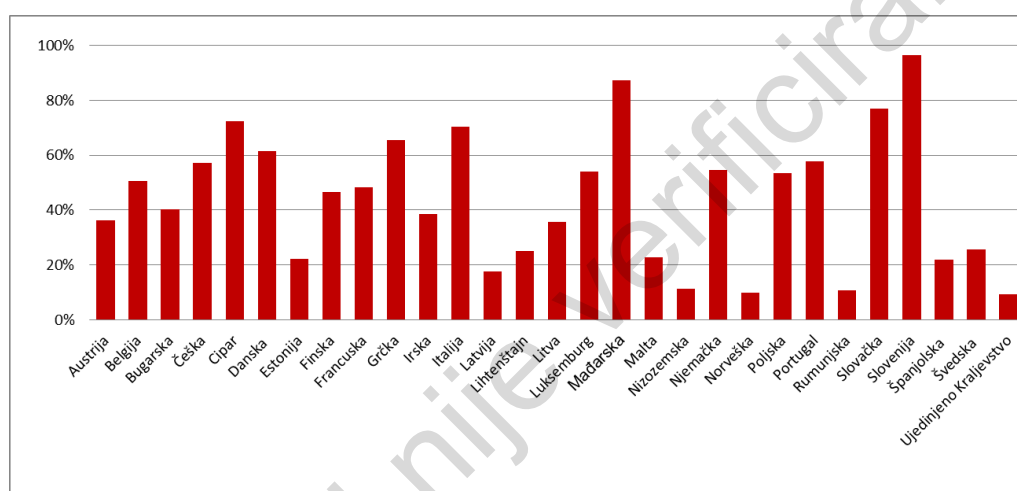
¹⁶⁴ UN-ova gospodarska komisija za Europu (UNECE), Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Konvencija iz Aarhusa), usvojena 25. lipnja 1998. Za mjerodavnu sudsku praksu CJEU-a vidjeti primjerice zahtjev za prethodnu odluku podnesen u slučaju *Lesoochranárske Zoskupenie VLK protiv Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, 15. srpnja 2010. ili u slučaju *Marie-Noëlle Solvay i ostali protiv Regije Walloon*, C-182/10, podnesen 09. travnja 2010.

¹⁶⁵ F. Edel (2007.) *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: izdanje Vijeća Europe. Usprkos činjenici da je odgođena pravda uskraćena pravda, vrlo brzo rješavanje postupaka nije nužno sinonim dobrog pravosudnog sustava. Ubrzani postupci kod kojih se prioritet daje brzini nauštrb prava obrane mogu ugroziti kvalitetu pravosuđa. ECtHR oduvijek smatra da je načelo dobrog pravosuđa mnogo šire od pojma razumnog roka i da se njime mogu opravdati duži ali pravedniji postupci. Vidjeti F. Calvez, (2006.) *Length of court proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights*, izvješće koje je Europska komisija za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) usvojila na 8. plenarnom sastanku, Strasbourg: CEPEJ, dostupno na: www.coe.int/t/dqhl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf.

¹⁶⁶ Vidjeti ECtHR (2010.) *50 godina djelovanja: Europski sud za ljudska prava. Činjenice i podaci*, Strasbourg: ECtHR, dostupno na: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

presuda Suda za ljudska prava o povredi prava od strane trenutnih 27 država članica EU-a u razdoblju 1959.-2009.¹⁶⁷ Prema podacima na slici 5, više od 95 % svih presuda protiv Slovenije ticalo se povrede članka 6. Konvencije o ljudskim pravima zbog odugovlačenja postupaka, u Mađarskoj više od 80 %, a u Slovačkoj više od 75 %.

Slika 5: povrede koje se odnose na dužinu trajanja postupaka izražene kao postotak svih presuda Suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno postojanje povrede Konvencije o ljudskim pravima, po državi članici EU-a (%), u razdoblju 1959.-2009.



Izvor: ECtHR, "50 godina djelovanja: Europski sud za ljudska prava. Činjenice i podaci", 2010¹⁶⁸

Kako je prikazano na slici 4, u deset od 27 država članica, rezultati ukazuju na sustavne probleme koji su uzrok odugovlačenja sudskih postupaka.¹⁶⁹ Strukturni problemi odugovlačenja sudskih postupaka doveli su do velikog broja povreda članka 6. Konvencije o ljudskim pravima, a često predstavljaju najveće zapreke s kojima se pojedinci u svojim zemljama suočavaju sa stajališta pristupa pravosuđu. Na Cipru, primjerice, zbog dugotrajnih postupaka, stranke u građanskim parnicama u najvećem broju slučajeva nagodbu postižu izvan suda. Zato ciparski sudovi odlučuju tek u nekolicini građanskih parnica. U tom je smislu također zanimljivo istaknuti da u pojedinim državama članicama postoje velike regionalne razlike po pitanju prosječnog trajanja građanskih postupaka. U Republici Češkoj, primjerice, u kojoj se smatra da vrlo dugotrajni postupci

¹⁶⁷ Podaci se odnose i na građanske i na kaznene postupke.

¹⁶⁸ Dostupno na: www.echr.coe.int/NR/ronlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁹ Rezultati su samo indikativni jer je većina nacionalnih istraživačkih timova izričito naglasila da nema dovoljno empirijskih podataka zbog nepostojanja relevantnih baza podataka i statistika.

demotiviraju žrtve diskriminacije, građanski postupci u jednoj regiji traju u prosjeku nekoliko godina, a u drugoj tek nekoliko mjeseci.¹⁷⁰

Diljem EU-27, sudski postupci vezani uz nediskriminaciju, kao i građanski postupci općenito, dugotrajni su iz nekoliko razloga. U istraživačkim je studijama utvrđeno da se najčešće radi o sljedećim razlozima: preopterećenost predmetima i nedovoljan broj sudaca; neučinkovita organizacija sudskog rada; pretjerani zastoji između donošenja presude i njezine objave strankama kao i zastoji među raspravama; nedostatak komunikacije između sudaca i stranaka u postupku; rigidnost proceduralnih pravila, uključujući pravila o dokazivanju.

U Latviji su rezultati konkretno ukazali na utjecaj gospodarske krize na prosječno trajanje postupaka. Zastoje u postupcima uzrokovao je porast broja predmeta socioekonomske pozadine kao i nedovoljan kapacitet sudova koji se zbog rezova u proračunu ne mogu nositi s rastućim brojem predmeta.

¹⁷⁰ 1. svibnja 2009. poljski je predsjednik potpisao zakon kojim je izmijenjen i dopunjen zakon od 17. lipnja 2004. o žalbama na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Izmjene i dopune predviđaju da je u slučaju nerazumno dugotrajnog pritvora sud dužan dosuditi primjerenu novčanu naknadu ("odpowiednia suma pieniężna") od 2 000 PLN (oko €500) do 20 000 PLN (oko €5 000). Finski je parlament također usvojio prijedlog zakona za isplatu naknada uslijed nerazumno dugih sudskih postupaka. Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2010., a sukladno njemu, strankama u nerazumno dugim postupcima isplaćuje se naknada. Zakon se primjenjuje na građanske i kaznene postupke i zahtjeve pred redovnim sudovima, ali ne i na dugotrajne upravne postupke ili postupke pred posebnim sudovima. Navedeni je prijedlog zakona donesen nakon niza presuda EctHR-a protiv Finske zbog odugovlačenja postupaka (povreda članka 6(1) ECHR-a).

Vrste ubrzanih postupaka

Kako bi ubrzalo postupke koji se tiču zahtjeva za jednakom plaćom, **Ujedinjeno Kraljevstvo** uvelo je dva posebna postupka: postupak rješavanja sporova u vezi s jednakom vrijednošću i postupak zasnovan na upitniku. U "prosječnom jasnom slučaju" rasporedom je predviđeno da u slučaju zahtjeva u koje nije uključen neovisni stručnjak od predstavljanja zahtjeva do rasprave ne smije proći više od 25 tjedana. Očekivano trajanje slučajeva u koje je uključen neovisni stručnjak je 37 tjedana. Sljedeća je vrsta ubranog postupka u slučaju diskriminacije u Ujedinjenom Kraljevstvu takozvani postupak zasnovan na upitniku. Njegova je svrha pomoći podnositelju najprije da otkrije razloge postupanja na koje se žali, a zatim i da utvrdi je li bio diskriminiran. Ova je vrsta postupka osmišljena da bi podnositelju pomogla u odluci treba li uložiti žalbu te kako je sastaviti i predstaviti na najučinkovitiji način.

U **Belgiji** su nediskriminacijskim zakonodavstvom propisani postupci sudske zabrane u hitnim slučajevima. U takvim postupcima od trenutka kada oštećene stranke ulože tužbu za sudsku zabranu (*action en cessation*) zbog navodne diskriminacije, do trenutka kada predsjednik suda utvrdi ili odredi prekid povrede te prisilnu kaznu ako se povreda nastavi, često prođe tek nekoliko dana.

U **Mađarskoj** je nediskriminacijskim zakonodavstvom propisano da se ubrzanim postupcima, odnosno najkasnije 45 dana od podnošenja zahtjeva ili pokretanja postupka, rješavaju slučajevi kada (i) je klijent maloljetan; (ii) je postupak pokrenuo parlamentarni povjerenik; (iii) je postupak pokrenuo javni tužitelj.

U **Austriji** je Zakonom o građanskom postupku ubrzani postupak predviđen u građanskim parnicama koje se tiču novčanih zahtjeva koji ne prelaze €75 000. Tada sud nalaže tuženiku da u roku od 14 dana isplati određeni iznos bez usmenog ročišta. Tuženik može uložiti prigovor na sudski nalog u roku od četiri tjedna. U tom slučaju sud mora sazvati ročište. Ovaj uvriježeni nacionalni sustav djeluje slično kao i postupak europskog platnog naloga iz Uredbe (EZ) br. 1896/2006 od 12. prosinca 2006.

3.1.4. Troškovi postupka

Kako je prikazano na gornjoj slici 4, u osam država članica EU-a rezultati ukazuju da visoki troškovi postupka, koji uglavnom uključuju troškove odvjetnika i sudske pristojbe, često predstavljaju zapreku u pristupu pravosuđu.¹⁷¹ Analizom mjerodavne sudske prakse navedenih država uistinu je otkriveno da strah od prevelikih troškova može biti značajan čimbenik u odluci žrtve hoće li (i u kojoj mjeri) potražiti zadovoljštinu na sudu, osobito s obzirom na rasprostranjeno pravilo u EU-u prema kojem gubitnik plaća, sukladno kojem stranka koja izgubi parnicu plaća i troškove stranke koja je parnicu dobila.¹⁷² Iz tog je razloga određenim nacionalnim sudovima ostavljena stanovita diskrecija u odlučivanju o izdavanju naloga za plaćanje troškova postupka. Ovisno o financijskoj situaciji pojedinca kao i o okolnostima spora, sudovi stranku mogu u cijelosti ili djelomično osloboditi od plaćanja troškova postupka. Nadalje, pojedinci od države mogu dobiti i ostale vrste pravne pomoći, kao što je dodjela odvjetnika za zastupanje u sudskim postupcima.

U Nizozemskoj su Odvjetnička komora i sudstvo sklopili takozvani dogovor o stopi isplata zasnovan na nepromjenjivim stopama koje su s jedne strane podložne interesu u slučaju, a s druge broju i prirodi aktivnosti. To znači da troškovi stranke koja je angažirala pretjerano skupog odvjetnika ili neiskusnog odvjetnika koji naplaćuje previše sati ne smiju prijeći određenu granicu. Prema nizozemskom nacionalnom timu, bez ovoga bi se instrumenta sudska praksa nižestupanijskih sudova vjerojatno znatno razlikovala. U tom smislu ovaj sudski instrument može (donekle) spriječiti nejednakosti i pružiti pravnu sigurnost.

Na Cipru se klijent koji nije zadovoljan računom koji mu izda odvjetnik može obratiti sudskom tajniku radi umanjenja istoga. Tajnik će po vlastitoj procjeni odlučiti o umanjenju računa, uzimajući pri tome u obzir sve relevantne okolnosti, a posebno složenost, težinu ili novost slučaja, specijalizirano znanje te potrebnu odgovornost kao i utrošeno vrijeme odvjetnika, količinu sastavljenih

¹⁷¹ U Ujedinjenom Kraljevstvu, primjerice, u studenome 2008. vrhovni sudac Jackson imenovan je za temeljitu reviziju pravila i načela u pogledu troškova građanskih parnica te za sastavljanje preporuka u cilju promicanja pristupa pravosuđu uz razmjerne troškove. U svom zaključku nakon obavljene revizije, koji je objavljen u siječnju 2010., naveo je da "su u određenim područjima građanskih parnica troškovi nerazmjerni te da priječe pristup pravosuđu", više informacija dostupno na: www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf. Također vidjeti ECtHR, *Marina protiv Latvije*, br. 46040/07, 26. listopada 2010., gdje se smatralo da se zahtjev za uplatu pristojbe građanskim sudovima prilikom podnošenja zahtjeva ne može smatrati ograničenjem prava na pristup sudu koje nije su skladu s člankom 6. ECHR-a, pod uvjetom da nije narušena sama srž prava na pristup sudu. U tom je smislu u interesu pravde valjalo posebno temeljito razmotriti ograničenja čiste financijske prirode koja se nimalo ne tiču izgleda za uspješnost zahtjeva.

¹⁷² Za dodatnu analizu pravila da gubitnik plaća vidjeti odjeljak 5.3 o pravilima koja se odnose na plaćanje troškova postupka.

dokumenata, hitnost i važnost slučaja za klijenta te predmetnu novčanu ili imovinsku vrijednost.

Učinkovit pravni lijek i troškovi postupka

Podnositelj je pokrenuo postupak protiv države zbog štete koju je pretrpio zbog neopravdanog pritvora prije suđenja. Domaći je sud dodijelio odštetu, no sudske su pristojbe činile gotovo 90 % odštete. Sud za ljudska prava smatrao je da je nametanje znatnog financijskog tereta koji dopijeva po okončanju postupka bilo ograničenje prava na pristup sudu.

Posljedica je ove presude i drugih sličnih slučajeva bilo uvođenje nove niže fiksne pristojbe koja je zamijenila prethodnu formulu temeljenu na postotku odštete.

(Sud za ljudska prava, *Stankov protiv Bugarske*, br. 68490/01, 12. listopada 2007.)

Učinkovit pravni lijek i troškovi postupka

Podnositelj je tužio Općinu Płock jer nije izdala upravnu odluku zbog čega je pretrpio ekonomsku štetu. Podnio je zahtjev za oslobađanje od plaćanja sudskih pristojbi. Sud je odbio njegov argument da ne može platiti sudske troškove, ali je umanjio iznos troškova koji su nakon toga bili jednaki iznosu godišnje prosječne plaće u državi. Za podnositelja je taj iznos još uvijek bio prevelik pa pristojbu nije platio. Postupak je zbog toga obustavljen te njegov slučaj nije dospio na raspravu. Sud za ljudska prava donio je presudu o povredi članka 6. Konvencije o ljudskim pravima koja je dovela do promjena Zakona o sudskim pristojbama. Svrha je tih promjena bila učiniti sustav pristojbi učinkovitijim i transparentnijim.

(Sud za ljudska prava, *Kreuz protiv Poljske*, br. 28249/95, 19. lipnja 2001.)

3.1.5. Proceduralne formalnosti

Istraživanje je u šest država članica EU-a pokazalo da određene proceduralne formalnosti i zahtjevi njihovih nacionalnih zakonodavstava ograničavaju pristup pravosuđu. Ti se zahtjevi odnose na oblik ili sadržaj uvodnih dokumenata na osnovu kojih pojedinac pokreće sudski postupak i/ili na konkretne pre-sudske proceduralne mjere koje je svaki pojedinac dužan poduzeti prije pristupa sudu.

