

Dr. sc. Aleksandra MAGANIĆ,
redovita profesorica
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
amaganic@pravo.hr

UDK 341.645:341.231.14]:347.952(4-6EU)
347.952
342.72/73

Izvorni znanstveni članak
Rad stigao: 21. svibnja. 2024.
Rad prihvaćen: 7. lipnja 2024.

Dr. sc. Marko BRATKOVIĆ, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
marko.bratkovic@pravo.hr

UČINKOVITOST OVRHE U PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sažetak: Učinkovitost je ovrbe, moglo bi se reći, lakmusov papir za opću učinkovitost (građanskog) pravosuđa. Bogata praksa Europskog suda za ljudska prava o postulatima učinkovite ovrbe pravomoćnih, obvezujućih sudskih odluka okosnica je ovog rada. Zajedničko je obilježje tih predmeta da podnositelji zahtjeva nisu mogli (u cijelosti) ostvariti svoju tražbinu neovisno o tome što su njihove tražbine bile zasnovane na pravomoćnim i ovršnim sudskim odlukama. Poznavanje prakse Strazburškog suda važno je jer može prevenirati potencijalne povrede temeljnih ljudskih prava. Ilustrativni slučajevi u kojima je Strazburški sud odlučivao o učinkovitosti ovrbe u Bosni i Hercegovini upućuju na to da dugotrajna nemogućnost ostvarivanja tražbine nije samo povreda suđenja u razumnom roku nego i povreda prava na sud jer dovodi u pitanje smisao pravne zaštite koja se u postupku pruža. Osim toga, nijedna se država, pa tako ni Bosna i Hercegovina, ne može pozvati na nedostatak provačunskih sredstava kao opravdan razlog za nepostupanje u skladu s pravomoćnim sudskim odlukama. Podnositelje koji su stekli ovršne naslove protiv države ne bi se trebalo upućivati na vođenje ovršnih postupaka jer im se na taj način nameće nerazmjern teret. Na sistemske nedostatke u uređenju ovrbe država bi trebala reagirati odgovarajućim općim mjerama.

Gljučne riječi: ovrba, Strazburški sud, učinkovitost ovrbe, pravo na pravičan postupak, pravo na mirno uživanje vlasništva

1. Uvod

Europski sud za ljudska prava je protiv Bosne i Hercegovine od 2002., otkad i nju obvezuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Konvencija), do kraja 2023. godine donio ukupno 142 presude. U njih 110 utvrdio je povredu nekog od konvencijskih prava. Upada u oči da je u njih čak 53 Sud utvrdio povredu prava na učinkovitu ovrhu obvezujućih sudskih odluka (*non-enforcement*)¹ u okviru čl. 6. st. 1. Konvencije.² Veći broj takvih povreda, u apsolutnim iznosima, imaju samo Rusija, Srbija, Turska i Rumunjska.³ Kao što se zlato u vatri kuša, tako se u učin-

¹ *Violations by Article and by State* dostupno na https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2022_ENG.pdf i <https://www.echr.coe.int/d/stats-violation-2023-eng>. Svim mrežnim izvorima pristupljeno je 20. svibnja 2024.

² Valja napomenuti da neučinkovita ovrha (*non-enforcement*) može dovesti (i) do povrede prava na mirno uživanje vlasništva iz članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju. Tim je slučajevima u ovom radu ipak posvećena manja pozornost, tek ako je Sud uz povredu čl. 6. Konvencije utvrdio i tu povredu konvencijskog prava.

³ *Ibid.* Protiv Republike Hrvatske do kraja 2023. donesene su ukupno 533 presude, među kojima je u njih 430 utvrđena povreda nekog od konvencijskih prava. U sedam njih utvrđena je povreda prava na učinkovitu ovrhu.

kovitosti ovrhe ogleda učinkovitost pravosuđa. Učinkovitost je ovrhe, moglo bi se reći, lakmusov papir za opću učinkovitost (građanskog) pravosuđa.⁴ Bez jamstva učinkovite ovrhe pravomoćnih sudskih odluka stupanj zaštite ljudskih prava u nekoj državi nije odgovarajuć. Bez jamstva učinkovita ostvarenja prava iz pravomoćnih sudskih odluka, one (p)ostaju tek papiri bez stvarnoga učinka, a postupak koji im je prethodio uzalud utrošeno vrijeme. Sve to dovodi do ugroze pravne države.

Bogata praksa Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: Sud ili Strazburški sud) o postulatima učinkovite ovrhe pravomoćnih, obvezujućih sudskih odluka izložena je u drugom dijelu rada. Treći je dio rada posvećen detaljnijem prikazu nekih ilustrativnih slučajeva u kojima je Strazburški sud odlučivao o učinkovitosti ovrhe u Bosni i Hercegovini. Uočeni problemi i preporuke kako im pristupiti u zaključnom su dijelu rada.

2. Opća načela

Učinkovita ovrha dio je prava na pravičan postupak. Kad su David i Ada Ann Hornsby, britanski državljani i nastavnici engleskog jezika, pokušali 1984. otvoriti privatnu školu stranih jezika na grčkom otoku Rodu, zasigurno nisu mislili da će njihovo prezime ući u sve preglede prakse Strazburškog suda u vezi s učinkovitošću ovrhe.⁵ U njihovu je, naime, predmetu (*Hornsby protiv Grčke*) Strazburški sud postulirao pravo na učinkovitu ovrhu u okvirima prava na pravičan postupak.⁶ Člankom 6. stavkom 1. Konvencije svakomu je zajamčeno pravo na sud, dakle pravo na pokretanje sudskog postupka u građanskim stvarima.⁷ Međutim, to bi pravo bilo iluzorno kad bi domaći pravni sustav dopustio da pravomoćne, obvezujuće sudske odluke ostanu bez učinka na štetu jedne od stranaka. Bilo bi nezamislivo kad bi članak 6. stavak 1. iscrpno opisivao procesna jamstva koja se pružaju strankama u sporu, da postupak bude pravičan, javan i razumno dug, a da pritom ne bi štitio ovrhu sudskih odluka. Tumačiti članak 6. tako kao da se tiče isključivo pristupa sudu i vođenja postupka vjerojatno bi dovelo do situacija koje nisu u skladu s načelom vladavine prava, koju su se države ugovornice obvezale poštivati ratificiranjem Konvencije.⁸ Zato ovrhu presude treba smatrati sastavnim dijelom suđenja, to više što je Sud to načelo već prihvatio u predmetima koji su se odnosili na duljinu postupka. Vrijeme potrebno za provedbu ovrhe računa se, naime, kao integralni dio trajanja sudskog postupka.⁹

Bračnom paru Hornsby grčke su vlasti odbijale izdati dozvolu za otvaranje škole jer nisu bili grčki državljani. To im nije bilo omogućeno ni nakon što je 1998. godine Europski sud u Luxembourgu utvrdio da je Grčka takvim diskriminatornim propisom prekršila svoje obveze iz Ugovora o europskoj ekonomskoj zajednici. Ni nakon što je grčki Vrhovni upravni sud 1989. presudio u njihovu korist, oni nisu dobili dozvolu za

⁴ Cf. van Rhee, C. H.; Uzelac, A., *Enforcement and Enforceability – An Introduction*, u: van Rhee, C. H.; Uzelac, A. (ur.), *Enforcement and Enforceability – Tradition and Reform*, Intersentia, 2010., str. xxi.