U Bugarskoj, primjerice, predstavka u građanskim parnicama mora biti podnesena u pismenom obliku te sadržavati sljedeće podatke: naziv suda, ime i prezime te ostale podatke o podnositelju, puni naziv i adresu tuženika, sadržaj povrede, predmet spora i potpis osobe koja podnosi zahtjev. U samom je zahtjevu podnositelj nadalje dužan potanko navesti dokaze koje želi prikupiti te predložiti pismene dokaze koje posjeduje. Ako zahtjev ne sadrži potrebne

informacije ili se ne predoči u zahtijevanom obliku, sud ga može odbaciti bez razmatranja slučaja.

U Nizozemskoj mjerodavni zakon razlikuje peticijski postupak (*verzoekschriftprocedure*) i postupak poziva (*dagvaardingsprocedure*). U načelu se zahtjevima koji se odnose na vlasnička prava bavi peticijski postupak, a svim drugim zahtjevima postupak poziva. Što se peticije tiče, ona mora sadržavati obvezne podatke, kao što su ime i prezime te adresa prebivališta podnositelja i tuženika, predmet zahtjeva i motiv njegova podnošenja, nadležni sud i, dođe li do sudske rasprave, dodatne pojedinosti kao što su datum i vrijeme rasprave, dokazna sredstva. Zahtjeve izdaju sudski službenici (*deurwaarder*) na način propisan zakonom. Postupak poziva je manje formalan. Nedostaci u ovim dokumentima mogu podlijegati kaznama. Nadalje, za pojedine slučajeve nizozemskim su zakonom propisani obvezni prethodni postupci koji mogu uključivati obvezu dogovora s tuženikom. Svrha je takvih odredbi potaknuti stranke na mirno rješavanje sporova. Estonski suci također odbijaju žalbe ako pojedinac nije udovoljio zahtjevima obveznog predsudskog postupka.

3.1.6. Složenost zakonodavstva

Čini se da se u Austriji, zbog složenosti zakonodavnog okvira uzrokovanog velikim brojem zakona, pojedinci koji žele pokrenuti postupak zbog diskriminacije suočavaju s velikim poteškoćama.

U Poljskoj također nema jedinstvenog zakona o nediskriminaciji kojim bi se propisivala opća zabrana diskriminacije po svim osnovama, a propisi kojima se uređuje dotično područje pripadaju različitim dijelovima zakonodavstva. Kada se tomu pribroje nedostatak opće informiranosti i postojeće rupe u zakonodavstvu, nastaju ozbiljne prepreke u pristupu pravosuđu.

U Republici Češkoj se nejasnim čini položaj Zakona o suzbijanju diskriminacije u odnosu na druge zakone koji također uključuju odredbe o diskriminaciji. Iako bi Zakon o suzbijanju diskriminacije trebao biti opći zakon (*lex generalis*), njime su se izmijenili i dopunili samo pojedini zakoni koji sadrže posebne odredbe o diskriminaciji dok su ostali mjerodavni zakoni ostali isti. Stoga se nisu riješile nejasnoće vezane uz odredbe različitih zakona, koje dovode do pravne nesigurnosti i koje mogu priječiti pristup sudovima u slučajevima diskriminacije.

3.2. Alternative

Nakon analize pravila i praksi u pogledu pristupa sudovima, sljedeća se dva odjeljka bave alternativama sudskih rješavanja sporova. Premda se pravo na pokretanje postupka pred građanskim sudom smatra sredstvom učinkovitog pristupa pravosuđu, pojedinci će ponekad htjeti izbjeći sudske postupke koji su

često suviše službeni, skupi i dugotrajni. Žrtve diskriminacije mogu to učiniti odricanjem od prava na pokretanje parnice pred građanskim sudom. Umjesto da pravni lijek traže na sudu, žrtve diskriminacije mogu se odlučiti na pokretanje postupka pred izvansudskim tijelom. Direktiva o rasnoj jednakosti (članak 7.), Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju (članak 9.), Direktiva o jednakosti spolova (preinaka) (članak 17.) i Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama (članak 8.) državama članicama omogućuju da pojedincima stave na raspolaganje mirenje ili medijaciju putem kojih mogu ostvariti pravni lijek zbog povrede prava. Valja, međutim, podsjetiti da i kod ovih instrumenata pravni lijekovi moraju biti učinkoviti, razmjerni i odvrćajući.¹⁷³

3.2.1. Odricanje od pristupa sudu

Sukladno sudskoj praksi Suda za ljudska prava čini se da se u načelu moguće odreći, bar djelomično, prava na pristup pravosudnom organu, primjerice, ugovornom klauzulom o arbitraži.¹⁷⁴ Čini se da je u načelu dopušteno odreći se prava na pristup sudu dogovorom o prijateljskoj nagodbi na nacionalnoj razini pod uvjetom da nema elementa prisile.¹⁷⁵

Na temelju analiza FRA-e (slika 6), čini se da se moguće odreći, premda ne u cijelosti, prava na pristup pravosudnom organu u sedam država članica EU-a.¹⁷⁶ U tim je državama članicama, izgleda, u načelu dopustivo odreći se prava na pristup sudu, primjerice, ugovornom klauzulom o prijateljskoj nagodbi, arbitraži ili medijaciji. Međutim, čak su i u navedenim slučajevima nacionalni sudovi oprezni u ocjeni dopustivosti odricanja od prava, a takvo se odricanje smatra pravno valjanim samo ako nema elementa prisile.

Nacionalni zakoni o suzbijanju diskriminacije u 13 država članica EU-a, s druge strane, žrtvi diskriminacije ne pružaju mogućnost da se odrekne svojeg prava na pristup pravosudnom organu. U mjerodavnim zakonodavnim odredbama navodi se da ugovorni uvjet čiji je smisao isključiti ili ograničiti pravo na pristup sudu pojedincu nije provediv.

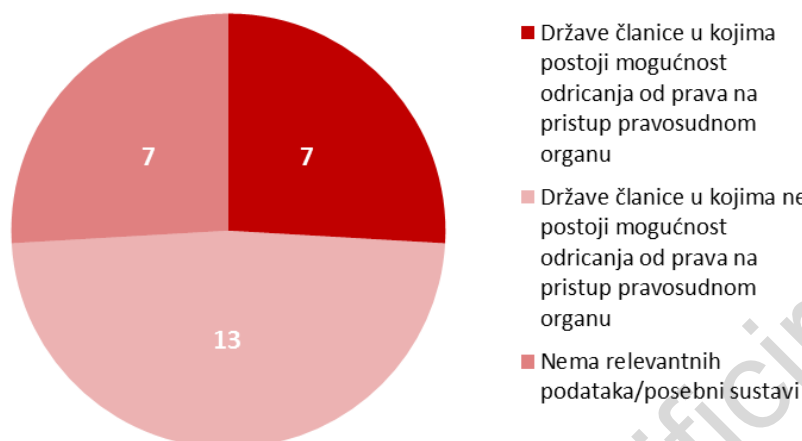
¹⁷³ Direktiva o rasnoj jednakosti, članak 15.; Direktiva o jednakosti spolova (preinaka), članak 25.; Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 14.; Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 17.

¹⁷⁴ ECtHR, *Grčke rafinerije Stran i Stratis Andreadis protiv Grčke*, br. 13427/78, 9. prosinca 1994., stavci 44.-45.; ECtHR, *Regent Company protiv Ukrajine*, br. 773/03, 3. travnja 2008., stavci 51.-61.

¹⁷⁵ ECtHR, *Popov protiv Moldavije*, br. 74153/01, 18. siječnja 2005., stavak 48.

¹⁷⁶ Valja napomenuti da u različitim državama članicama EU-a postoje posebne iznimke (osobito u pogledu sporova koji se tiču zapošljavanja) pa je bilo potrebno usvojiti uopćen pristup kako bi se utvrdilo u koju kategoriju svrstati države članice. Nadalje, u 7 država članica EU-a postoje ili posebni sustavi ili nema dovoljno podataka kako bi se iste moglo svrstati u neku kategoriju.

Slika 6: odricanje od prava na pristup pravosudnom organu



Izvor: FRA, 2010

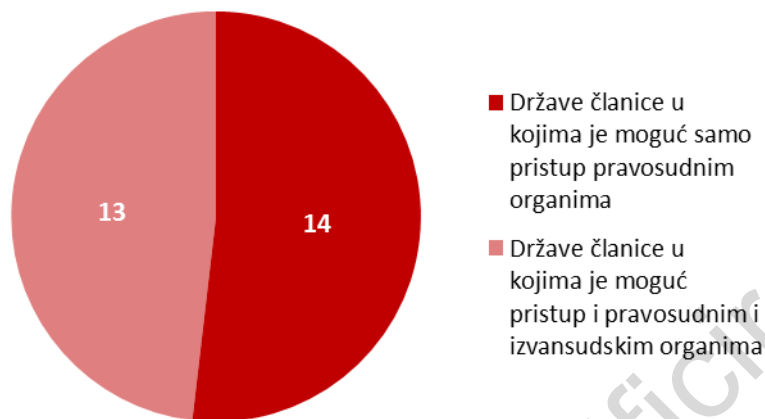
3.2.2. Pristup izvansudskim postupcima

I Sud pravde EU-a i Sud za ljudska prava prihvaćaju valjanost izvansudskih mehanizama rješavanja sporova pod uvjetom da su odluke tih tijela u konačnici podložne nadzoru pravosudnog organa (koji udovoljava zahtjevima iz članka 6. Konvencije o ljudskim pravima) te pod uvjetom da alternativni mehanizmi također udovoljavaju općim zahtjevima pravednosti.¹⁷⁷ Ti kriteriji pravednosti nisu strogi poput onih koji se primjenjuju u sudskim postupcima sukladno članku 6. Konvencije o ljudskim pravima. Sudska praksa uključuje sljedeće odredbe u pogledu izvansudskih postupaka: neovisnost i nepristranost dotičnog tijela ili službenika, sposobnost podnositelja da predoči i pobije dokaze te sposobnost dotičnog tijela da donese pravno obvezujuću odluku.¹⁷⁸

¹⁷⁷ ECtHR, *Peck protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 44647/98, 28. siječnja 2003., stavak 109.

¹⁷⁸ Vidjeti primjerice CJEU, *Evans*, C-63/01, 4. prosinca 2003., stavci 48.-58.; ECtHR, *Silver protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5947/72, 25. ožujka 1983., stavak 116.; ECtHR, *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Nos. 7819/77 i 7878/77, 28. lipnja 1984., stavak 126.

Slika 7: pristup izvansudskom postupku



Izvor: FRA, 2010

Kao što se vidi na slici 7, u 14 država članica EU-a, žrtve diskriminacije mogu pristupiti izvansudskim postupcima da bi ostvarile pravni lijek.¹⁷⁹ Prednost je navedenih postupaka što su obično besplatni, jednostavniji i pristupačniji žrtvama diskriminacije u odnosu na sudove. Izvansudski postupci obično se smatraju dopunom ostalim pravnim lijekovima i općenito su podložni sudskom nadzoru.

Medijacija

Kako je već prije rečeno, Direktiva o rasnoj jednakosti, Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, Direktiva o jednakosti spolova i Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju državama članicama omogućuju pružanje pravnih lijekova za povredu nediskriminacijskog prava ne samo u sudskim postupcima već i kroz mirenje i medijaciju. Prednost je medijacije u tome što nema troškova postupka i dugotrajnog rješavanja kao ni sukoba i polarizacije koji su svojstveni mehanizmima rješavanja sporova općenito. No, također je važno da postignute nagodbe odražavaju iste rezultate koji su dostupni kroz redovne kanale rješavanja sporova te da su interesi žrtve odgovarajuće zaštićeni. U pojedinim je državama članicama obavezan pokušaj medijacije prije sudske faze spora. Primjerice, u Francuskoj, Portugalu i Španjolskoj medijacija je obavezan dio sudskih postupaka, dok je u Mađarskoj i Slovačkoj ona obavezna, ali je odvojena od

¹⁷⁹ Valja napomenuti da se ova slika odnosi samo na tijela za jednakost ili druga izvansudska tijela koja su ovlaštena istraživati radnje za koje se sumnja da predstavljaju nezakonitu diskriminaciju te koja su istodobno nadležna rješavati žalbe fizičkih osoba, donositi pravno obvezujuće odluke i određivati kazne. U tom pogledu vidjeti također FRA (2010.) *Nacionalne institucije za ljudska prava u državama članicama EU-a*, Luksemburg: Ured za publikacije. Izvješće se bavi pitanjem tijela nadležnih za zaštitu podataka, tijela za jednakost i nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava koja su osnova temeljnih prava u EU-u.

sudskog postupka.¹⁸⁰ Funkcija tijela za jednakost može varirati od izravnog pružanja usluga medijacije do predavanja slučaja trećem medijatoru. Kada su tijela za jednakost izravno uključena u medijaciju ili kada postignutu nagodbu mora odobriti tijelo za jednakost, interesi žrtve mogu se odgovarajuće zaštititi i žrtve mogu dobiti učinkovit i razmjern pravni lijek koji također ima odvratajući učinak na počinitelja.¹⁸¹

Parasudski mehanizmi

U kontekstu nediskriminacijskog prava glavni su mehanizmi alternativnog rješavanja sporova tijela za promicanje jednakosti imenovana od država članica sukladno Direktivi o jednakosti spolova i Direktivi o rasnoj jednakosti. Iako države članice nisu dužne dodijeliti ovim tijelima parasudsku ulogu, neke su se ipak odlučile na to.

Ovlasti navedenih institucija nisu iste u svim zemljama. Odluke bugarskog tijela za jednakost (PADC), mađarskog tijela za jednakost ili rumunjskog tijela za jednakost (NCCD) pravno su obvezujuće. To znači da kada navedena tijela donesu odluku o diskriminaciji, mogu izdati nalog da se diskriminirana radnja obustavi i odrediti kaznu. U ovim su zemljama sankcije izrečene od strane tijela za jednakost za slučajeve diskriminacije u praksi najčešće novčane kazne.

U Rumunjskoj nadalje, žrtva diskriminacije može birati hoće li uložiti žalbu tijelu za jednakost (NCCD) koje može izreći upravnu sankciju – upozorenje ili kaznu – i/ili će pak uložiti građansku žalbu sudu koji sukladno građanskom pravu može donijeti odluku o moralnoj i novčanoj šteti, uspostaviti prijašnje stanje (*status quo ante*) ili poništiti situaciju uzrokovanu diskriminacijom. Sudovi također mogu odlučiti da javna tijela opozovu ili privremeno ukinu službeno priznati status pravnim osobama koje su zbog diskriminiranih radnji nanijele značajnu štetu ili koje su višekratno kršile odredbe antidiskriminacijskog zakonodavstva. Ova dva kanala nisu međusobno isključiva što znači da podnositelj može birati hoće li ih koristiti oba istovremeno ili će odabrati samo jedan.

U Austriji i Nizozemskoj odluke Odbora za jednako postupanje nisu pravno obvezujuće i ne mogu uključivati novčanu kaznu ili drugu vrstu sankcija. U Nizozemskoj podnositelji mogu tražiti sudski nalog za naknadu ili druge oblike sankcija nakon dobivenog mišljenja Nizozemskog odbora za jednako postupanje

¹⁸⁰ I. Chopin i E.N. Gounari (2009.) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, izvješće pripremljeno za Europsku mrežu pravnih stručnjaka na području nediskriminacije, Luksemburg: Ured za publikacije, str. 58.

¹⁸¹ Vidjeti FRA (2010.) *The Racial Equality Directive: application and challenges* (Direktiva o rasnoj jednakosti: primjena i izazovi), Luksemburg: Ured za publikacije.

(CGB), ali većina ih to ne čini.¹⁸² Slična je situacija u Austriji. Odluka Odbora za jednako postupanje zapravo je mišljenje pravnog stručnjaka usredotočeno na pitanje je li u određenom slučaju došlo do diskriminacije. Ta se odluka zatim može koristiti na sudu kako bi se dobila naknada iako je sud nije dužan slijediti. Čini se da u praksi nije uobičajeno da se slučajevi dovode pred sud nakon što Odbor za jednako postupanje donese odluku. Zato se u obje navedene države članice relativno rijetko dodjeljuju naknada zbog pretrpljene diskriminacije.

3.3. Sažetak

Odjeljak 3.1 pružio je usporednu analizu glavnih ograničenja koja mogu negativno utjecati na pravo žrtava na pristup sudu. Ograničenjima su se bavili sljedeći naslovi: (i) vremenska ograničenja; (ii) stranačka sposobnost; (iii) trajanje postupaka; (iv) troškovi postupka; (v) proceduralne formalnosti i zahtjevi te (vi) složenost zakonodavstva. Što se tiče pitanja vremenskih ograničenja (odnosno zakonskih rokova za podnošenje zahtjeva) ono je spominjano kao najčešće ograničenje u 22 države članice EU-a, dok se složenost zakonodavstva smatrala ograničenjem u samo pet država članica EU-a.

U odjeljku 3.2 ispitane su moguće alternative sudskim postupcima koje su dostupne žrtvama diskriminacije. Na temelju gore navedenog proizlazi da se žrtve diskriminacije mogu odlučiti odreći, u prvom redu, prava na pristup pravosudnom organu kroz, primjerice, ugovornu klauzulu o arbitraži ili dogovor o prijateljskom rješenju ako nema elemenata prisile (u sedam država članica EU-a). Kao drugo, u mnogim državama članicama EU-a (13), jednako tako, žrtve mogu pokrenuti postupak pred izvansudskim tijelom (za jednakost). Ovlasti tijela za jednakost za donošenje pravno obvezujućih odluka, izricanje kazni ili pokretanje sudskih postupaka nisu istovjetne u svim državama članicama. Općenito se izvansudski lijekovi djelomično mogu smatrati pravom na pristup pravosuđu pod uvjetom da doprinose postojanju učinkovitog pravnog lijeka. Unatoč tome, njihova se uloga smatra sporednom jer se pravo na pravedno suđenje može smatrati zadovoljenim samo ako je izvansudski mehanizam podložan nadzoru pravosudnog organa.

¹⁸² CGB provodi politiku aktivnog praćenja. U relevantnim slučajevima u kojima je utvrđeno postojanje diskriminacije, CGB je u kontaktu s podnositeljem i suprotnom stranom (poslodavcem, dobavljačem usluge) kako bi se uvjerio da suprotna strana provodi mišljenje Odbora poduzimanjem pojedinačnih ili strukturnih mjera za otklanjanje diskriminacije. Kako je opisano u stavku [24.], "stopa uspješnosti" je visoka: u oko 70 % svih (relevantnih) slučajeva, suprotna strana provodi potrebne mjere. U slučajevima koji se tiču rasne diskriminacije taj je postotak još viši: 86 %. Vidjeti *Commissie gelijke behandeling (2005.) Het verschil gemaakt: evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht: CGB, str. 77-84.

4. Pravna pomoć na nacionalnoj razini

Članak 47. Povelje o temeljnim pravima navodi da "pravna pomoć treba biti dostupna osobama koje nemaju dostatna sredstva, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitoga pristupa pravosuđu." Stoga, uskraćivanje pravne pomoći može predstavljati povredu temeljnog prava na pristup pravosuđu ako je nedostatak iste povod, primjerice, nejednakosti stranki u sporu, zbog koje se pojedinac može naći u bitno nepovoljnijem položaju.

Direktiva o pravnoj pomoći

Cilj je Direktive o pravnoj pomoći poboljšati prekogranični pristup pravosuđu unutar EU-a.¹⁸³ Direktivom se uspostavlja načelo da osobe koje nemaju dostatna sredstva da obrane svoja prava pred zakonom imaju pravo na primjerenu pravnu pomoć. Njome se definiraju usluge koje su nužne da bi se pravna pomoć smatrala primjerenom: pristup savjetovanju prije pokretanja postupka, pravna pomoć i zastupanje pred sudom, kao i oslobađanje od troškova postupka ili pomoć u snošenju istih, uključujući troškove koji proizlaze iz prekogranične prirode slučaja.

Ugovor o pravnoj pomoći Vijeća Europe

Za Vijeće Europe, Europski sporazum o prijenosu zahtjeva za pružanje pravne pomoći usvojen je 1977.¹⁸⁴ pod okriljem Vijeća Europe. Sve su države članice EU-a, uz izuzetak Njemačke, njegove stranke. Sporazumom se uvodi postupak temeljem kojeg osobe sa stalnim boravištem na teritoriju jedne od ugovornih strana koja želi zatražiti pravnu pomoć na teritoriju neke druge ugovorne strane, imaju pravo podnijeti zahtjev u državi stalnog boravišta. Ta država zahtjev prenosi drugoj državi, osim ako je očito da predmetni zahtjev nije podnesen u dobroj vjeri.

Sud za ljudska prava u svojoj je sudskoj praksi ustvrdio da se država mora "potruditi takvim osobama osigurati istinsko i učinkovito uživanje prava

¹⁸³ Europska unija, Direktiva Vijeća 2002/8/EZ usvojena je u svrhu uspostave minimalnih standarda koji osiguravaju primjerenu visinu pravne pomoći u prekograničnim slučajevima 27. siječnja 2003. (vidjeti n. 45 iznad). Za više informacija vidjeti: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm i portal e-Justice, dostupan na: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>. Iako nije obuhvaćen u smislu usporedbe, ovaj je portal vrijedan izvor informacija o sustavima pravne pomoći pojedinih država članica EU-a.

¹⁸⁴ Za više informacija vidjeti: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm>.

zajamčenih člankom 6."¹⁸⁵ U slučaju *Miroslaw Orzechowski protiv Poljske*, Sud za ljudska prava presudio je da je odluka o odbijanju davanja pravne pomoći "kršila samu bit" prava podnositelja na pristup pravosuđu. Svoj je zaključak utemeljio na činjenici da je podnositelj siromašan (te da stoga ima pravo na izuzeće od sudskih pristojbi) i da nacionalni sud nije ponudio opravdanje za takvo odbijanje.¹⁸⁶ U drugom iznimnom slučaju podnositelji su branili dugotrajan, složen predmet u kojem je mogućnost dosuđivanja visokog iznosa odštete drugoj stranki u sporu značila da je podnositeljima bilo potrebno osigurati pravnu pomoć.¹⁸⁷ Dakle, izgleda da iako ne postoji pravo na pravnu pomoć u građanskim postupcima, postoje okolnosti u kojima je istu potrebno pružiti u interesu pristupa pravosuđu.¹⁸⁸

Pravna pomoć i problemi s mentalnim zdravljem

Podnositelj koji je imao problema s mentalnim zdravljem sudjelovao je u građanskom sporu. Iako je podnositelj u više navrata spomenuo niske prihode i neposjedovanje pravne stručnosti te zatražio pravnu pomoć od dvije sudske instance, ista mu je odbijena jer zakon u to vrijeme nije predviđao mogućnost besplatne pravne pomoći u građanskim postupcima. Podnositelj je izgubio spor na nacionalnim sudovima i podnio zahtjev pred Sudom za ljudska prava.

S obzirom na važnost ishoda ovog slučaja, kao i složenost postupaka, načelo proceduralne jednakosti stranki u sporu i probleme podnositelja s mentalnim zdravljem, Sud za ljudska prava presudio je da je pravna pomoć bila nužna i posljedično utvrdio povredu članka 6(1).

(Sud za ljudska prava, *Nenov protiv Bugarske*, br. 33738/02, 16. srpnja 2009.)

¹⁸⁵ ECtHR, *Miroslaw Orzechowski protiv Poljske*, br. 1352/07, 13. siječnja 2009., stavak 20.

¹⁸⁶ *Ibid.*, stavci 21.-22.

¹⁸⁷ ECtHR, *Steel & Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 68416/01, 15. veljače 2005.

¹⁸⁸ Međutim, strazburška je sudska praksa prihvatila da su određena ograničenja dodjele pravne pomoći razmjerna legitimnom cilju primjerene potrošnje javnih sredstava. Prvo, razumno je utvrditi kriterije za dobivanje pravne pomoći ovisno o financijskoj situaciji stranke u sporu. Drugo, potvrđeno je da se u obzir može uzeti vjerojatnost uspješnog okončanja parnice pred sudom. Vidjeti, npr. ECtHR, *Airey protiv Irske* (n. 16) ili ECtHR, *Munro protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 1059/83, 14. srpnja 1987.

Pravna pomoć i učinkovito zastupanje

Podnositelji su u dva slučaja tvrdili da su odvjetnici koji su im dodijeljeni u okviru sustava pravne pomoći propustili poduzeti mjere nužne za učinkovito zastupanje njihovih interesa. Prema Zakonu o parničnom postupku, pravno je zastupanje obvezno u slučaju kasacijske žalbe Vrhovnom sudu protiv odluke prizivnog suda. Dodijeljeni odvjetnici odbili su podnijeti kasacijsku žalbu pod izgovorom da ne postoji vjerojatnost uspjeha. Međutim, podnositelji su obaviješteni o odbijanju nedovoljno dugo prije isteka roka za podnošenje žalbe, što ih je ostavilo bez ikakve alternative.

Odbijanje odvjetnika dodijeljenog temeljem sustava pravne pomoći da pripremi kasacijsku žalbu samo po sebi nije dovoljna osnova za automatsku dodjelu novog odvjetnika temeljem dotičnog sustava. Međutim, odbijanje odvjetnika da pripremi i podnese kasacijsku žalbu uvjetovano je određenim kvalitativnim zahtjevima, poput pisanog oblika i razumnog roka.

Sud za ljudska prava utvrdio je povredu članka 6. Konvencije o ljudskim pravima. Nakon ove presude, poljsko Udruženje odvjetnika i Nacionalna udruga pravnih savjetnika uveli su nove etičke zahtjeve za odvjetnike koji pripremaju kasacijske žalbe.

(ECtHR, *Staroszczyk protiv Poljske*, br. 59519/00, *Sialkowska protiv Poljske*, br. 8932/05 i 59519/00, 22. ožujka 2007.).

Sve su države članice EU-a uspostavile neku vrstu sustava pravne pomoći radi osiguranja učinkovitog pristupa pojedinaca pravosuđu bez obzira na prihode i imovinu. Istraživanje na kojem se ovo izvješće temelji bavilo se nizom pitanja povezanih s prirodom i opsegom dostupne pravne pomoći i kriterijima za stjecanje prava na istu. U sljedeća je dva odjeljka dan uvid u rezultate. Osim toga, istraživanja nekih država članica ukazala su na postojanje različitih sustava koji nadopunjuju sustave državne pomoći; o toj će temi biti govora niže, u odjeljku 4.3.

Inicijative pravne pomoći na međunarodnoj razini

Na međunarodnoj razini, Konvencija o međunarodnom pristupu pravosuđu iz 1980. sadrži odredbe o prijenosu zahtjeva za pravnu pomoć među ugovornim članicama u obliku zajednički dogovorenog modela.¹⁸⁹ Konvencijom je propisano da državljanima i rezidentima ugovornih članica mora biti odobrena pravna pomoć u drugim ugovornim članicama, pod istim uvjetima kao i rezidentima tih država. Konvencijom je također utvrđeno pravo svih takvih osoba na besplatnu urudžbu dokumentacije, zahtjeva i izvješća o socijalnom statusu, te na pravnu pomoć za vrijeme trajanja postupaka u drugim ugovornim članicama, u svrhu osiguranja priznavanja i izvršenja donesene odluke.¹⁹⁰ Sadašnji je opseg Konvencije prilično ograničen, jer ju je do sada ratificiralo tek 19 država članica EU-a¹⁹¹, te ona kao takva ne jamči pravi "univerzalni" pristup pravosuđu na međunarodnoj razini.¹⁹²

4.1. Priroda i opseg pravne pomoći

U osnovi postoje dva komplementarna oblika pravne pomoći:¹⁹³ (i) oslobađanje od plaćanja ukupnog ili dijela iznosa sudskih pristojbi, odnosno pomoć pri snošenju istih i/ili (ii) pomoć odvjetnika zaduženog za savjetovanje prije pokretanja postupka¹⁹⁴ i zastupanje osoba pred sudom bilo besplatno ili uz subvencioniranu nagradu. Slika 8 daje sažetak rezultata studije po pitanju dostupnosti pravne pomoći osobama koje ne raspolažu dostatnim sredstvima i oblika pravne pomoći u državama članicama.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Za daljnje informacije vidjeti: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=91.

¹⁹⁰ Za više pojedinosti o ovim i drugim odredbama vidjeti: www.hcch.net/upload/outline29e.pdf.

¹⁹¹ Konvenciju su ratificirale sljedeće države članice EU-a: Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska i Švedska. Za službeni pregled potpisa i ratifikacija vidjeti: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=91.

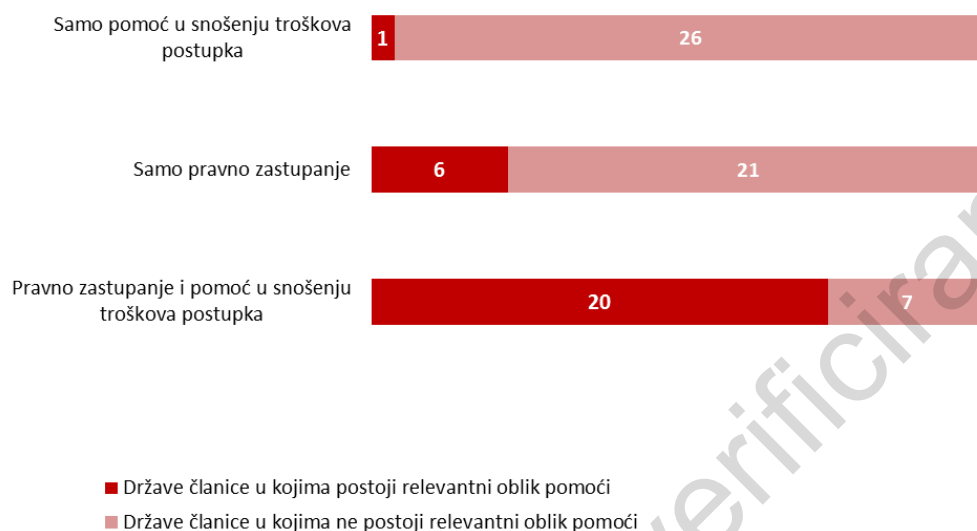
¹⁹² 2008. Stalni ured Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu sastavio je upitnik u svrhu ocjene praktične primjene Haške konvencije o međunarodnom pristupu pravosuđu usvojene 25. listopada 1980.; usporedna sinteza i analiza dobivenih odgovora dostupe su na: <http://hcch.e-vision.nl/upload/wop/2008pd15e.pdf>.

¹⁹³ Izraz pravna pomoć obuhvaća i besplatno pravno zastupanje i pomoć u snošenju sudskih pristojbi.

¹⁹⁴ Napominjemo da nemaju sve države članice sustav koji omogućuje pružanje pravne pomoći prije suđenja (poput savjetovanja prije početka sudskog postupka).

¹⁹⁵ Slučajevi u kojima je financijska pomoć pružena samo u svrhu pokrivanja troškova pravnog zastupanja svrstani su u kategoriju "samo pravno zastupanje". Slučajevi u kojima je financijska pomoć pružena u svrhu pokrivanja troškova pravnog zastupanja i snošenja sudskih pristojbi svrstani su u kategoriju "pravno zastupanje i pomoć u snošenju sudskih pristojbi".