⁵ European Court of Human Rights, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, ažurirano 31. kolovoza 2022., str. 53 sq.

⁶ *Hornsby protiv Grčke*, 19. ožujka 1997., Reports of Judgments and Decisions 1997-II (dalje u bilješkama: *Hornsby*), osobito t. 40 i 41.

⁷ *Philis protiv Grčke (br. 1)*, 27. kolovoza 1991. Series A no. 209, t. 59.

⁸ *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 21. veljače 1975., Series A no. 18, t. 34–36.

⁹ Cf. *Di Pede protiv Italije*, 26. rujna 1996., Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, t. 20–24; *Zappia protiv Italije*, 26. rujna 1996., Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, t. 16–20.

otvaranje škole stranih jezika pa su se 1996. godine, dvanaest godina od svoga prvog pokušaja da na Rodu otvore školu, obratili Europskom sudu za ljudska prava, koji je istaknuo da „podnošenjem zahtjeva za sudsko preispitivanje najvišem upravnom sudu u državi stranka u sporu ne traži samo poništenje pobijane odluke nego i, prije svega, otklanjanje njezinih učinaka. Djelotvorna zaštita prava stranke u tom postupku i ponovna uspostava zakonitosti pretpostavlja obvezu upravnih vlasti da postupe prema presudi tog suda.“¹⁰ Time što više od pet godina nisu poduzele potrebne mjere radi postupanja prema pravomoćnoj i ovršnoj sudskoj odluci u ovom predmetu, grčke su vlasti odredbe članka 6. stavka 1. Konvencije lišile svakoga korisnog učinka.¹¹

Od slučaja *Hornsby* Sud učinkovitu ovrhu smatra sastavnim dijelom prava na pravičan postupak u razumnom roku, što učestalo citira u svojim presudama.¹² O vladavini prava može biti riječ tek ako građani mogu zaista ostvariti svoja prava i osporiti nezakonite akte. Sve države članice Vijeća Europe imaju obvezu osigurati da svi oni koji dobiju pravomoćnu i obvezujuću sudsku presudu imaju stvarnu i praktičnu mogućnost da je i provedu. Izostanak ovrhe ili znatno odugovlačenje s ovrhom¹³ sudskih odluka ljudska prava zajamčena člankom 6. Konvencije čine neoperativnima i iluzornima.¹⁴

Trajna ili vrlo dugotrajna nemogućnost ostvarenja prava povreda je prava na sud. Ako je dugotrajnost ovrhe rezultirala trajnom ili vrlo dugotrajnom nemogućnošću da se ostvari koje pravo, to može u pojedinim slučajevima iz povrede prava na postupak u razumnom roku prerasti u povredu prava na sud, što je kvalificirani oblik povrede prava iz čl. 6. st. 1. Konvencije.

Talijanskom građevinskom poduzeću *Immobiliare Saffi*, kojem nije uspjelo deložacijom iseliti najmoprimca iz stana u vremenu duljem od jedanaest godina (od sudske odluke iz studenog 1983. kojom mu je naloženo da napusti stan do 30. rujna 1984. pa sve do njegove smrti 1996.), povrijeđeno je pravo na sud.¹⁵ Talijanskim je propisima, naime, bilo određeno da prioritet u ovrši imaju ovrhovoditelji kojima su prostori hitno potrebni za stanovanje tako da građevinsko poduzeće dugo razdoblje nije moglo računati ni na policijsku pomoć u provedbi ovrhe.¹⁶ Produljenjem roka do kojeg se prostor trebao isprazniti sudska odluka iz 1983. godine lišena je svog učinka. Takvo faktično produljenje najma stana nije se moglo djelotvorno preispitati jer je opseg sudskog preispitivanja odluka pokrajinskog načelnika bio ograničen na provjeru je li udovoljeno kriterijima za određivanje prioriteta u provedbi ovrhe.¹⁷ Iako se može prihvatiti da se države ugovornice u izvanrednim okolnostima umiješaju u postupak ovrhe sudske od-

¹⁰ *Hornsby*, t. 41.

¹¹ *Hornsby*, t. 45.

¹² *Burdov protiv Rusije*, br. 59498/00, ECHR 2002-III (dalje u bilješkama: *Burdov*), t. 34; *Scordino protiv Italije (br. 1)* [veliko vijeće], br. 36813/97, ECHR 2006-V (dalje u bilješkama: *Scordino*), t. 196.

¹³ Moglo bi se reći da je najučinkovitija ona ovrha koja uopće nije ni potrebna jer su oni kojima je što sudskom odlukom naloženo u skladu s njom već postupili. Gdje gdje u ovom radu je i takvo (dobrovoljno) ispunjenje obveze iz presude podrazumljeno pod pojmom ovrhe (engl. *enforcement*).

¹⁴ Uitdehaag, J., *Enforcement in the Western Balkans and its compatibility with the human rights standards of the Council of Europe*, u: van Rhee, C. H.; Uzélać, A. (ur.), *Enforcement and Enforceability – Tradition and Reform*, Intersentia, 2010., str. 64.

¹⁵ *Immobiliare Saffi protiv Italije* [veliko vijeće], br. 22774/93, ECHR 1999-V (dalje u bilješkama: *Immobiliare Saffi*), t. 70 i 74.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Immobiliare Saffi*, t. 71–73.

luke, takvo miješanje ne bi smjelo imati za posljedicu onemogućavanje, poništavanje ili neopravdano odugovlačenje ovrhe, a još manje slabljenje biti odluke koju treba izvršiti.¹⁸

U načelu nije nerazumno tražiti od zainteresiranih strana dodatnu dokumentaciju (npr. bankovne podatke) radi što brže provedbe ovrhe sudske odluke. Međutim, ako se to čini (samo) da bi se izbjegla ili neopravdano odgodila provedba ovrhe pravomoćne sudske presude, to može ozbiljno smanjiti korisni učinak članka 6. stavka 1.¹⁹ Od ovrhovoditelja se može očekivati određena kooperativnost, ali ne veća negoli je nužno. Pritom nekooperativnost ovrhovoditelja ne oslobađa vlasti njihove obveze da pravovremeno djeluju vlastitom inicijativom, na temelju informacija koje imaju, s ciljem poštivanja presude protiv države.²⁰

Kašnjenje s ovrhom presude, doduše, može biti iznimno opravdano u posebnim okolnostima slučaja, ali kašnjenje ne smije biti takvo da ugrožava bit prava zaštićenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije.²¹ Opravdanost kašnjenja prosuđuje se s obzirom na složenost ovršnog postupka, ponašanje stranaka i nadležnih vlasti kao i iznosa i prirode naknade koju je sud dosudio.²²

Strazburški sud u pravilu uzima u obzir domaće zakonske rokove za provedbu postupaka, ali njihovo nepoštivanje ne znači *ipso facto* kršenje Konvencije. Sud je u predmetu *Burdov protiv Rusije* (br. 2)²³ utvrdio da kašnjenje od šest mjeseci u postupanju u skladu s presudom nije samo po sebi nerazumno. Devet mjeseci koliko je bilo potrebno za postupanje u skladu s presudom ruskog suda, kojom je gospodinu Moroku dosuđena odšteta zbog neosnovanoga kaznenog progona i pritvora, Sud nije smatrao nerazumnim neovisno o tome što je time rusko Ministarstvo financija prekoračilo tromjesečni rok propisanim za isplatu u takvim slučajevima.²⁴ Svako kašnjenje, međutim, treba razmatrati u svjetlu posebnih okolnosti svakoga pojedinog slučaja.²⁵

Postupak u kojem ovrhovoditelju četiri nije omogućena policijska pomoć u provođenju ovrhe deložacijom najmoprimca²⁶ ili u kojem je zastoj ovrhe na temelju propisa koji su doveli u pitanje provedbu pravomoćnih sudskih odluka potrajao više od šest godina²⁷ oduzeo je odredbama članka 6. stavka 1. svaku korisnu svrhu.

Ustaljena je praksa Strazburškog suda da je kašnjenje s isplatom na temelju pravomoćne sudske odluke kraće od jedne godine u načelu u skladu s Konvencijom. Svako dulje kašnjenje s isplatom *prima facie* je nerazumno.²⁸ Međutim, u iznimnim slučajevima može biti prihvatljivo i dulje kašnjenje.²⁹ S druge strane, kraći je rok (šest mjeseci) razuman ako je presudom plaćanje naloženo državi.³⁰ Sud je priznao da provođenje

¹⁸ *Immobiliare Saffi*, t. 74.

¹⁹ *Kosmidis and Kosmidou protiv Grčke*, br. 32141/04, 8. studenog 2007., t. 24.

²⁰ *Akashev protiv Rusije*, br. 30616/05, 12. lipnja 2008., t. 22.

²¹ *Burdov*, t. 35–37.

²² *Raylyan protiv Rusije*, br. 22000/03, 15. veljače 2007., t. 31; *Burdov protiv Rusije* (br. 2), br. 33509/04, ECHR 2009 (dalje u bilješka: *Burdov 2*), t. 69.

²³ *Burdov 2*, t. 85.

²⁴ *Moroko protiv Rusije*, br. 20937/07, 12. lipnja 2008., t. 43–45.

²⁵ *Burdov 2*, t. 67.

²⁶ *Lunari protiv Italije*, br. 21463/93, 11. siječnja 2001., t. 38–42.

²⁷ *Immobiliare Saffi*, t. 70 i 74.

²⁸ *Kosheleva i dr. protiv Rusije*, br. 9046/07, 17. siječnja 2012., t. 19.

²⁹ *Belayev protiv Rusije* (odl.), br. 36020/02, 22. ožujka 2011.

³⁰ *Gerasimov i dr. protiv Rusije*, br. 29920/05 i deset drugih, 1. srpnja 2014. (dalje u bilješka: *Gerasimov*), t. 170.

presude kojom se nalaže dodjela smještaja može trajati dulje od isplate novca. U većini takvih slučajeva kršenja Konvencije utvrđena su zbog kašnjenja u provedbi duljih od dvije godine.³¹

Jamstvo učinkovite ovrhe odnosi se na obvezujuće odluke. Nije utvrđena povreda prava na učinkovitu ovrhu presude o usklađenju mirovine, protiv koje je bila uložena žalba, usprkos tomu što je dvojbena ima li ta žalba suspenzivnan učinak, to više što je žalbeni sud kasnije ukinuo odluku na koju su se podnositelji pozivali. Sud stoga nije mogao smatrati da je nepoštivanje te odluke u suprotnosti s postulatima pravičnog postupka, čak i ako žalba nije bila suspenzivna.³² Iz presude *Estima Jorge protiv Portugala*³³ proizlazi da do povrede prava iz čl. 6. st. 1. Konvencije može doći i kod ovrhe na temelju javnobilježničke ovršne isprave. Pravo na sud odnosi se i na privremene mjere donesene do donošenja konačne odluke.³⁴ Rušenje stambene zgrade usprkos privremenoj mjeri nacionalnih sudova koja to zabranjuje protivno je članku 6. stavku 1. Konvencije.³⁵

Nedostatak sredstava u proračunu nije opravdan razlog za neučinkovitost ovrhe. Gospodinu Burdovu, kojemu je zdravlje ozbiljno narušeno zbog izloženosti radijaciji tijekom obveznog sudjelovanja u hitnoj vojnoj operaciji nakon nuklearne katastrofe u Černobilu 1986. godine, utvrđeno je 1991. godine pravo na naknadu štete zbog narušena zdravlja. Na ruskim je sudovima pokrenuo niz postupaka i dobio nekoliko sudskih odluka u svoju korist, ali naknada mu nije isplaćena zbog stalnog nedostatka sredstava iz saveznog proračuna. Tek mu je 5. ožujka 2001. plaćen dug. Ne uspijevajući godinama poduzeti potrebne mjere za ovrhu sudskih odluka, zaključio je Strazburški sud, ruske su vlasti lišile članak 6. stavak 1. svakoga korisnog učinka.³⁶ Sud je ujedno utvrdio i povredu prava na mirno uživanje vlasništva jer su nacionalne vlasti spriječile podnositelja da dobije novac koji je mogao razumno očekivati.³⁷

Gospodin Burdov naknadno se ponovno obratio Europskom sudu za ljudska prava koji je razmatrao kašnjenja u provedbi pet presuda ruskog suda.³⁸ Za prve tri presude Sud je zaključio da kašnjenja nisu u skladu sa zahtjevima Konvencije jer je za njihovu provedbu trebalo dvije godine i jedan mjesec, dvije godine i deset mjeseci te jednu godinu i tri mjeseca. U vezi s drugim dvjema presudama, koje su provedene u rokovima od šest, odnosno tri mjeseca, Sud nije utvrdio povredu konvencijskih prava podnositelja zahtjeva.

Nedostupnost zamjenskog smještaja nije opravdan razlog za neučinkovitost ovrhe. Gospođa Prodan nije mogla ostvariti prava iz presude moldavskih sudova u vezi s povratom imovine konfiscirane njezinim roditeljima jer su se gradske vlasti pozvale na nedostatak novčanih sredstava i nedostupnost zamjenskog smještaja za stanara kojeg je radi ovrhe pravomoćne presude trebalo iseliti. Usprkos tomu što je gospođi Prodan u međuvremenu isplaćen iznos naknade štete, Strazburški sud utvrdio je da joj je po-

³¹ *Ibid.*, t. 171.