Slika 8: dostupnost pravne pomoći u državama članicama



Izvor: FRA, 2010

Kao što je prikazano na slici 8, pojedincima su u većini država članica (20) dostupna oba oblika pravne pomoći: pravno zastupanje i pomoć u snošenju sudskih pristojbi.¹⁹⁶ Pravna pomoć u šest država članica ima oblik besplatnog pravnog zastupanja.¹⁹⁷

Što se tiče dostupnosti pravne pomoći, sustavi pravne pomoći u većini država članica temelje se na "doprinosima" države, za razliku onih sustava u kojima država snosi sve troškove financiranja. U prvom slučaju, podnositelji snose dio troškova, čija visina obično ovisi o prihodu podnositelja. U nekim državama, poput Irske, zakonom je propisan minimalni iznos koji je pojedinac dužan platiti da bi dobio pravni savjet.¹⁹⁸

¹⁹⁶ U Danskoj se primjerice praktičnim problemom čini da je često lakše dobiti besplatnu pravnu pomoć u većim nego u manjim gradovima.

¹⁹⁷ Treba napomenuti da je u Ujedinjenom Kraljevstvu pravno zastupanje dostupno samo u ograničenom broju slučajeva koji se vode pred okružnim sudovima (prvostupanjski sudovi s građanskom nadležnošću), ali ne u slučajevima manjih zahtjeva (do €5 814 (odnosno £5 000 – prema deviznom tečaju primjenjivom u rujnu 2010.)). Osim toga, pravno zastupanje nije dostupno pred radnim sudovima. To su neovisna sudska tijela koja odlučuju o sporovima između poslodavaca i zaposlenika koji se odnose na zaposlenje, poput neopravdanog otpuštanja, otpremnina i diskriminacije (ali ovdje postoji velika mogućnost pomoći sindikata).

¹⁹⁸ U tom je pogledu važno napomenuti i to da je prema austrijskim propisima osoba koja u razdoblju od tri godine nakon dobivanja pravne pomoći stekne dovoljna financijska sredstva dužna vratiti dodijeljenu pravnu pomoć.

Konačno, u većini država članica, činjenica da je pravna pomoć pružena ne oslobađa podnositelja značajnog rizika od podmirenja parničkih troškova suprotne stranke ako izgubi parnicu.¹⁹⁹

Sustavi pravne pomoći u državama članicama EU-a funkcioniraju na razne načine. U Litvi se podjela pravne pomoći dijeli na "primarnu" i "sekundarnu" pravnu pomoć. Primarna pravna pomoć odnosi se na davanje pravnih informacija, pravnih savjeta i sastavljanje dokumenata za podnošenje državnim i općinskim tijelima, uz izuzetak proceduralne dokumentacije. Ova pravna pomoć pokriva i savjetovanje o izvansudskom rješavanju spora, postupke namijenjene prijateljskom rješavanju sporova i sastavljanje ugovora o nagodbi. Sekundarna pravna pomoć obuhvaća sastavljanje dokumenata, obranu i zastupanje pred sudom, uključujući proces izvršenja, zastupanje u slučaju preliminarnog izvansudskog razmatranja spora, ako je takav postupak predviđen zakonom ili sudskom odlukom. Ova pravna pomoć pokriva i parnične troškove građanskih postupaka, troškove upravnih postupaka i troškove rasprava u slučaju građanskih tužbi podnesenih u kaznenom predmetu. Država jamči i pokriva 100 % troškova primarne pravne pomoći. Troškovi sekundarne pravne pomoći dodjeljuju se uzimajući u obzir imovinu i prihode osobe.²⁰⁰

Što se tiče pomoći prije suđenja, možemo uzeti primjer Belgije u kojoj u svakom sudskom okrugu (*arrondissement*) postoji posebna Komisija za pravnu pomoć (*Commissie voor Juridische Bijstand – Commission d'Aide Juridique*). Komisija je sastavljena od predstavnika lokalnog udruženja odvjetnika i državnih centara za socijalnu skrb. Glavni joj je zadatak pružanje praktičnih informacija (npr. o kriterijima za dodjelu pravne pomoći) i sudskih informacija ili preliminarnih pravnih savjeta.

¹⁹⁹ Za više podataka o načinu ublažavanja takvih odredbi diskrecijskom ovlašću sudova vidjeti odjeljak 5.3. o pravilima plaćanja troškova postupka.

²⁰⁰ Tzv. "test sredstava" objašnjen u odjeljku 4.2. Kriteriji za dodjelu pravne pomoći.

Kako bi Romi u **Mađarskoj** dobili pristup besplatnoj pravnoj pomoći, mađarsko Ministarstvo pravosuđa i policije 2001. pokrenulo je *Roma Anti-dizkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat* (IRM-RAÜH) [Uslužnu mrežu za suzbijanje diskriminacije Roma]. Odvjetnici koji sudjeluju u radu Mreže nude besplatnu pravnu pomoć (pravno savjetovanje, sastavljanje pravnih dokumenata, pokretanje sudskih postupaka i zastupanje pred sudom), naročito u slučajevima povrede prava klijenata zbog njihova romskog podrijetla. Ministarstvo osigurava financijska sredstva za rad Mreže (odvjetničke nagrade) i snosi potencijalne troškove pokretanja sudskih postupaka. Mreža se neprekidno širi: godine 2001. počela je s 23 odvjetnika, 2003. bilo ih je 27, a 2005. 30. Pravna pomoć trenutno je klijentima dostupna u 44 ureda, a u regijama s većim postotkom romskog stanovništva djeluje s više odvjetnika. Međutim, dostupne informacije o aktivnostima Mreže ukazuju na to da se samo mali dio slučajeva odnosi na diskriminaciju.²⁰¹ Osim toga, još uvijek neobjavljeno istraživanje provedeno na zahtjev Ministarstva pravosuđa i policije ukazuje na to da je odvjetnicima koji djeluju u sklopu Mreže potrebno pružiti jasne smjernice, metodologiju i edukaciju, ali i da je samu Mrežu potrebno spojiti s drugim granama zaštite prava, naročito s tijelom za jednako postupanje (tj. s mađarskim tijelom za promicanje jednakosti).²⁰²

²⁰¹ Između 15. listopada 2001. i 31. srpnja 2005., odvjetnička mreža pomogla je u 4908 slučajeva, od kojih je u njih 328 otkrivena diskriminacija (uglavnom u vezi sa stanovanjem, obrazovanjem, izvršenjem presuda i pojedinačnim tužbama zbog povrede građanskih prava), dostupno na: <http://irm.gov.hu/index.php?mi=2&katid=2&id=103&cikkid=2839> (09.03.2009.).

²⁰² László Pap, A. (2008.) A Roma anti-dizkriminációs ügyfélszolgálati hálózat szerepe a jogvédelemben [Uloga uslužne mreže za suzbijanje diskriminacije Roma i zaštitu njihovih prava], neobjavljeni dokument istraživanja.

U **Nizozemskoj** su aktivnosti informiranja i pružanja podrške žrtvama agencija za promicanje antidiskriminacije (ADA) na lokalnoj razini financirale općine. Agencije su osnovane 80-ih godina prošloga stoljeća, a vremenom su se razvile u stručne organizacije obučene za savjetovanje žrtava diskriminacije na bilo kojoj osnovi. Osim njihove prisutnosti na lokalnoj razini, u okviru posebnih telefonskih linija žrtvama se pomaže u podnošenju žalbi, koje se bilježe u nacionalnoj bazi podataka. Iskustvo je vremenom pokazalo da su brojni slučajevi uz pomoć agencija riješeni lokalno, bez pribjegavanja sudskim postupcima. Nakon usvajanja Zakona o općinskim antidiskriminacijskim strukturama 2009. godine, svi državljani Nizozemske imaju pristup lokalnoj stručnoj agenciji za promicanje antidiskriminacije, u kojoj mogu dobiti podršku i pomoć u slučajevima diskriminacije. U usporedbi s prethodnim sustavom, ovakve su strukture sada prisutne u čitavoj državi. U okviru parappravne pomoći, koja se nudi žrtvama diskriminacije, osobama se pružaju informacije o njihovom statusu, savjetuje ih se što poduzeti ovisno o specifičnoj situaciji svake žrtve te nudi pomoć u slučajevima kada je sudski postupak najbolje rješenje. Uloga je agencija za promicanje antidiskriminacije stvoriti situaciju u kojoj će se nizozemska Komisija za jednako postupanje i sudovi baviti samo relevantnim slučajevima.²⁰³

4.2. Kriteriji za dodjelu pravne pomoći

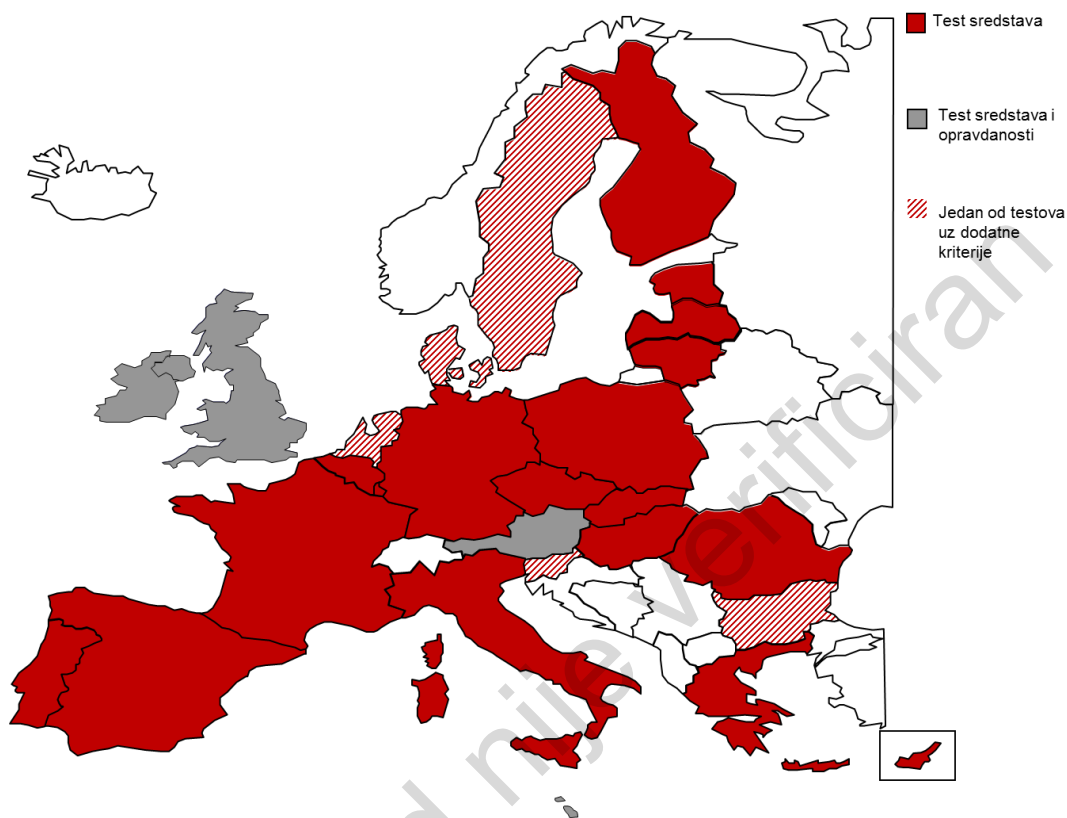
Na osnovu analize rezultata istraživanja u 27 država članica EU-a može se zaključiti da u Uniji postoje dva glavna pristupa kriterijima za dodjelu pravne pomoći. Kako bi odlučile o dodjeli pravne pomoći, države obično primjenjuju jedan od sljedećih testova:

- "test sredstava" (uključujući imovinu i obiteljsku situaciju);
- "test sredstava i opravdanosti".

Pored primjene ovih testova, neki nacionalni sudovi uzimaju u obzir i dodatne kriterije, poput važnosti slučaja, visine odštete ili dostupnosti osiguranja stambenog objekta.

²⁰³ Vidjeti: www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/01sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynkx.

Slika 9: testovi kvalificiranosti za dodjelu pravne pomoći



Izvor: FRA, 2010

Kao što se vidi na slici 9, neke države primjenjuju samo testove sredstava, bez opravdanosti, poimence sljedećih 18 država: Belgija, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Njemačka, Mađarska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Slovačka. U Poljskoj je, primjerice, uveden poseban oblik ankete o prihodima kao prvi korak k objektivnijem pristupu postupku oslobađanja od troškova i dodjele odvjetnika po službenoj dužnosti. Osim razmatranja prihoda pojedinaca, većina tih država u obzir uzima i njihov imovinski status i obiteljsku situaciju (poput broja uzdržavanih članova obitelji).

Uvjeti su stroži kada se istovremeno primjenjuju "test sredstava" i "test opravdanosti", kojim se ocjenjuje pravna osnovanost predmeta²⁰⁴ i njegov najvjerojatniji ishod.²⁰⁵ Na slici 9 vidljivo je da se među države koje prilikom

²⁰⁴ Kako bi se ocijenila pravna osnovanost slučaja, mora se utvrditi ima li podnositelj razumnu osnovu za pokretanje ili obranu postupka pred sudom.

²⁰⁵ Svrha je ovoga pristupa, naravno, održati ravnotežu između razumne mjere u kojoj pojedinac može pristupiti sudu i radnog opterećenja sudova.

utvrđivanja kvalificiranosti za dobivanje pravne pomoći u obzir uzimaju i prihode i opravdanost ubrajaju Austrija, Irska, Malta²⁰⁶ i Ujedinjeno Kraljevstvo.

Konačno, kao što je vidljivo na slici 9, neke države članice jedan od navedena dva testa primjenjuju uz dodatne kriterije za dodjelu pravne pomoći. U Nizozemskoj i Sloveniji su, primjerice, važnost slučaja i vrijednost spora važni čimbenici pri utvrđivanju kvalificiranosti za dodjelu pravne pomoći. U Bugarskoj se kvalificiranost osobe procjenjuje ne samo na osnovi visine prihoda, već i na osnovi, primjerice, zdravstvenog osiguranja, radnog statusa i dobi. Još je jedan primjer Danska, u kojoj podnošenje zahtjeva za dobivanje besplatne pravne pomoći ovisi o osiguranju troškova postupka, odnosno, ako osoba ima takvo osiguranje i ono pokriva troškove konkretnog slučaja, nema pravo na oslobođanje od sudskih pristojbi, ni na imenovanje odvjetnika koji bi je zastupao u postupku. Sličan mehanizam postoji i u Švedskoj.

Bez obzira na pristup pojedinačnih država članica kriterijima za dodjelu pravne pomoći, čini se da je u većini država pravna pomoć namijenjena siromašnijim slojevima stanovništva.

Proceduralna jednakost i pravna pomoć

Podnositelji su bili povezani s londonskim ogrankom Greenpeacea. Izradili su i distribuirali letak pod nazivom "Što ne valja s McDonald'som?". McDonalds ih je tužio za klevetu, a podnositelji su osporili tužbu. Podnositeljima je odbijena pravna pomoć, jer se ista nije dodjeljivala za slučajeve klevete. Presuđeno je da su obvezni platiti odštetu koja je doduše umanjena nakon žalbe, ali je svejedno bila prevelika u usporedbi s njihovim приходima i resursima.

Za pojam pravednog suđenja ključno je da se stranci u postupku ne smije uskratiti mogućnost učinkovite obrane pred sudom i da treba uživati proceduralnu jednakost kao i suprotna stranka. Utvrđeno je da je razlika u razini pravne pomoći koju su imali podnositelji i McDonalds bila tako velika da je morala dovesti do nepravednosti. U ovim je okolnostima nedostupnost pravne pomoći siromašnim strankama bila povreda prava na učinkovit pristup sudu pa je Sud za ljudska prava utvrdio kršenje članka 6(1) Konvencije o zaštiti ljudskih prava.

(ECtHR, *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 68416/01, 15. veljače 2005.)

²⁰⁶ Osim toga, na Malti, podnositelj koji traži pravnu pomoć treba položiti zakletvu o raspoloživim sredstvima.