³² *Ouzounis i dr. protiv Grčke*, br. 49144/99, 18. travnja 2002., t. 21.

³³ *Estima Jorge protiv Portugala*, 21. travnja 1998., Reports of Judgments and Decisions 1998-II.

³⁴ *Okyay i dr. protiv Turske*, br. 36220/97, ECHR 2005-VII; *Micallef protiv Malte* [veliko vijeće], br. 17056/06, ECHR 2009, t. 87–89.

³⁵ *Sharxhi i drugi protiv Albanije*, br. 10613/16, 11. siječnja 2018., t. 94–97.

³⁶ *Burdov*, t. 34, 35–37.

³⁷ *Burdov*, t. 40 i 41.

³⁸ *Burdov 2*, t. 66–70, 73–76, 83, 85.

vrijeđeno pravo na učinkovitu ovrhu jer ovrha nije u potpunosti provedena.³⁹ Sud je u brojnim svojim presudama istaknuo da se državna vlast ne može pozivati na nedostatak sredstava ili drugih resursa kao izgovor za nemogućnost provedbe ovrhe presude.⁴⁰

Država ne odgovara za dug insolventnog „privatnog“ dužnika. Države ugovornice Konvencije nisu odgovorne ako vjerovnik svoju tražbinu ne može namiriti zbog insolventnosti „privatnog“ dužnika nad kojim je otvoren stečaj.⁴¹ Sud nije utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije nakon što je zaključio da je država preko svojih specijaliziranih organa uložila sve potrebne napore da bi provela ovrhu sudske odluke u korist podnositelja zahtjeva, a odbijanje dužnika da izvrši svoju obvezu (vrati na posao radnika kojemu je dao otkaz i isplati zaostale plaće) ne može se pripisati državi.⁴²

Slično je zaključio i u odluci *Ciprová protiv Češke*⁴³ kojom je kao očigledno neosnovan odbačen zahtjev u kojem se podnositeljica žalila na nemogućnost provedbe sudskih odluka kojima je njezinu bivšem suprugu naloženo plaćanje uzdržavanja za njihovu kćer. Gospođa Ciprová smatrala je da država treba osigurati učinkovitu provedbu sudskih odluka te nadoknaditi uzdržavanje ako ga dužnik ne može platiti. Europski sud za ljudska prava zaključio je da država nije odgovorna za neuspjeh u naplati duga od insolventnog privatnog dužnika, to više što je podnositeljici zahtjeva osigurala socijalnu pomoć i poduzela sve zakonom predviđene mjere za provedbu sudskih odluka.

Odgovornost države za ovrhu presude protiv privatne stranke ne seže dalje od uključenosti državnih tijela u taj postupak. Kada su vlasti obvezne djelovati kako bi se provela ovrha presude, njihova neaktivnost može povući odgovornost države prema članku 6. st. 1. Konvencije. Ako je riječ o sporu između privatnih stranaka, Sud naglašava da je njegov zadatak ispitati jesu li mjere koje su poduzele vlasti u konkretnom slučaju bile odgovarajuće i dostatne.⁴⁴

U predmetu *Pini i dr. protiv Rumunjske*⁴⁵ podnositelji zahtjeva nisu uspjeli preuzeti skrb nad djecom zbog višegodišnjih opstrukcija obrazovnog centra u kojem su posvojene djevojčice živjele. Europski sud je pritom primijetio da nisu poduzete nikakve sankcije zbog nedostatka suradnje obrazovnog centra s vlastima ovlaštenim za provedbu rješenja o posvojenju, zbog čega su ta rješenja faktički lišena svoje obvezujuće snage i ostala su samo preporuke. Sud je, isto tako, sa žaljenjem primijetio da su zbog proteka vremena izgledi za razvoj odnosa između posvojenih djevojčica i posvojitelja, ako ne ozbiljno ugroženi, onda barem vrlo malo vjerojatni, posebno jer su djeca, koja su tada imala 13 godina, izjavila da su protiv posvojenja i preseljenja u Italiju.

„Državna organizacija“ nije ograničena samo na organe središnje vlasti. Gospođa Yavorivskaya tužila je bolnicu u Čukotskoj regiji u Rusiji zbog liječničke pogreške. Dosuđena joj je naknada, ali bolnica nije podmirila svoju obvezu. Regionalni odjel Ministarstva pravosuđa Čukotske regije obavijestio ju je da bolnica nema novčanih sredstava i da se dug ne može naplatiti iz imovine bolnice. Strazburški je sud napome-

³⁹ *Prodan protiv Moldove*, br. 49806/99, ECHR 2004-III (extracts), t. 53. Slično i *Teteriny protiv Rusije*, br. 11931/03, 30. lipnja 2005., t. 41–42; *Amat-G Ltd and Mebaghishvili protiv Gruzije*, br. 2507/03, ECHR 2005-VIII, t. 47.

⁴⁰ *Burdov 2*, t. 70; *Société de Gestion du Port de Campoloro i Société fermière de Campoloro protiv Francuske*, br. 57516/00, 26. rujna 2006., t. 62.

⁴¹ *Sangler protiv Francuske*, br. 50342/99, 27. svibnja 2003., t. 39.

⁴² *Fociac protiv Rumunjske*, br. 2577/02, 3. veljače 2005., t. 74 i 78.

⁴³ *Ciprová protiv Češke* (odluka), br. 33273/03, 22. ožujka 2005.

⁴⁴ *Ruianu protiv Rumunjske*, br. 34647/97, 17. lipnja 2003., t. 66; *Sekul protiv Hrvatske* (odluka), br. 43569/13, 30. lipnja 2015., t. 54–55.

⁴⁵ *Pini i dr. protiv Rumunjske*, br. 78028/01 i 78030/01, ECHR 2004-V (extracts), t. 186–88.

nuo da je dužnik u ovom slučaju općinska ustanova koju financiraju lokalne vlasti. Prema međunarodnom pravu pojam „državna organizacija“ nije ograničen samo na organe središnje vlasti. Štoviše, u slučajevima kada je državna vlast decentralizirana, taj pojam obuhvaća bilo koju nacionalnu vlast koja obavlja javne funkcije.⁴⁶ U skladu s tim Sud je ocijenio da je država odgovorna za dug bolnice koji je proizašao iz presude u korist gospođe Yavorivskaye.⁴⁷

Neprimjereno je tražiti od pojedinca da nakon uspjeha u sporu protiv države mora pokrenuti ovršni postupak. Od osobe koja je uspjela u sporu protiv države ne može se očekivati da pokrene poseban ovršni postupak.⁴⁸ Kada je presuda donesena protiv države, nadležno državno tijelo, nakon što je o tome uredno obaviješteno, mora *sua sponte* poduzeti sve potrebno da se postupi u skladu s presudom. To osobito vrijedi onda kad podnositelj zahtjeva može imati razumne sumnje o tome koje je tijelo uopće odgovorno za provedbu onog što je presudom naloženo.⁴⁹ Na državi je odgovornost da osigura provođenje obvezujuće sudske odluke.⁵⁰ To što je podnositelj zahtjeva u konačnici u ovrsi namirio svoju tražbinu ne može ispraviti to što državne vlasti prethodno dugotrajno nisu poštivale sudsku odluku pa se naplaćeni iznos ne može smatrati primjerenom novčanom satisfakcijom.⁵¹