Pristup pravosuđu i nezakoniti imigranti

Brazilski državljanin koji je živio u Portugalu zatražio je od Državnog tijela za solidarnost i socijalnu skrb (*Instituto Português de Solidariedade e Segurança Social*) pravnu pomoć u slučaju radničkog spora. Organ je odbio zahtjev jer je podnositelj bio nezakoniti imigrant. Lisabonski radni sud presudio je da osoba ima pravo na pravnu pomoć ako je registrirana za socijalnu skrb i plaća poreze, bez obzira na imigracijski status. Ustavni je sud potvrdio tu presudu.

(Portugalski ustavni sud, 17/04, 24. ožujka 2007., dostupno na:
www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html)

Pristup svih osoba pravnoj pomoći, bez obzira na državljanstvo i imigracijski status

Španjolski je pučki pravobranitelj podnio žalbu Ustavnom sudu i zatražio utvrđivanje protuustavnosti članka 2. a) Zakona 1/1996 o pravnoj pomoći.

U članku 2. a) piše: "Osobno područje uporabe: [...] Sljedeće osobe imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć:

a) Španjolski državljani, državljani drugih država članica EU-a i stranci koji zakonito borave u Španjolskoj, a ne raspolažu dostatnim financijskim sredstvima za pokretanje sudskih postupaka."

Pučki pravobranitelj tvrdio je da izraz "stranci koji zakonito borave" krši pravo na učinkovitu sudsku zaštitu stranaca, pošto oni imaju pravo na učinkovitu sudsku zaštitu, kojom je obuhvaćeno pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Ustavni sud odlučio je da je svatko, bez obzira na državljanstvo, nositelj prava na učinkovitu sudsku zaštitu, jer to pravo proistječe iz prava na ljudsko dostojanstvo.

Ustavni sud je pojam "stranaca koji zakonito borave" proglasio protuustavnim. Posljedično, čak i stranci koji u Španjolskoj ne borave zakonito imaju pravo na pravnu pomoć (ili na zastupanje od strane dodijeljenog odvjetnika) u svim postupcima unutar svih nadležnosti, a ne samo u kaznenim ili parnično-upravnim postupcima u vezi njihova izгона s teritorija Španjolske ili odobrenja azila.

(Španjolska, *Pleno del Tribunal Constitucional* [Plenarna sjednica Ustavnog suda], STC 95/2003, žalba broj 1555/96, 22. svibnja 2003., dostupno na:

www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064)

Pravna pomoć, međuamerički sustav ljudskih prava i ranjive skupine

Međuamerički sustav zaštite ljudskih prava kritizirao je slučajeve sustavnog isključivanja posebno ranjivih društvenih skupina od pristupa pravosuđu. Posebno je naglasio obvezu države da omogući besplatne pravne usluge i ojača mehanizme zajednice u tu svrhu, kako bi se ranjivim skupinama omogućio pristup pravosudnim organima. Smatrao je da je takvim skupinama potrebno više informacija o dostupnim resursima u okviru pravosudnog sustava, kao i o njihovim pravima.

4.3. Dopunski sustavi

Vremenom su se počeli javljati dopunski sustavi i to najčešće zbog manjkavosti sustava pravne pomoći koji se financiraju iz državnog proračuna i ograničenih

državnih sredstava. Dopunski sustavi uključuju osiguranje troškova postupka, centre za pravno savjetovanje, *pro bono* rad (besplatne usluge, npr. odvjetničkih ureda) i službe za samopomoć.

U Švedskoj i Danskoj tužbe prvenstveno financira privatni sektor putem pravnog osiguranja za troškove postupka. U stvari, izgleda da između takvog osiguranja i pravne pomoći postoji neka vrsta načela "supsidijarnosti". Pravilo je da osoba koja ima osiguranje troškova postupka najčešće gubi pravo na besplatnu pravnu pomoć i mora iskoristiti svoje osiguranje.

U mnogim državama članicama djeluju razne nevladine udruge i "klinike za pravnu pomoć" koje nude pravnu pomoć te predstavljaju dopunu državnog sustava. Takve su klinike često specijalizirane za savjetovanje žrtava diskriminacije. Postoje i različiti specijalizirani centri/tijela uspostavljeni u svrhu rješavanja problema nedostupnosti odgovarajućih pravnih usluga prikraćenim zajednicama (npr. zajednici Putnika u Irskoj).²⁰⁷ Osim toga, nacionalni odvjetnici unutar mnogih sudskih nadležnosti nude besplatne usluge.²⁰⁸

Konačno, Ujedinjeno Kraljevstvo nudi primjer sustava službe samopomoći koji, čini se, funkcionira na način da slobodnijim proceduralnim pravilima kompenzira nedostatak pravne pomoći za zastupanje u slučaju manjih zahtjeva pred nacionalnim sudovima.²⁰⁹ Prema tim pravilima, oštećene osobe ne samo da imaju pravo same sebe zastupati pred sudom, već ih se u stvari implicitno potiče na to.²¹⁰

²⁰⁷ Vidjeti Irski pokret Putnika, dostupno na: www.itmtrav.com.

²⁰⁸ U Bugarskoj, primjerice, većinu istraženih slučajeva diskriminacije pokrenuli su i vodili odvjetnici nevladinih udruga za promicanje ljudskih prava koji podnositeljima u načelu pružaju besplatnu pravnu pomoć. Vidjeti i FRA (2009.) *EU-MIDIS Data in Focus Report 1: The Roma* (EU-MIDIS Sažeto izvješće 1: Romi), Budimpešta: Elanders, dostupno na: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

²⁰⁹ Postoje još slobodnija proceduralna pravila primjenjiva na postupke pred radnim sudovima za koje također nije dostupna pravna pomoć.

²¹⁰ Bez obzira na neformalnost takvih postupaka, može se dovesti u pitanje jednakost. To potvrđuju rezultati istraživanja u Ujedinjenom Kraljevstvu, prema kojima nedostatak besplatnih, detaljnih uputa o samom postupku i priprema potrebnih za takve zahtjeve narušava sposobnost podnositelja da zastupaju sami sebe.

Centri za pravnu pomoć i nevladine udruge (NVO-i)

U Irskoj Irski pokret Putnika, specijalizirani pravni centar za zaštitu ljudskih i zakonskih prava Putnika, omogućava ovoj skupini pristup stručnom pravnom savjetovanju, promiče njihova ljudska prava pred sudovima, donosi pozitivne promjene u percepciji zajednice Putnika i educira organizacije Putnika za rješavanje vlastitih pravnih pitanja.

U drugim državama članicama EU-a, poput **Austrije, Češke, Francuske, Latvije, Litve, Poljske, Slovačke, Španjolske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva** postoje različite nevladine udruge ili srodne udruge za promicanje nediskriminacije koje žrtvama diskriminacije nude besplatne pravne i druge savjete. U nekim državama (Češkoj, Rumunjskoj, Poljskoj i Slovačkoj), takve organizacije imaju dodatnu mogućnost zastupanja svojih klijenata (žrtava diskriminacije) u sudskim postupcima. U drugim je državama članicama, poput Nizozemske, država propisala osnivanje neovisnih i dostupnih lokalnih ureda za promicanje nediskriminacije diljem zemlje. Njihov je zadatak pružanje neovisne pravne pomoći i podrške u slučajevima diskriminacije, kao i bilježenje svih žalbi na diskriminaciju.

4.4. Sažetak

Rezultati istraživanja predstavljeni u ovom poglavlju ukazuju na to da u svim državama članicama EU-a postoji nekakav oblik sustava pravne pomoći u postupcima koji se tiču diskriminacije.

Odjeljak 4.1., u kojem je dotaknuto niz pitanja povezanih s prirodom i opsegom dostupne pravne pomoći, pokazuje da većina država članica (20) pojedincima pruža obje vrste pravne pomoći: pravno zastupanje i pomoć u snošenju troškova sudskih pristojbi.

U svjetlu rezultata istraživanja iz 27 država članica EU-a predstavljenih u odjeljku 4.2., može se zaključiti da u EU-u postoje dva glavna pristupa kriterijima za dodjelu pravne pomoći: "test sredstava" (uključujući imovinu i obiteljsku situaciju) i "test sredstava i opravdanosti". U nekim državama članicama određenu važnost mogu imati i dodatni kriteriji, poput važnosti slučaja, vrijednosti spora ili dostupnosti osigurateljnog pokrivača.

Konačno, u odjeljku 4.3. pružen je uvid u dopunske programe dostupne u nekim državama članicama EU-a koji uspješno popunjavaju rupe u nacionalnim propisima o pravnoj pomoći. Ti programi uključuju osiguranje troškova postupka, centre za pravno savjetovanje, besplatni rad i službu za samopomoć.

5. Pravni lijekovi na nacionalnoj razini

Učinkovit pristup pravosuđu ne pretpostavlja samo mogućnost da žrtva dovede počinitelje pred sud, već i da dobije primjerenu i brzu odštetu za pretrpljenu štetu. Pružanje učinkovitog pravnog lijeka svakoj osobi koja ustvrdi da su joj prava prekršena od ključne je važnosti, jer bez takvog pravnog lijeka materijalno pravo gubi smisao. U kontekstu antidiskriminacijskog prava države članice dužne su osigurati učinkovite, razmjerne i odvratajuće pravne lijekove.²¹¹

Odbor UN-a za ljudska prava izjavio je da kada država propusti zajamčiti pravo u okviru Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odšteta "obično podrazumijeva primjerenu naknadu". Čini se da Odbor za ljudska prava upućuje na pretpostavku da se naknada treba smatrati primarnim sredstvom ostvarenja pravnog lijeka.²¹² Međutim, odšteta može imati i druge oblike, poput "povrata u prijašnje stanje, rehabilitacije i pružanja zadovoljštine u obliku javnih isprika, javnih ukora, jamstava o neponavljanju kršenja i izmjena mjerodavnih zakona i praksi."²¹³

Europski sud za ljudska prava u ovom je pogledu bio manje jasan, jer je pravnim lijekovima općenito pristupao fokusirajući se na lijekove koje sam nudi kada odlučuje o povjerenim mu predmetima, a ne na ocjenu primjerenosti pravnih lijekova na nacionalnoj razini. Sud za ljudska prava izrazio je opće mišljenje da ako država prekrši svoje obveze, mora "prestati s takvim kršenjem [...] i pružiti odštetu za posljedice koje je svojim postupanjem izazvala uspostavljajući koliko god je to u njenoj moći prvobitno stanje (*restitutio in integrum*)."²¹⁴ Prema mišljenju Suda za ljudska prava, iako se novčana naknada ne bi nužno trebala smatrati trajnim i neodjeljivim elementom prava na pravni lijek, u mnogim je slučajevima vraćanje u prvobitno stanje nezamislivo bez nje.²¹⁵ Izgleda da Sud za ljudska prava u slučajevima ozbiljnih povreda prešutno podrazumijeva da je

²¹¹ Direktiva o rasnoj jednakosti, članak 15.; Direktiva o jednakosti spolova (preinaka), članak 25.; Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 14.; Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 17.

²¹² Vidjeti primjerice HRC, *Lnenicka protiv Češke*, Priopćenje br. 1484/2006, 9. veljače 2009., stavak 8.; HRC, *Howell protiv Jamajke*, Priopćenje br. 798/1998, 20. siječnja 1998., stavak 8.; HRC, *Zheludkov protiv Ukrajine*, Priopćenje br. 726/1996, 20. listopada 2002., stavak 10.; HRC, *Boodoo protiv Trinidada i Tobaga*, Priopćenje br. 721/1996, 13. lipnja 1994., stavak 8.

²¹³ UN HRC, Opći komentar 31. (bilješka 47 gore), stavak 16.

²¹⁴ ECtHR, *Mentes protiv Turske*, br. 23186/94, 25. srpnja 1998., stavak 24.

²¹⁵ UN HRC je u primjeni ovog pristupa izjavio da u slučajevima lišavanja imovine vraćanje u prvobitno stanje zahtijeva vraćanje predmetne imovine, a ukoliko to nije moguće, odštetu. Vidjeti HRC, *Persa protiv Češke*, Priopćenje br. 1479/2006, 24. ožujka 2009., stavak 9.; HRC, *De Fours protiv Češke*, Priopćenje br. 747/1997, 21. studenoga 1996., stavak 9.2.; HRC, *Brok protiv Češke*, Priopćenje br. 774/1997, 23. prosinca 1996., stavak 9.

dostupnost odštete na nacionalnoj razini minimum koji je potrebno nadograditi drugim mjerama, poput istrage ili kaznenog progona.²¹⁶

Sud pravde EU-a nije izričito izjavio da naknada mora biti dostupna kao dio prava pojedinca na učinkovitu sudsku zaštitu. U tom je smislu potrebno napomenuti da sekundarno zakonodavstvo EU-a, poput članka 15. Direktive o rasnoj jednakosti, propisuje da sankcije za kršenje zabrane diskriminacije "mogu uključivati" isplatu odštete. Usprkos tome, izgleda da Sud pravde EU-a ne podrazumijeva strogo da se pojedincima radi ponovne uspostave "situacije jednakosti" osigura odšteta ako postoji neki drugi način da se postigne isto, poput vraćanja osobe na radno mjesto u slučaju protuzakonitog otkaza.²¹⁷ Načelo "ekvivalentnosti" Suda pravde EU-a istodobno zahtijeva da pravni lijekovi na nacionalnoj razini koji pojedincima omogućuju zaštitu prava sukladno pravu Europske unije ne smiju biti manje povoljni od onih dostupnih za slične postupke u nacionalnom pravu.²¹⁸ Stoga, ako je naknada obično dostupna temeljem sličnih nacionalnih postupaka, treba biti dostupna i u kontekstu nediskriminacijskog prava. Sud pravde EU-a istodobno zahtijeva da lijekovi budu "učinkoviti", što uključuje zahtjev za dostupnošću primjerene naknade kada je ista nužna da bi se ispravila šteta nanosena pojedincu povredom prava koje proizlazi iz prava Unije. U tom je smislu Sud pravde EU-a zaključio da bi utvrđivanje maksimalnih iznosa odštete moglo utjecati na neučinkovitost takvog pravnog lijeka.²¹⁹

U sljedećim se odjeljcima razmatra nekoliko pitanja u kontekstu prava na učinkovit pravni lijek, i to (i) priroda pravnog lijeka; (ii) visina novčane odštete; (iii) pravila koja se odnose na plaćanje troškova postupka; (iv) pravila o dokazima; i (v) izvršenje konačnih presuda kojima se žrtvama dosuđuje novčana ili druga vrsta odštete.

²¹⁶ ECtHR, *Zubaryrayev protiv Rusije*, br. 67796/01, 10. siječnja 2008., stavak 105.; ECtHR, *Khashiyv i Akayeva protiv Rusije*, br. 57942/00, 24. veljače 2005., stavak 183.

²¹⁷ CJEU, *Marshall protiv Southamptona i Zdravstvene ustanove za područje jugozapadnog Hampshirea II*, C-271/91, 2. kolovoza 1993., stavak 25. Čini se da su i CJEU i ECtHR suglasni da bi pojedincima trebalo omogućiti da zatraže primjenu privremenih, hitnih ili preventivnih mjera ako bi, u slučaju da se one ne primijene, navodna povreda njihovih prava za posljedicu imala nepopravljivu štetu; CJEU, *Factortame*, C-213/89, 19. lipnja 1990., stavak 20. CJEU, *Kobler protiv Austrije*, C-224/01, 30. rujna 2003., stavak 61; ECtHR, *Salah Sheekh protiv Nizozemske*, br. 1948/04, 11. siječnja 2007., stavak 153. Usporediti sa slučajem ECtHR, *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 14038/88, 7. srpnja 1989., stavak 123. u kojem je ECHR utvrdio da postojanje ili nepostojanje mogućnosti primjene privremene mjere ne bi utjecalo na učinkovitost pravnog lijeka, jer sudovi Ujedinjenog Kraljevstva ne bi dopustili izručenje pojedinca dok je njegova tužba u tijeku.

²¹⁸ Slučaj C-78/98 *Preston*, [2000.] ECR I-3201, stavak 31.

²¹⁹ Slučaj C-271/91 *Marshall protiv Southamptona i Zdravstvene ustanove za područje jugozapadnog Hampshirea II*, [1993.] ECR I-4367, stavci 0.-31.; slučaj C-180/95 *Draemphael protiv Uranije*, [1997.] ECR I-2195. Ovi slučajevi ukazuju da utvrđivanje *a priori* maksimalne visine plate odštete neće biti dopušteno ako ne omogućuju da visina odštete bude razmjerna stvarno pretrpljenoj šteti. Međutim, maksimalni se iznosi mogu dopustiti kada su posrijedi zahtjevi kod kojih je moguće dokazati da bi se s pojedincem jednako postupilo i da nije bilo diskriminacije.

5.1. Priroda pravnog lijeka

U slučajevima diskriminacije pravni lijek obično uključuje novčanu odštetu. Rezultati istraživanja nacionalnih timova ukazuju na to da je u svih 27 država članica EU-a dodjela novčane odštete glavno sredstvo kojim se pojedincima nadoknađuje povreda prava uslijed diskriminacije (slika 10).

Iz usporedne analize može se zaključiti da je takva naknada u većini država članica EU-a dostupna kako za novčanu, tako i za nenovčanu štetu. Prva se odnosi na ekonomske gubitke, a druga na duševnu bol i neugodnosti uzrokovane povredom prava. Čini se da je u slučajevima diskriminacije, ako je naknada dostupna i za novčanu i za nenovčanu štetu, naglasak na nenovčanoj šteti.²²⁰

U 19 država članica EU-a, uz novčanu odštetu postoje i drugi dopunski oblici odštete (slika 10).²²¹ Najučestaliji nenovčani oblici odštete koji se primjenjuju u državama članicama EU-a jesu:

- zahtjevi za vraćanje na staro radno mjesto;
- zahtjevi za poništavanjem diskriminirajuće ugovorne klauzule;
- nalog za jednako postupanje ili nalog za poduzimanje konkretne radnje radi ukinuća posljedica po oštećenu stranu.

U nekim slučajevima sudovi čak izdaju naloge općenitije prirode, koji nisu primjenjivi samo na stranke u postupku. U Irskoj, primjerice, u slučaju *58 poznatih podnositelja protiv Goode Concrete Ltd.*,²²² u kojem je presuda donesena na temelju irskih Zakona o jednakom postupanju pri zapošljavanju, tuženiku je naloženo da tužiteljima isplati odštetu, kao i da uspostavi jasne postupke kako bi osigurao da uvjeti zaposlenja i sva sigurnosna dokumentacija budu razumljivi stranim zaposlenicima, da upozna upravu s odredbama Zakona o jednakom postupanju pri zapošljavanju i da urednije vodi evidenciju o disciplinskim postupcima. Ovaj posljednji dio naloga ne odnosi se samo na pojedince koji su sudjelovali u parnici. Ovlast sudova da počiniteljima nalože da poduzmu mjere koje prelaze okvire pojedinačnog slučaja žrtve sada je izravno predviđena zakonodavstvom. Prema novom Zakonu o jednakosti iz 2010., radni sudovi imaju pravo donositi preporuke koje će koristiti svim zaposlenicima, a ne samo dosuditi pravni lijek pojedincu koji je pokrenuo postupak. Ovi sudovi, primjerice, mogu naložiti da organizacija uvede ili revidira svoju politiku jednakih mogućnosti ili osigura izobrazbu svojih menadžera.

²²⁰ Međutim, postoje države, poput Malte, u kojima je naknada dostupna samo za stvarno pretrpljenu štetu i u kojima ne postoje dokazi da se moralna šteta uopće uzima u obzir ili nadoknađuje. Jednako tako treba napomenuti da iako u Poljskoj postoji naknada za nenovčanu štetu, sudovi je u praksi rijetko dodjeljuju.

²²¹ Zanimljivo je da talijanski sudovi kao oblik naknade za gubitak koji je pretrpjela žrtva diskriminacije češće dosuđuju nenovčane oblike odštete nego novčane.

²²² Odluka Službenika za jednakost br. DEC-E2008-020, 30. travnja 2008., dostupna na: www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID*139&docID=1770.

U nekim su državama članicama u slučajevima diskriminacije dostupne upravne sankcije. Jedna se od njih odnosi na javnu nabavu: diskriminatoru može biti zabranjeno sudjelovanje u javnoj nabavi, odnosno, može mu se uskratiti mogući izvor posla i prihoda (npr. u Francuskoj²²³, Italiji²²⁴ i Portugalu²²⁵). Još je jedan oblik upravne sankcije povlačenje licenci i dozvola (na primjer, u Austriji²²⁶ i Portugalu²²⁷). Sljedeći je primjer službeno priznavanje pravne osobnosti: u nekim je državama članicama istu moguće povući ili obustaviti u slučaju diskriminacije (npr. u Rumunjskoj).²²⁸

Različite vrste pravnih lijekova

U **Belgiji** su antidiskriminacijskim i antirasističkim zakonima propisane dvije vrste odštete. Žrtva može zahtijevati ili da joj se isplati zakonom propisani iznos, koji se kreće od €650 do €1 300, ili može zahtijevati odštetu za stvarno nastalu štetu. U potonjem slučaju, međutim, žrtva mora dokazati opseg štete.

U **Poljskoj** se na ime naknade često zahtijeva plaćanje iznosa u određene socijalne svrhe, poput donacija nevladinoj udruzi. Ovaj mehanizam ima više pozitivnih funkcija. Prvo, nekim nevladinim udrugama (NVO-ima) služi kao dodatan izvor prihoda. Drugo, ako se takva presuda donese u eksponiranim slučajevima, promiče aktivnosti NVO-a kojem se sredstva isplaćuju. Treće, može biti svojevrsna promidžba pristupa podnositelja koji se vodi vrijednostima, odnosno javnim interesom ili čašću, a ne osobnom korišću.

U **Nizozemskoj** je Zakonom o kolektivnom podmirenju masovnih gubitaka usvojenim 2005. (*Wet collectieve afwikkeling massaschade*) utvrđen poseban način dodjele novčane naknade u slučajevima u kojima su postupke pokrenule interesne skupine. Zakonom se odobrava dosuda odštete pojedinim članovima dotične skupine uz mogućnost izuzetaka iz kolektivne nagodbe.

²²³ Članak 225.-4 francuskog kaznenog zakonika.

²²⁴ Članak 44(11) Zakona o imigraciji, dostupan na: www.migpolgroup.com/public/docs/169.2008_Countryreportonmeasurescombatdiscrimination_Italy_EN.pdf.

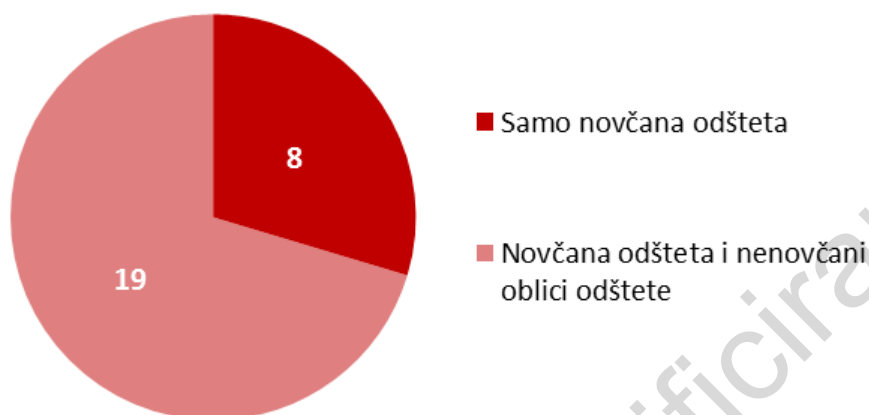
²²⁵ Portugalski dekret-zakon 111/2000.

²²⁶ Članak 87(1) Austrijske poslovne uredbe (*Gewerbeordnung*).

²²⁷ Portugalski dekret-zakon 111/2000.

²²⁸ Članak 21.5., Rumunjska/*Ordonanța Guvernului no. 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare*, ponovno objavljen u veljači 2007 [Vladina Uredba br. 137/2000 o suzbijanju diskriminacije i borbi protiv svih njenih oblika].

Slika 10: priroda pravnog lijeka

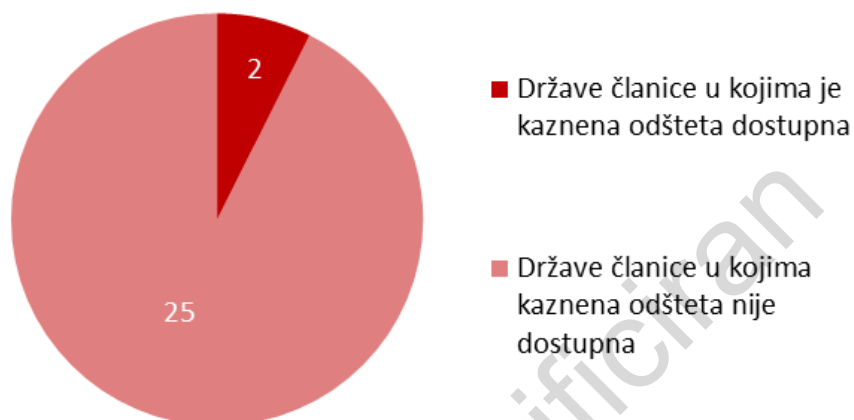


Izvor: FRA, 2010

U dvije države članice EU-a nacionalnim je propisima predviđena kaznena odšteta – odnosno odšteta koja nije ograničena samo na naknadu za stvarno pretrpljeni gubitak ili štetu (slika 11).²²⁹ Svrha je kaznene odštete (u Ujedinjenom Kraljevstvu "egzemplarna" odšteta) odvratiti tuženika i druge osobe od postupanja sličnog onome koji je bio povodom tužbe. U Ujedinjenom Kraljevstvu sudovi imaju pravo dosuditi kaznenu odštetu ako bi inače predviđena naknada bila neprimjerena kazna prekršitelju. Na Cipru vrijedi isto pravilo, s time da tamošnji nacionalni sudovi rijetko dosuđuju kaznenu odštetu.

²²⁹ Mađarskim zakonom nisu predviđene kaznene odštete iako sud može dosuditi tzv. "kazne u javne svrhe" u slučaju da je inače predviđena visina odštete (novčane ili nenovčane) nedovoljna da bi ublažila težinu kažnjivog postupanja. Dotična se kazna rijetko dosuđuje, a isplaćuje se državi, ne žrtvi.

Slika 11: dostupnost kaznenih odšteta



Izvor: FRA, 2010

5.2. Visina novčane odštete

Sud pravde EU-a i Sud za ljudska prava utvrdili su određena načela u pogledu izračuna visine odštete, određujući da ista mora biti razmjerna pretrpljenoj šteti.²³⁰ Sud pravde EU-a u tom je smislu utvrdio sljedeće: da bi se odšteta smatrala primjerenom, "mora omogućiti naknadu stvarno pretrpljenog gubitka i štete u skladu s primjenjivim nacionalnim propisima."²³¹ Nadalje, Sud pravde naglasio je da odšteta ne bi smjela biti ograničena *a priori* propisivanjem njenog maksimalnog iznosa nacionalnim zakonima, te da je dosuđene novčane odštete potrebno uvećati za kamate kako bi se odrazile promjene u vrijednosti dosuđene odštete nastale između datuma povrede i datuma isplate.²³² Iznimno se neke dosuđene odštete mogu osloboditi od kamata kada ih se ne može s pravom smatrati plaćanjem naknade (poput zahtjeva za isplatu zaostalih povlastica).²³³ Jednako je tako dopušteno određivanje maksimalne visine odštete ako je

²³⁰ CJEU, *Von Colson i Kamman protiv Land Nordrhein-Westfalen*, slučaj 14/83, 10. travnja 1984., stavak 28.; ECtHR, *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 18139/91, 13. srpnja 1995., stavak 50.; ECtHR, *Independent News and Media i Independent Newspapers Ireland Limited protiv Irske*, br. 55120/00, 16. lipnja 2005., stavak 112.; ECtHR, *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 68416/01, 15. veljače 2005., stavak 92.; ECtHR, *Shilyayev protiv Rusije*, br. 9647/02, 6. listopada 2005., stavci 20.-21.

²³¹ CJEU, *Marshall II*, C-271/91, 2. kolovoza 1993., stavak 25.

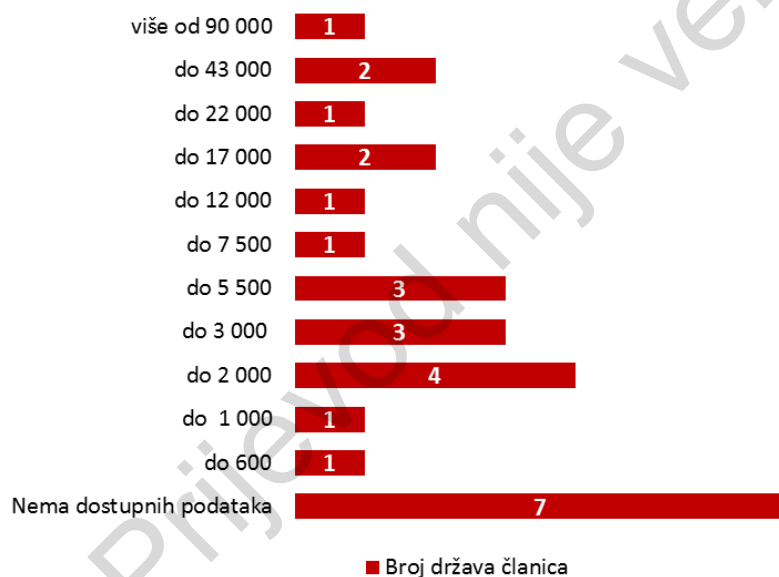
²³² *Idem.*, stavci 30.-31. Ovakav je pristup imao i ESC. Vidjeti ESC, "Zaključci 2006. (Albanija)", na: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006_en.pdf.

²³³ CJEU, *R protiv Državnog tajnika za socijalno osiguranje, ex parte Eunice Sutton*, C-66/95, 22. travnja 1997.

moguće dokazati da je šteta nanosena podnositelju ograničena objektivnim čimbenicima (primjerice, ako je osoba diskriminirana u natječaju za zaposlenje, ali je moguće dokazati da joj taj posao ne bi bio ponuđen čak i da nije bilo diskriminacije).²³⁴

Istraživanje FRA-e pokazalo je da pitanje visine novčane odštete koju domaći sudovi najčešće dosuđuju u velikoj mjeri ovisi o nacionalnom kontekstu. Predmetni iznosi u određenoj će mjeri ovisiti o nacionalnom životnom standardu, te se iz tog razloga razlikuju od države do države. Slika 12 pokazuje najviše zabilježene iznose dosuđene u slučajevima diskriminacije u različitim državama članicama EU-a.²³⁵ Štoviše, relevantni nacionalni propisi Finske, Njemačke i Irske sadrže odredbe o maksimalnoj visini odštete.

Slika 12: visina odštete: najviši zabilježeni iznosi (u €)



Izvor: FRA, 2010

²³⁴ CJEU, *Draemphael protiv Uranije*, C-180/95, 22. travnja 1997.

²³⁵ Treba napomenuti da sedam država članica EU-a nije dalo relevantne podatke o visini odštete dosuđene u slučajevima koji nisu povezani s diskriminacijom.