Odstupanje od presude u ovrsi tek je iznimno dopušteno. Ovrhu u pravilu treba provesti u potpunosti u skladu s odlukom suda. U svojoj presudi *Popescu protiv Rumunjske* Sud je zaključio da je dodjela ekvivalentnog zemljišta, koje je uglavnom odgovaralo ključnim karakteristikama zemljišta iz presude, ipak ograničilo podnositelju pravo na sud jer mu nacionalne vlasti nisu iznijela opravdanje za nepostupanje u skladu s presudom.⁵² Odstupanje od presude u ovrsi, osim toga, nije bilo obrazloženo nikakvom odlukom. Sud je osobitu pažnju obratio na priopćenje prefekta departmana u kojem je on kritizirao postupanje lokalnih vlasti koje nisu poštovale sudsku odluku nego su zemljište koje je dosuđeno podnositelju zahtjeva dodijelile trećoj osobi koja ga je u međuvremenu preprodala. Vlada je inače, tek pred Strazburškim sudom, postupanje lokalnih vlasti opravdavala time da je zapravo riječ o mjeri komasacije poljoprivrednog zemljišta s ciljem bolje eksploatacije poljoprivrednih površina.

Unatoč tomu što je podnositelj zahtjeva primio naknadu zbog ozbiljna propusta države da provede ovrhu presude deložacijom najmoprimca, činjenica je da sudska odluka nije provedena onako kako je u njoj bilo napisano te podnositelj nije mogao steći posjed nekeretnine koja je bila u njegovu vlasništvu. Nakon niza neuspješnih pokušaja deložacije podnositelj zahtjeva je u konačnici sam prodao zemljište najmoprimcu kojeg je nastojao iseliti.⁵³

Naravno, mogu postojati i situacije u kojima se provedba ovrhe presude u obliku *restitutio in integrum* može pokazati objektivno nemogućim zbog činjeničnih ili pravnih

⁴⁶ *Gerasimov*.

⁴⁷ *Yavorivskaya protiv Rusije*, br. 34687/02, 21. srpnja 2005. (dalje u bilješkama: *Yavorivskaya*), t. 25.

⁴⁸ *Metaxas protiv Grčke*, br. 8415/02, 27. svibnja 2004. (dalje u bilješkama: *Metaxas*); *Burdov 2*, t. 68.

⁴⁹ *Akashev protiv Rusije*, br. 30616/05, 12. lipnja 2008.

⁵⁰ *Yavorivskaya*, t. 25; *Burdov 2*, t. 69.

⁵¹ *Metaxas*, t. 19.; *Karahalios protiv Grčke*, br. 62503/00, 11. prosinca 2003., t. 23; *Scordino*, t. 198.

⁵² *Sabin Popescu protiv Rumunjske*, br. 48102/99, 2. ožujka 2004., t. 68–76.

⁵³ *Matheus protiv Francuske*, br. 62740/00, 31. ožujka 2005., t. 58.

prepreka (npr. zato što je banka, koju je sud naložio vratiti, nakon prodaje HSBC-u brisana iz sudskog registra), ali u takvim situacijama država mora u dobroj vjeri i na vlastitu inicijativu razmotriti alternativna rješenja poput dodjele naknade.⁵⁴

Troškovi ovrhe mogu ograničiti pravo na pristup sudu. Gospodin Apostol zbog niske mirovine nije mogao predumjeti troškove ovrhe pa ovrha nad njegovim dužnikom nije mogla biti provedena. Sud je ocijenio da je time ograničeno njegovo pravo na pristup sudu do te mjere da je ugrožena sama bit tog prava.⁵⁵

3. Slučajevi iz Bosne i Hercegovine

Nekoliko ilustrativnih slučajeva u vezi s neučinkovitošću ovrhe u Bosni i Hercegovini isprniji su izloženi u ovom dijelu rada.

„Stara“ devizna štednja. Gospođa Jeličić⁵⁶, podnositeljica zahtjeva, uplatila je od 1977. do 1983. ukupan iznos od 70.140 njemačkih maraka (DEM) na štedni račun u tada državnoj Privrednoj banci Sarajevo. Na kraju 1991. godine stanje na računu, uključujući kamate, iznosilo je 235.924 DEM. Unatoč zakonskim ograničenjima, 1992. i 1993. podnositeljica je uspjela podići ukupno 9.352 DEM. Dana 3. listopada 1997. podnijela je tužbu protiv Banjalučke banke, pravne nasljednice Privredne banke, tražeći povrat cijele „stare“ devizne štednje s kamatama. Banjalučkoj banci naloženo je da joj isplati ukupno 300.170 DEM (oko 153.475 eura) s kamatama i troškovima postupka.

U ovršnom postupku pokrenutom na temelju te presude pojavilo se više problema. Isprva je bilo sporno je li Banjalučka banka podnijela žalbu protiv presude, ali je onda u veljači 1999. ipak utvrđeno da je žalba podnesena. Okružni sud u Banjaluci je 4. studenog 1999. odbio žalbu i presuda je postala pravomoćna i ovršiva. Dom za ljudska prava je 12. siječnja 2000. utvrdio povredu članka 6. Konvencije i članka 1. Protokola 1. zbog neprovođenja ovrhe presude.

Dana 8. studenog 2000. rješenje o ovrsi vraćeno je sudu zbog zakonske zabrane. Početkom 2001. podnositeljica je dio štednje (20.000 DEM) pretvorila u privatizacijske kupone koje je kasnije prodala za navodno 9.000 DEM. Privatizacija Banjalučke banke završena je 18. siječnja 2002., a „stara“ devizna štednja postala je javni dug Republike Srpske. U dva navrata, 2002. i 2004. godine, podnositeljica je dodatni dio štednje (ukupno 20.452 eura) pretvorila u privatizacijske kupone, koje je kasnije navodno prodala za 8.794 eura. Dana 15. travnja 2006. Bosna i Hercegovina preuzela je dug po osnovi „stare“ devizne štednje od svojih sastavnih jedinica. Ovrha na temelju presude od 26. studenog 1998. još uvijek nije bila provedena.

Strazburški sud je istaknuo da izgovor o nedostatku sredstava nije prihvatljiv razlog za neprovođenje sudske presude. Iako kašnjenje u provedbi ovrhe može biti opravdano u posebnim okolnostima, ono ne smije ugroziti bit prava zaštićenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije. U ovom slučaju ovrha na temelju presude iz 1998. godine nije provedena više od četiri godine nakon što je Bosna i Hercegovina ratificirala Konvenciju. Vlada je tvrdila da bi ovrha te presude bez istovremena obeštećenja drugih štediša bilo neprihvatljivo zbog velika iznosa „stare“ devizne štednje. Sud, međutim, nije prihvatio

⁵⁴ *Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu protiv Turske*, br. 31833/06 i 37538/06, 21. srpnja 2015., t. 41.