Prosječna odšteta dosuđena u slučajevima diskriminacije pri zapošljavanju u Ujedinjenom Kraljevstvu u razdoblju 2007.-2008., po osnovi (u €)

Rasa	17 000
Spol	13 000
Invaliditet	23 000
Vjera ili uvjerenje	4 000
Spolno usmjerenje	9 000
Dob	4 000
Prosjek	12 000

(UK/Sudska služba (2008.) Statistike radnog suda i EAT-a (VB)
1. travnja 2007.-31. ožujka 2008. (u €, devizni tečaj primjenjiv u rujnu 2010.)

Vidjeti: www.employmenttribunals.gov.uk

5.3. Snošenje troškova postupka

Može se smatrati da zadiru u pravo na učinkovit pravni lijek oni nacionalni propisi kojima se pojedincima koji žele izboriti pravni lijek za povredu svojih prava temeljem prava Europske unije nameće pretjerani financijski teret, jer bi ih isti mogao odvratiti od obrane njihovih prava. Odbor UN-a za ljudska prava izrazio je mišljenje da bi "nametanje pristojbi strankama u postupku, koje bi *de facto* onemogućile njihov pristup pravosuđu, moglo predstavljati povredu članka 14., stavka 1. Stroga zakonska obveza naknade troškova stranki u postupku koja dobije parnicu, bez razmatranja implikacija takve odluke ili pružanja pravne pomoći, može imati posebno odvratajući učinak na sposobnost osoba da obrane svoja prava sukladno Paktu u dostupnim im postupcima."²³⁶ Sud za ljudska prava također je napomenuo da sudske pristojbe plative prije početka postupka ne smiju predstavljati preveliko financijsko opterećenje koje bi podnositeljima onemogućilo ostvarenje prava na pravni lijek ili bi ih od toga odvratilo.²³⁷ Međutim, nametanje visokih pristojbi ili troškova postupka ne predstavlja uvijek

²³⁶ Odbor UN-a za ljudska prava, Opći komentar br. 32. (n. 7), stavak 11.; HRC, *Äärelä i Näkkäljäjärvi protiv Finske*, Priopćenje br. 779/1997, 4. studenoga 1997., stavak 7.2.

²³⁷ ECtHR, *Scordino protiv Italije*, br. 36813/97, 29. ožujka 2006., stavak 201. U tom kontekstu, vidjeti i ECtHR, *Perdigão protiv Portugala*, br. 24768/06, 16. studenoga 2010., u kojem je Veliko vijeće ECtHR-a smatralo da je prisiljavanje podnositelja da plati sudske pristojbe koji su viši od dosuđene odštete predstavljalo povredu članka 1. Protokola br. 1. uz ECHR.

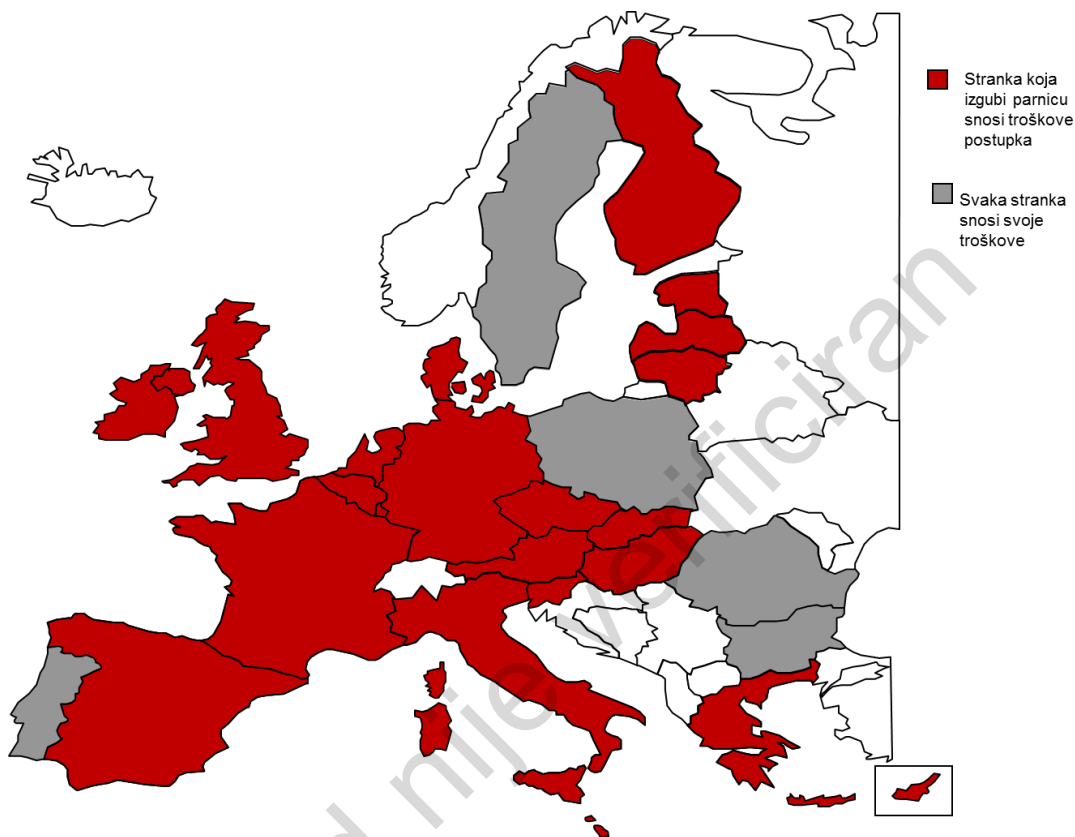
povredu prava na pravedno suđenje (članak 6. Konvencije o ljudskim pravima), jer ukupna ocjena ovisi o specifičnim okolnostima slučaja.²³⁸

Slika 13 pokazuje da nacionalni sudovi 22 države članice EU-a u slučajevima koji nisu povezani s diskriminacijom primjenjuju pravilo "gubitnik plaća".²³⁹ Vjeruje se da to pravilo, koje se sastoji u tome da stranka koja izgubi parnicu plati troškove stranke koja je parnicu dobila, igra važnu ulogu u filtriranju neosnovanih slučajeva. Pravilo da svaka strana snosi svoje sudske troškove bez obzira na ishod suđenja primjenjuje se u pet država članica EU-a. Međutim, budući da bi strogo propisana obveza primjene takvih pravila bez razmatranja implikacija takvog postupanja ograničila pristup pravnom lijeku u navedenim državama, u tim su državama propisani određeni izuzeci. Stoga, kako ne bi obeshrabrili žrtve diskriminacije s osnovanim zahtjevima, nacionalni sudovi u većini država članica EU-a imaju ovlast odstupiti od propisanih pravila i odobriti izuzeće od relevantnog pravila na osnovi načela jednakosti i pravednosti ovisno o financijskoj ili osobnoj situaciji pojedinca. U Danskoj se stranki koja nesmotreno remeti ročišta, uzrokuje nepotrebne odgode, traži nerelevantno predstavljanje dokaza ili druge nepotrebne proceduralne korake, mogu naplatiti troškovi, čak i ako dobije parnicu.

²³⁸ Stoga se u slučaju ECtHR-a *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 18139/91, 13. srpnja 1995., npr. zahtjev prizivnog suda da podnositelj plati veliki iznos sigurnosnog pologa za troškove postupka suprotne stranke nije smatrao nerazumnim, jer nacionalni sudovi nisu smatrali da je žalba osnovana. U toj je situaciji suprotna stranka snosila rizik visokih troškova postupka i postojala je opasnost da ih podnositelj ne bi bio sposoban podmiriti. Iz tog se razloga smatralo da su prava stranki u postupku pravilno izjednačena.

²³⁹ Bez obzira na ovo opće pravilo, u Ujedinjenom Kraljevstvu se izmijenila situacija u pogledu zahtjeva male vrijednosti (vrijednosti do €5 814 (odnosno £5 000 – devizni tečaj primjenjiv u rujnu 2010.)). Troškovi koje će stranka koja izgubi spor platiti namjerno su ograničeni da bi se smanjio financijski rizik stranki u postupku. Ni na radnim sudovima ne postoji vjerojatnost da će gubitnik platiti troškove pobjednika. U Njemačkoj opće pravilo da gubitnik plaća jednako tako nije primjenjivo na sporove koji se tiču zapošljavanja, u kojima svaka stranka snosi svoje troškove. Cilj je tog pristupa potaknuti ranjive zaposlenike na pokretanje postupaka bez straha da će morati podmiriti troškove poslodavca.

Slika 13: pravila o plaćanju troškova postupka po državama članicama



Izvor: FRA, 2010

Plaćanje troškova postupka

Bez obzira na opće pravilo da gubitnik plaća troškove postupka, u **Ujedinjenom Kraljevstvu** je izmijenjena situacija u pogledu zahtjeva male vrijednosti (vrijednosti do €5 814²⁴⁰). Troškovi koje će stranka koja izgubi spor platiti namjerno su ograničeni da bi se smanjio financijski rizik stranki u postupku. Ni na radnim sudovima ne postoji vjerojatnost da će gubitnik platiti troškove pobjednika.

U **Njemačkoj** opće pravilo da gubitnik plaća jednako tako nije primjenjivo na sporove koji se tiču zapošljavanja, u kojima svaka stranka snosi svoje troškove. Cilj je tog pristupa potaknuti ranjive zaposlenike na pokretanje postupaka bez straha da će morati podmiriti troškove poslodavca.

Postupci predviđeni posebnim izvansudskim žalbenim mehanizmima obično su besplatni, npr. u Austriji (Komisija za jednako postupanje), Danskoj (Odbor za

²⁴⁰ Odnosno 5 000 £ (devizni tečaj primjenjiv u rujnu 2010.).

jednako postupanje), Nizozemskoj (Komisija za jednako postupanje (CGB)), Bugarskoj (PADC) i Rumunjskoj (NCCD). Međutim, u slučaju sudskog postupka, troškovi mogu predstavljati prepreku učinkovitim pravnom lijekom. To je naročito slučaj u onim državama članicama u kojima gubitak parnice podrazumijeva snošenje troškova suprotne stranke (vidjeti sliku 13 iznad).

5.4. Dokazi

Kako bi žrtve diskriminacije od sudova dobile primjereni pravni lijek za pretrpljenu štetu, moraju predstaviti dovoljno dokaza o diskriminatornom postupanju. Ako su prepreke predstavljanju dokaza toliko velike da je sudski postupak osuđen na propast, prava pojedinaca nisu zaista provediva u praksi. Europsko antidiskriminacijsko pravo problem dokazivanja diskriminacije rješava omogućavanjem podjele tereta dokazivanja.²⁴¹ Osim toga, podnositelj se ponekad mora osloniti na statističke podatke koji dokazuju opće obrasce različitog postupanja. Uz to, neki nacionalni sudovi prihvaćaju i dokaze dobivene "situacijskim testiranjem".

5.4.1. Teret dokazivanja

U kontekstu antidiskriminacijskog prava, često je teško dokazati diskriminaciju jer počinitelj neće nužno jasno pokazati da s žrtvom postupa nepovoljnije nego s drugima zbog određenih zaštićenih obilježja žrtve, poput dobi ili spola. Motiv diskriminacije često postoji samo u umu počinitelja. Kako bi riješile ovaj problem, Direktiva o rasnoj jednakosti (članak 8.), Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama (članak 9.), Direktiva o jednakosti spolova (preinaka) (članak 18.) i Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju (članak 10.) izričito dopuštaju podjelu tereta dokazivanja između stranke u sporu. Sukladno tome, ako je podnositelj u stanju dokazati činjenice iz kojih se može zaključiti da je diskriminacije bilo, na tuženiku je da dokaže suprotno.²⁴² Ova odredba artikulira načelo koje je već utvrđeno u sudskoj praksi Suda pravde EU-a u slučaju spolne diskriminacije.²⁴³ Unatoč tome, čini se da se prije usvajanja spomenutih direktiva ovo pravilo nije primjenjivalo u mnogim državama članicama. Izgleda da nekoliko država članica

²⁴¹ Vidjeti članak 10. Direktive 2000/78, Okvirna Direktiva o zapošljavanju, S.L. L 303, 2. prosinca 2000., str. 16. Vidjeti i ECtHR, *Gurgurov protiv Moldavije*, br. 7045/08, 16. lipnja 2009., stavak 56.

²⁴² Iako države članice u kojima sud ima istraživačku funkciju nisu obvezne primijeniti to pravilo. Za iscrpnu raspravu o europskim standardima o dokazima u antidiskriminacijskom pravu vidjeti ECHR i FRA (2011.) *Priručnik o europskom nediskriminacijskom pravu*, poglavlje 5.

²⁴³ Vidjeti *Enderby protiv Zdravstvene ustanove Frenchay i Ministra zdravstva*, [1993.] ECR I-5535, stavak 14.

ili nije izričito ugradilo ovo načelo u svoja pravila građanskog postupka ili ga nije primjenjivalo u sudskim postupcima.²⁴⁴

5.4.2. Statistika

Kako bi potkrijepio tužbu o diskriminaciji, podnositelj mora dokazati da se prema njemu nepovoljnije postupilo u odnosu na druge pojedince u sličnoj situaciji. No takvu je informaciju ponekad teško dobiti.²⁴⁵ Primjerice, kako bi dokazao izravnu diskriminaciju u pogledu plaće, podnositelj mora imati uvid u dokaze da na sličnom radnom mjestu prima nižu plaću od svojih kolega sa sličnim iskustvom ili kvalifikacijama. No ti podaci nisu uvijek dostupni. Kako bi se dokazala neizravna diskriminacija, potrebno je dokazati da opće (odnosno naizgled "neutralno") pravilo ili praksa nerazmjerno negativno utječe na određenu skupinu osoba koje su, primjerice, drugačijeg rasnog ili etničkog podrijetla. U određenim slučajevima to podrazumijeva predočavanje statističkih podataka. Na primjer, može se pokazati da je dobavljač usluge koji odbija ponuditi svoje usluge u određenom naselju zapravo počinio neizravnu diskriminaciju podnošenjem dokaza da u tom naselju uglavnom žive pripadnici određene etničke manjine. Sud pravde EU-a i Sud za ljudska prava prihvatili su statističke podatke kao dokaz na temelju kojeg se može izvesti pretpostavka o diskriminaciji, a njihova je uporaba uvriježena u UK-u i Nizozemskoj.²⁴⁶ No to nije slučaj u mnogim državama članicama, jer se podaci koji bi u tom smislu mogli pomoći zapravo ne prikupljaju, a o razlozima toga govori se u nastavku.

Više od trećine država članica dopustilo je korištenje "situacijskog testiranja" radi dokazivanja postojanja diskriminacije, uz određene kriterije (Belgija, Bugarska, Češka, Finska, Francuska, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Švedska i UK).²⁴⁷ "Situacijsko testiranje" provode određena tijela za jednakost i NVO-i, a ono podrazumijeva sudjelovanje pripadnika većinskog stanovništva i manjinskih skupina u pokušaju pristupa određenoj usluzi, kao što je ulazak u restoran ili bar. Isto tako, ono se može provesti slanjem prijave za posao od strane kandidata

²⁴⁴ I. Chopin i E.N. Gounari (2009.) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, izvješće pripremljeno za Europsku mrežu pravnih stručnjaka na području nediskriminacije, Luksemburg: Ured za publikacije, str. 66.-67.

²⁴⁵ Za statističke dokaze vidjeti i: FRA (2010.) *The Racial Equality Directive: application and challenges* (Direktiva o rasnoj jednakosti: primjena i izazovi), Luksemburg: Ured za publikacije.

²⁴⁶ Vidjeti primjerice CJEU, zajednički slučajevi C-4/02 i C-5/02 *Hilde Schönheit protiv Grada Frankfurta na Majni i Silvia Becker protiv Savezne pokrajine Hessen*, [2003.] ECR I-12575; ECtHR, *D.H. i ostali protiv Češke* (GC) br. 57325/00, 13. studenoga 2007. U Ujedinjenom Kraljevstvu uvriježena je primjena statistike kao dokaznog sredstva u slučajevima rasne ili etničke diskriminacije: vidjeti primjerice *West Midlands Passenger Transport Executive protiv Singha* (1988.) IRLR 186. U Nizozemskoj Komisija za jednako postupanje u pojedinim slučajevima koristi statističke dokaze, često radi utvrđivanja neizravne diskriminacije: Nizozemska/CGB (01.03.2004.), slučaj br. 2004-15.

²⁴⁷ I. Rorive (2009.) *Proving discrimination cases – the role of situation testing*, Švedska/Bruxelles: Centar za jednaka prava, Skupina za migracijsku politiku, str. 56.

istih kvalifikacija i radnih iskustava, no različitih imena od kojih je jedno tipično za većinsko stanovništvo, a drugo za etničku manjinu. Kada se prikupe dokazi da se s pripadnicima manjinske skupine sustavno postupa lošije bez objektivnog opravdanja, sudovi to prihvaćaju kao dokaz diskriminacijskog ponašanja.

5.5. Izvršenje presuda

Neizvršenje ili neprovođenje presuda – odnosno neizvršenje konačne presude kojom se osigurava stvarno nametanje obveza ili njihovo ispunjenje u praksi – još je jedna prepreka pristupu pravosuđu. Neizvršenje ili odgođeno izvršenje konačnih sudskih odluka kojima se pojedincu dosuđuje novčana odšteta ili neki drugi oblik odštete, može ograničiti prava zaštićena takvim odlukama, a time i narušiti pravo na primjereni pravni lijek i učinkovitu sudsku zaštitu.²⁴⁸

Sud za ljudska prava i Odbor UN-a za ljudska prava svojim su sudskim praksama jasno dali na znanje da neizvršenje konačne presude²⁴⁹ samo po sebi predstavlja povredu prava na učinkovit pravni lijek. Jasno je da se pravo na učinkovit pravni lijek ne oslanja samo na uklanjanje zapreka u pristupu pravosuđu, već i na izvršenje svih presuda i naloga nacionalnih vlasti potrebnih za provedbu odluke u praksi.²⁵⁰

²⁴⁸ Neizvršenje sudske odluke relevantno je i pri utvrđivanju je li trajanje postupka bilo razumno, vidjeti odjeljak 3.1.3.

²⁴⁹ Presuda postaje konačna tek nakon iscrpljivanja žalbenog postupka ili odricanja od istog. Ako ne postoji mogućnost žalbe (ne postoji opće pravo na žalbu u građanskim parnicama: ECtHR, *Ekbatani protiv Švedske*, br. 10563/83, 26. svibnja 1988., stavci 23.-33. ili Protokol br. 7 uz ECHR (ETS 117) pravo na žalbu jamče samo u kaznenim parnicama), nije nužno da svaka faza postupka bude usklađena sa zahtjevima članka 6. ECHR-a. Umjesto toga, ocjena jesu li zahtjevi iz članka 6. ispoštovani treba se temeljiti na ukupnosti postupaka. Kada presuda postane konačna, počinje se primjenjivati načelo *res judicata*. *Res judicata* je načelo konačnosti sudskog postupka, koje nalaže da se određena odluka smatra konačnom i neopozivom kada se iscrpe svi dostupni postupci ili pravni lijekovi, ili po isteku rokova za njihovu provedbu. Iako postoji mogućnost revizije konačnih postupaka od strane viših sudova, istu je potrebno ograničiti na ispravljanje sudskih pogrešaka ili nepravdnosti, a ne koristiti kao sredstvo za ponovno saslušanje ili odlučivanje o slučaju. Situacija u kojoj je sudovima dopušteno ponovno saslušanje određenog spora nakon konačnosti presude, u sukobu je s pravom na učinkovit pravni lijek, jer dobitnik spora ne raspolaže sigurnošću konačne odluke. Vidjeti primjerice ECtHR, *Brumarescu protiv Rumunjske*, br. 28342/95, 28. listopada 1999., stavak 61. ili ECtHR, *Driza protiv Albanije*, br. 33771/02, 13. studenoga 2007., stavak 64.

²⁵⁰ ECtHR, *Iatridis protiv Grčke*, br. 31107/96, 25. ožujka 1999., stavak 66.; ECtHR, *Karahalios protiv Grčke*, br. 62503/00, 11. prosinca 2003., stavak 23.; ECtHR, *Scordino protiv Italije*, br. 36813/97, 29. ožujka 2006., stavak 198. Vidjeti i HRC, *Czernin protiv Češke*, Priopćenje br. 823/1998., 4. prosinca 1996., stavak 7.5.

Izvršenje presuda

Vladino tijelo odgađalo je plaćanje sudski utvrđenih dugova zaposleniku u razdobljima do dvadeset mjeseci. Sud za ljudska prava smatrao je odgode nerazmjernima. Izvršenje sudske odluke ili naloga bilo koje nadležnosti mora se smatrati sastavnim dijelom postupka iz ove odredbe.

Državno tijelo ne može se pozivati na nedostatak sredstava kao izliku za nepodmirivanje dosuđenog duga, a neizvršenje konačne sudske odluke u razumnom roku može predstavljati kršenje Konvencije o ljudskim pravima.

(Europski sud za ljudska prava, *Săcăleanu protiv Rumunjske*, br. 73970/01, 6. Rujna 2005.)

Rezultati istraživanja iz 15 država članica EU-a pokazali su da ne postoje nikakvi dokazi o neizvršavanju konačnih presuda, dok daljnjih devet nije pružilo relevantne podatke potrebne za ocjenu situacije (slika 14).

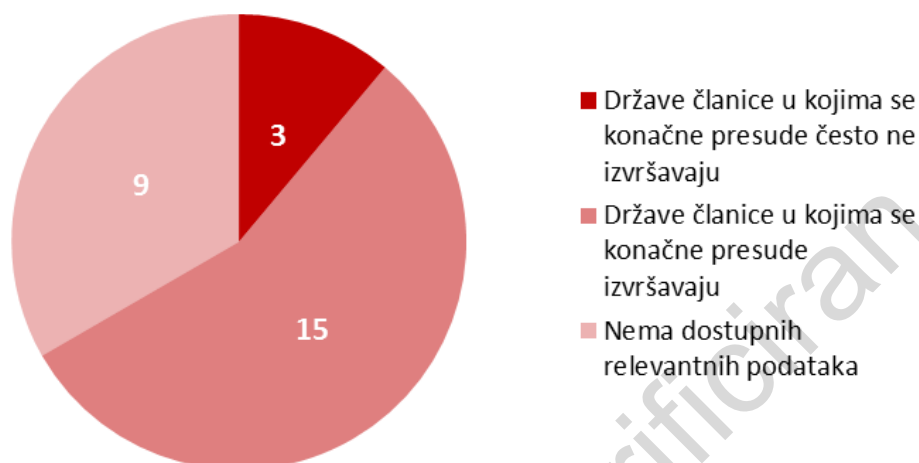
U Bugarskoj je nacionalnim zakonima predviđeno tzv. "prethodno" izvršenje. Bugarski sudovi dopuštaju prethodno izvršenje presude u slučaju dodjele potpore, plaće i naknade za rad. Također mogu dopustiti prethodno izvršenje kada dosuđuju već dospjele ili dugovane iznose na osnovi službenog dokumenta ili kada tuženik priznaje takve iznose, ako bi odlaganje izvršenja tužitelju moglo nanijeti materijalnu ili nepopravljivu štetu ili bi samo izvršenje postalo nemoguće ili znatno otežano.

Problemi s neizvršavanjem konačnih presuda postoje u tri države članice EU-a (slika 14). Izgleda da je neizvršavanje konačnih presuda sustavan problem naročito u Rumunjskoj.²⁵¹ U Ujedinjenom Kraljevstvu je Ministarstvo pravosuđa izradilo statistike iz kojih proizlazi da se presude radnih sudova u zahtjevima povezanim s nediskriminacijom pri zapošljavanju i nejednakim plaćama redovito ne izvršavaju. Relevantni podaci ukazuju na to da je nacionalni zakon u novije vrijeme izmijenjen i dopunjen kako bi se pojednostavili postupci izvršenja, iako je teško predvidjeti obim njihova utjecaja. I u Grčkoj postoje određeni problemi s neizvršavanjem konačnih presuda.²⁵²

²⁵¹ Vidjeti primjerice *Săcăleanu protiv Rumunjske*, br. 73970/01, 6. rujna 2005.

²⁵² U tom je pogledu potrebno napomenuti da iako u Mađarskoj ne postoje dokazi o neizvršavanju konačnih presuda na području nediskriminacije, izvršenje odluka o dodjeli nenovčane odštete može biti problematično jer domaći zakoni ne sadrže relevantne propise o načinu izvršenja odluka kojima se nalaže poduzimanje konkretne radnje.

Slika 14: izvršenje konačnih presuda



Izvor: FRA, 2010

5.6. Sažetak

U prethodnim je odjeljcima poglavlja 5. usporedno analizirano nekoliko vidova prava na učinkovit pravni lijek, i to: priroda pravnog lijeka (odjeljak 5.1), visina novčane odštete (odjeljak 5.2), pravila o plaćanju troškova postupka (odjeljak 5.3) te izvršenje konačnih presuda kojima se žrtvama dodjeljuje novčana ili druge vrste odštete (odjeljak 5.4).

Iz relevantnih rezultata istraživanja (odjeljak 5.1) proizlazi da je u svih 27 država članica EU-a novčana odšteta glavno sredstvo kojim se žrtvama diskriminacije nadoknađuje povreda prava. U većini država članica EU-a (19), pored novčane odštete, postoje i drugi nenovčani oblici odštete (npr. zahtjevi za vraćanje na staro radno mjesto ili nalog za poduzimanje konkretne radnje radi ublažavanja posljedica po oštećenu stranu odnosno za poništavanje diskriminirajuće ugovorne klauzule). Mogućnost dosuđivanja kaznene odštete postoji u samo dvije države članice EU-a.

Što se tiče visine novčane odštete koju nacionalni sudovi obično dosuđuju, relevantni rezultati istraživanja (odjeljak 5.2) pokazali su da ona u velikoj mjeri ovisi o nacionalnom kontekstu, naročito o nacionalnom životnom standardu. Može se zaključiti da u većini država članica EU-a koje su pružile relevantne statističke podatke, prosječne novčane odštete iznose od €2 000 do €5 000.

Nacionalni sudovi u 22 države članice EU-a u nediskriminacijskim postupcima primjenjuju pravilo "gubitnik plaća" (odjeljak 5.3). Unatoč tome, kako ne bi

obeshrabrili žrtve diskriminacije s dobro osnovanim zahtjevima, nacionalni suci u većini država članica EU-a mogu odstupiti od tog pravila i odobriti izuzeće od pravila na temelju načela jednakosti i pravednosti.

"Podjela" tereta dokazivanja između stranki u postupku u kontekstu antidiskriminacijskog prava od posebne je važnosti na ovom pravnom području s obzirom na teškoću dokazivanja diskriminacije. Iskustva raznih država članica pokazala su da i statistike i situacijsko testiranje diskriminacije mogu biti vrlo korisni načini dokazivanja diskriminatorne prakse (odjeljak 5.4).

S izuzetkom dviju država članica, ne postoje veći problemi s izvršenjem konačnih presuda (odjeljak 5.5).

Zaključci

Pristup pravosuđu ključan je za učinkovitost prava i njihovu provedbu. Ovo izvješće pruža usporedni pregled i analizu izazova i dobrih praksi u pogledu pristupa pravosuđu na razini EU-a. Na međunarodnoj razini, ono pruža usporedni pregled mehanizama dostupnih u EU-u kroz europske i međunarodne mehanizme i njihov odnos s nacionalnim sudovima. Na nacionalnoj se razini razmatraju ograničenja pristupa postupcima rješavanja sporova, poput rokova za podnošenje žalbi, pravila o stranačkoj sposobnosti i sudskih pristojbi, kao i mogućnost korištenja izvansudskih postupaka za ostvarenje pravnog lijeka. Potom se ispituju dostupnost pravne pomoći, postojeće alternative i vrste pravnih lijekova dostupne na nacionalnoj razini.

Na europskoj razini, izvješće se bavi UN-ovim ugovornim nadzornim tijelima, Europskim sudom za ljudska prava, Europskim odborom za socijalna prava i Sudom pravde Europske unije. UN nudi mehanizme koji doprinose širokoj dostupnosti pravosuđa kroz parasudska nadzorna tijela. Međutim, države članice nisu izričito pristale zakonski se obvezati odlukama takvih tijela o pojedinačnim žalbama. Osim toga, nisu sve države članice EU-a pristale na pojedinačni žalbeni postupak. Europski sud za ljudska prava rješava žalbe koje se odnose na povrede Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a Europski odbor za socijalna prava nadgleda provedbu Europske socijalne povelje. Odbor ima pravo rješavati samo žalbe kolektivne naravi koje su podnijele određena tijela, poput NVO-a i sindikata. Neodrživo opterećenje Suda za ljudska prava dovelo je do uvođenja "pilot" postupka osmišljenog radi rješavanja opetovanih povreda. Sud pravde EU-a rješava žalbe koje se odnose na pravo Europske unije. Pojedinci imaju pravo izravnog pristupa Sudu pravde (putem zahtjeva za poništenje) ili neizravnog (putem prethodnog postupka). Reformama uvedenima Lisabonskim ugovorom proširena je stranačka sposobnost pred Sudom pravde EU-a u kontekstu postupaka za poništenje iako je i dalje relativno ograničena.

Na nacionalnoj razini, u izvješću je posebna pažnja posvećena analizi postojećih praksi u svjetlu tipologije pristupa pravosuđu radi utvrđivanja problema i dobrih praksi. Pri tome su u središtu pozornosti proceduralna pravila, sudska praksa i praksa na području antidiskriminacijskog prava na način naveden u Direktivi o rasnoj jednakosti, Direktivama o jednakosti spolova i Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju. Države članice obvezne su provoditi te instrumente i pobrinuti se da pravni lijekovi za povrede njima zajamčenih prava budu i učinkoviti i ekvivalentni onima dostupnima na nacionalnoj razini za slične postupke. Utvrđeno je da iako je pristup pravosuđu prilično dostupan, u državama članicama EU-a ima još prostora za napredak.

Ovo je prva studija FRA-e koja se konkretno bavi pitanjem pristupa pravosuđu, čija je svrha utvrditi područja koja treba dodatno istražiti. Iako je pristup sudovima kao načinu ostvarenja pravnog lijeka u središtu pozornosti ovoga izvješća, potonje bi trebalo čitati zajedno s budućim istraživanjem FRA-e o ulozi i iskustvima izvansudskih mehanizama, naročito tijela za promicanje jednakosti, kao alternativnih načina za pristup pravosuđu.

Prijevod nije verificiran

Mogućnost provedbe određenog prava ključna je da bi temeljna prava iz teorije prešla u praksu. Pristup pravosuđu nije samo zasebno pravo, to je i pravo koje pojedincima omogućuje i ovlašćuje ih da se izborne za svoja prava i ostvare pravni lijek. Ovo je izvješće prva studija Agencije Europske unije za temeljna prava usredotočena na pitanje pristupa pravosuđu. Ono pruža uvid u izazove i mogućnosti za ostvarenje pristupa pravosuđu, kao i usporednu analizu postupaka dostupnih na europskoj i međunarodnoj razini te njihova odnosa s nacionalnim pravosudnim sustavima. U središtu su pažnje izvješća, međutim, nacionalni sudski sustavi, postupci i prakse kojima se ostvaruje pristup pravosuđu. Ono utvrđuje konkretne zapreke na tom putu, poput strogih rokova za podnošenje žalbi, restriktivnih pravila o stranačkoj sposobnosti, prevelikih troškova postupka i složenosti sudskih postupaka.

Prijevod nije verificiran