⁵⁵ *Apostol protiv Gruzije*, br. 40765/02, ECHR 2006-XIV, t. 56, 65.

⁵⁶ *Jeličić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 41183/02, 31. listopada 2006. Slično i *Pejaković i dr. protiv Bosne i Hercegovine*, br. 337/04, 36022/04 i 45219/04, 18. prosinca 2007.; *Kudić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 28971/05, 9. prosinca 2008.; *Pralica protiv Bosne i Hercegovine*, br. 38945/05, 27. siječnja 2009.

taj argument ističući da situacija podnositeljice zahtjeva nije ista kao situacija drugih štediša bez presude. Sud je zaključio da isplata dosuđena iznosa ne bi bila značajan teret za državu. Naveo je i da je broj presuda koje nalažu isplatu stare devizne štednje iznimno malen. Dugotrajno neprovođenje ovrhe presude stoga predstavlja kršenje članka 6. stavka 1. Konvencije. Sud je zaključio da je došlo i do povrede članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju jer miješanje u pravo podnositeljice na mirno uživanje vlasništva nije bilo opravdano.

Neusklađene mirovine među entitetima. Gospodin Karanović je 1987. dobio starosnu mirovinu iz mirovinskog fonda bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.⁵⁷ Međutim, 1992. godine, zbog rata, napustio je svoj dom u Sarajevu i preselio se u Republiku Srpsku, gdje je nastavio primati mirovinu. Godine 2000., kada se vratio u Sarajevo, pokušao je prebaciti svoju mirovinu natrag na Federaciju Bosne i Hercegovine, no nije uspio. Zbog toga je 28. veljače 2002. podnio zahtjev Domu za ljudska prava koji je njegov slučaj spojio s drugim sličnim slučajevima te je 6. siječnja 2003. utvrdio da je podnositelj zahtjeva zajedno s ostalim tražiteljima pravne zaštite bio diskriminiran u ostvarivanju prava na socijalnu sigurnost zajamčenog člankom 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Dom je naložio Federaciji Bosne i Hercegovine da poduzme sve potrebne mjere kako bi osigurala da podnositelj zahtjeva više ne bude diskriminiran u ostvarivanju svojih mirovinskih prava.

U bivšoj SFRJ mirovinski sustav bio je organiziran na temelju međugeneracijske solidarnosti, gdje su doprinosi trenutnih radnika financirali trenutne umirovljenike. Nakon rata tri su odvojena fonda (Sarajevo, Mostar i Republika Srpska) isplaćivala mirovine. Tri su fonda 2000. godine potpisala sporazum prema kojem je svaki fond trebao nastaviti isplaćivati mirovine svojim korisnicima bez obzira na prebivalište umirovljenika. Međutim, 2002. godine Republika Srpska jednostrano je raskinula sporazum nastavivši isplaćivati mirovine svojim korisnicima. Podnositelj zahtjeva i dalje prima mirovinu iz Republike Srpske, koja je znatno niža od mirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dodatno, isplaćuje se samo 80 % nominalne vrijednosti mirovine zbog financijskih poteškoća entiteta.

Dom za ljudska prava zaključio je da su podnositelj i drugi povratnici diskriminirani jer primaju niže mirovine iz Republike Srpske dok oni koji su ostali u Federaciji BiH uživaju veća prava. Također, povratnici iz drugih zemalja poput Hrvatske nastavili su primati pune mirovine iz Federacije BiH. Naložio je zato Federaciji BiH da poduzme mjere kako bi osigurala jednaka prava svim umirovljenicima, bez obzira na njihov povratak iz Republike Srpske. Gospodin Karanović je 2003. godine dobio odštetu od 1.033,15 konvertibilnih maraka (528,24 eura) od Federacije BiH, ali i dalje je primao svoju nižu mirovinu iz Republike Srpske.

Unatoč svim sudskim odlukama podnositelj i mnogi drugi povratnici i dalje se suočavaju s problemima zbog neusklađena zakonodavstva između dva entiteta i nižim mirovinama koje dobivaju iz Republike Srpske, što predstavlja značajnu prepreku njihovu povratku i normalnom životu, zaključio je Strazburški sud.

Dom za ljudska prava je u ovom slučaju utvrdio da je diskriminacija podnositelja u ostvarivanju prava na socijalnu sigurnost zahtijevala poduzimanje „zakonodavnih i administrativnih mjera“. S obzirom na trenutne zakonodavne i administrativne okvire, jedina moguća interpretacije te odluke bila je da se podnositelj mora prebaciti iz fonda Republike Srpske u fond Federacije BiH. Cinjenica da je razlika u iznosima mirovina između entiteta možda postala manja nije relevantna za obvezu države da provede sudske odluke. Dosadašnji iznos isplaćen podnositelju pokrивao je samo razliku između

⁵⁷ *Karanović protiv Bosne i Hercegovine*, br. 39462/03, 20. studenog 2007.

nominalnog iznosa njegove mirovine iz fonda Republike Srpske i onoga što bi dobivao iz fonda Federacije BiH. Budući da je nesporno da je podnositelj primao manje nego što je trebao, taj iznos ne predstavlja punu naknadu. Prema podnositeljevim proračunima trebao je dobiti još 2.000 eura, što Vlada nije osporavala.

Budući da je prošlo više od četiri godine otkako je osporena odluka Doma za ljudska prava postala konačna, a podnositelj još uvijek nije prebačen u fond Federacije Bosne i Hercegovine i nije primio punu naknadu, Sud zaključuje da je bit podnositeljeva prava na pristup sudu, zaštićenog člankom 6. Konvencije, narušena. Stoga je došlo do povrede članka 6. Konvencije.

U predmetu Šekerović i Pašalić protiv Bosne i Hercegovine⁵⁸ gospodinu Šekeroviću starosna mirovina određena je 1984., a gospođi Pašalić 1981. godine. Tijekom rata 1992. preselili su se iz Federacije Bosne i Hercegovine u Republiku Srpsku, gdje su primali mirovine iz tamošnjeg fonda. Nakon povratka u Federaciju 2000. i 2001., bezuspješno su pokušavali prenijeti mirovinska prava u fond Federacije BiH. Godine 2002. podnijeli su zahtjeve Domu za ljudska prava. Dom je 2003. godine donio odluku da su diskriminirani i naredio Federaciji da im nadoknadi razliku u mirovinama. Gospođi Pašalić isplaćena je naknada 2010. godine, a gospodinu Šekeroviću 2007. godine. Ustavni sud BiH 2010. godine utvrdio je da odluka iz 2007. nije provedena jer gospodin Šekerović još nije dobio mirovinu iz fonda Federacije BiH. Prosječne mirovine uvijek su bile niže u Republici Srpskoj nego u Federaciji, ali se ta razlika smanjila do 2009. godine.

Podnositelji su tvrdili da bi potpuna provedba domaćih odluka zahtijevala prijenos njihovih mirovinskih prava u Fond Federacije BiH. Vlada se nije složila, tvrdeći da je jedina razlika između onih koji su primali mirovinu iz fonda Republike Srpske dok su živjeli u Federaciji i onih koji su primali mirovinu iz Fonda Federacije BiH bila razlika u iznosu mirovine, koja se s vremenom smanjila. Naveli su također da su podnositelji već bili, i da će i dalje biti, kompenzirani za tu razliku. Stoga nije bilo potrebe za prijenosom mirovinskih prava.

Sud je već razmatrao slično pitanje u slučaju *Karanović* i odlučio da provedba domaće odluke zahtijeva prijenos mirovinskih prava iz jednog u drugi fond. Utvrdio je i da smanjenje razlike između mirovina nema utjecaja na obvezu države da provede odluku. Ustavni sud kasnije je došao do istog zaključka u slučaju gospodina Šekerovića. S obzirom na to da je prošlo mnogo godina od donošenja domaćih odluka, a relevantno zakonodavstvo nije izmijenjeno, Sud je utvrdio kršenje članka 6. Konvencije i članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju.

Gospođa Pašalić tvrdila je i da je neprovođenje ovrhe domaće odluke rezultiralo kršenjem članka 14. Konvencije u vezi s člankom 1. Protokola 1. Sud se složio navodeći da je podnositeljica diskriminirana kao bivša interno raseljena osoba. Zbog toga je naložio državi da izmijeni relevantno zakonodavstvo da bi omogućila podnositeljima i drugima u sličnoj situaciji da se prijave za mirovine iz Fonda Federacije BiH te da se gospođi Pašalić isplati 5.000 eura kao naknada za nematerijalnu štetu.

Ratna odšteta. U šest presuda Osnovnog suda u Banjaluci, donesenih između 1999. i 2008. godine, koje su postale pravomoćne, Republici Srpskoj naloženo je da isplati različite iznose ratne odštete i troškova obiteljima Đurić, Bošnjak, Bojanić, Čolić, gospodinu Lazareviću i obitelji Komljenović.⁵⁹ Sud je rješenja o ovrsi izdao između 2001. i 2011. godine. Podnositelji zahtjeva obratili su se Ustavnom sudu BiH zbog nepro-

⁵⁸ Šekerović i Pašalić protiv Bosne i Hercegovine, br. 5920/04 i 67396/09, 8. ožujka 2011.

⁵⁹ Đurić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 79867/12, 79873/12, 80027/12, 80182/12, 80203/12 i 115/13, 20. siječnja 2015.

vođenja tih presuda. Početkom 2013. godine Ustavni je sud utvrdio povredu članka 6. i članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju za Đuriće, gospodina Lazarevića, Bojaniće i gospođu Banjac, ali je odbio njihove zahtjeve za naknadu štete smatrajući da je samo utvrđenje povrede dovoljna satisfakcija. Slučajevi Čolića, Komljenovića i Bošnjaka u to su vrijeme još uvijek iščekivali rješavanje na Ustavnom sudu.

Troškovi i zatezne kamate isplaćeni su Đurićima, Bošnjacima, Čolićima, gospodinu Lazareviću i Komljenovićima između 2008. i 2010. godine. Prema novom otplatnom planu slučajevi su raspoređeni za provedbu u sljedeem rasporedu: Đurići u 2014., Bošnjaci u 2019., Bojanići i gospođa Banjac u 2030., Čolići u 2024., gospodin Lazarević u 2026. i Komljenovići u 2017. Međutim, 10. studenog 2009. Europski sud za ljudska prava donio je presudu u vezi s neizvršenjem pravomoćnih domaćih presuda koje su dosuđivale ratnu odštetu.⁶⁰ Utvrdio je da veličina javnog duga ne može opravdati zakonsku odgodu ovrhe cijele grupe pravomoćnih presuda te je zaključio da je došlo do povrede članka 6. i članka 1. Protokola 1. zbog prekomjernog kašnjenja u ovrsi.

U sličnom slučaju, *Runić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*⁶¹ podnositelji su prihvatili državne obveznice umjesto gotovine. Sud je zaključio da su domaće presude potpuno provedene izdavanjem obveznica, ali je utvrdio povredu članka 6. i članka 1. Protokola br. 1. zbog dugotrajnosti ovrhe. U drugom slučaju, *Ignjatić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*⁶² Sud je zaključio da sudovi nisu mogli naložiti da se provedba izvrši u obveznicama bez pristanka vjerovnika jer je to protivno članku 6. i članku 1. Protokola 1. Konvencije. Nakon donošenja tih presuda oko 300 sličnih zahtjeva riješeno je prijateljskim nagodbama na temelju obveze Vlade da plati 1.000 eura po zahtjevu za nematerijalnu štetu i troškove u roku od tri mjeseca te da provede domaće presude isplatom u gotovini u roku od devet mjeseci, odnosno od lipnja 2013. godine, unutar dvadeset i sedam mjeseci (u četirima ratama) od odluka Suda. U nekim slučajevima Vlada je davala jednostrane ponude sličnih uvjeta, ali s naknadom za nematerijalnu štetu smanjenom na 900 eura.

U prosincu 2010. godine Republika Srpska uvela je Akcijski plan za provođenje općih mjera naloženih u slučaju Čolić i drugi. Nakon identifikacije točnog broja neprovedenih presuda i ukupna duga, u listopadu 2012. predviđena je provedba pravomoćnih presuda u gotovini u razdoblju od 13 godina počevši od 2013. godine. Rok za izvršenje kasnije je produžen na 20 godina. Europski sud za ljudska prava je, međutim, ocijenio da je predloženi rok od 20 godina predug s obzirom na već postojeće dugotrajno kašnjenje s provedbom ovrhe. Iako je Republika Srpska suočena s velikim javnim dugom i velikim brojem neprovedenih presuda, državno tijelo ne može se pozivati na nedostatak sredstava kao izgovor za nepoštivanje dugova iz presuda.

S obzirom na to da je Republika Srpska omogućila stvaranje tako velika broja presuda koje dosuđuju ratnu odštetu, a neke presude su postale pravomoćne prije 13 godina i još uvijek nisu provedene, Sud je zaključio da plan nagodbe Republike Srpske nije u skladu s člankom 6. i člankom 1. Protokola 1. uz Konvenciju.

Iz predmeta *Panorama d. o. o. i Miličić protiv Bosne i Hercegovine*⁶³ proizlazi da je prvi podnositelj zahtjeva, Panorama d. o. o. 22. prosinca 1998. podnio zahtjev za naknadu štete Općinskom sudu u Sarajevu zbog robe zaplijenjene tijekom rata. Općinski sud je

⁶⁰ Čolić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 1218/07 i dr., 10. studenog 2009.

⁶¹ Runić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 28735/06 i dr., 15. studenog 2011.

⁶² Ignjatić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 6179/08 i dr., 15. siječnja 2013.

⁶³ Panorama d. o. o. i Miličić protiv Bosne i Hercegovine, br. 69997/10 i 74793/11, 25. srpnja 2017.

10. svibnja 2007. naložio Federaciji BiH da mu plati 521.556,20 konvertibilnih maraka (KM) za materijalnu štetu uz zatezne kamate i troškove. Kantonalni sud je 23. siječnja 2009. djelomično izmijenio presudu, smanjujući razdoblje za obračun kamata.

U ovršnom postupku Općinski sud u Sarajevu izdao je rješenje o ovrsi 4. ožujka 2009., a 28. svibnja 2009. odbio je dužnikov prigovor. Podnositelj je 9. prosinca 2011. primio glavni dug, ali mu kamate nisu bile plaćene. Ustavni sud BiH je 12. lipnja 2013. utvrdio povredu prava podnositelja zahtjeva zbog dugotrajnosti ovršnog postupka. Ovrha na temelju presude Općinskog suda u Sarajevu od 10. svibnja 2007. i odluke Ustavnog suda BiH od 12. lipnja 2013. nije u cijelosti provedena.

Drugi podnositelj, gospodin Miličić podnio je zahtjev za naknadu štete Općinskom sudu u Orašju 5. lipnja 2001. godine zbog imovine uništene tijekom rata. Općinski sud je 28. svibnja 2007. naložio Federaciji da mu plati 70.000 KM za materijalnu štetu, uz zatezne kamate i troškove postupka. Presuda je postala pravomoćna 7. studenog 2007.

Podnositelj zahtjeva je 14. studenog 2007. podnio zahtjev za provedbu ovrhe na temelju pravomoćne presude. Sud je rješenje o ovrsi izdao 14. prosinca 2007., a 13. veljače 2008. odbio prigovor dužnika. Dana 26. listopada 2009. podnositelju zahtjeva izdane su državne obveznice umjesto gotovine za glavni dug, a u ožujku 2010. primio je 2.477,25 KM za troškove postupka. Glavni dug potpuno je podmiren 5. prosinca 2011., ali zatezne kamate nisu mu plaćene.

Ustavni sud je 8. lipnja 2011. utvrdio povredu prava zbog dugotrajnog neprovođenja ovrhe i naložio Federaciji da bez daljnjeg odlaganja provede ovrhu. Međutim, zatezne kamate nisu bile potpuno plaćene. Jasno je da je prošlo više od osam, odnosno gotovo deset godina otkako su domaće presude postale pravomoćne, a one još uvijek nisu u potpunosti provedene. Prema tome, Sud zaključuje da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije i u ovom slučaju.

Pravomoćne presude u ovom slučaju nesumnjivo su stvorile za podnositelje zahtjeva ovršivu tražbinu zaštićenu člankom 1. Protokola 1. Iz razloga navedenih u vezi s člankom 6. stavkom 1., Sud je smatrao da miješanje u podnositeljevu imovinu nije bilo opravdano pa je utvrdio i povredu članka 1. Protokola 1.

Naknade iz radnih odnosa. Na temelju pet presuda Općinskog suda u Travniku koje su postale pravomoćne između 2010. i 2013. godine Srednjobosanskom kantonu naložena je isplata različitih iznosa za neisplaćene naknade iz radnog odnosa uz zatezne kamate i troškove postupka.⁶⁴ Nakon što su izdana rješenja o ovrsi, banka je obavijestila sud da provedba ovrhe nije moguća jer su sredstva za tu namjenu već potrošena. Osim toga, kantonalno Ministarstvo financija obavijestilo je banku da za 2013. i 2014. godinu nisu predviđena sredstva za provedbu presuda. Ustavni sud BiH, kojem su se podnositelji obratili 2014. i 2015. godine, utvrdio je povredu članka 6. stavka 1. Konvencije i članka 1. Protokola 1. zbog dugotrajnog neprovođenja presuda te naložio kantonalnoj Vladi da osigura isplatu duga u razumnom roku. Iako je u 2013. i 2014. godini kanton osigurao sredstva za izvršenje presuda, ona nisu bila dovoljna, zbog čega je Ustavni sud BiH naložio kantonu da stvori centraliziranu bazu podataka o neprovedenim presudama i osigura dostatna sredstva u godišnjem proračunu.

Početkom 2016. godine gospodin Hodžić i gospođa Mezildžić sklopili su izvansudske nagodbe s Vladom, ali nisu riješili pitanje troškova postupka. Ostale presude još nisu provedene. Nemogućnost provedbe ovrhe na temelju pravomoćne presude miješanje je u podnositeljevo pravo na mirno uživanje vlasništva. Vlada je identificirala ukupan dug za 2014. i vodila evidenciju o obvezama, ali nije uspostavila bazu podataka

⁶⁴ *Spahić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, br. 20514 i dr., 14. studenog 2017.

ni osigurala vremenski okvir za provedbu. Sud je primijetio da nedostatak sredstava nije opravdanje za nepoštivanje sudskih presuda.

Podnositelji su i dalje suočeni s neprovedenim ovrhama presuda. Dogovorene nagodbe s nekim podnositeljima nisu uključivale plaćanje troškova postupka. Ovrha na temelju pravomoćnih presuda u ovom slučaju nije provedena u razdoblju od četiri do sedam godina, što je Sud prethodno smatrao prekomjernim kašnjenjem. Zato je utvrdio povredu članka 6. stavka 1. i članka 1. Protokola 1.

U predmetu *Kunić i ostali protiv Bosne i Hercegovine*⁶⁵ presudama Kantonalnog suda u Zenici i općinskih sudova u Tešnju i Zenici, koje su postale pravomoćne između 2007. i 2010. godine, Zeničko-dobojskom kantonu naložena je isplata različitih iznosa za neisplaćene naknade iz radnog odnosa, zajedno sa zateznim kamatama i troškovima postupka. Banka je u ovrsi više puta obavijestila nadležne sudove da provedba ovrhe nije moguća jer su proračunska sredstva namijenjena za tu svrhu već bila potrošena.

Dana 12. listopada 2011. Ustavni sud BiH utvrdio je povredu članka 6. stavka 1. Konvencije i članka 1. Protokola 1. zbog dugotrajnog neprovođenja pravomoćnih presuda. Sud je naložio vladi Zeničko-dobojskog kantona da osigura plaćanje duga nastalog iz presuda u razumnom roku. Ustavni sud BiH je naglasio da nedostatak sredstava nije opravdanje za nepoštivanje sudskih presuda te je preporučio uspostavu centralizirane baze podataka o neprovedenim presudama i osiguranje adekvatnih sredstava u godišnjem proračunu.

Početakom 2013. godine Ustavni sud BiH donio je proceduralnu odluku kojom je utvrđeno da njegova odluka od 12. listopada 2011. i osam drugih odluka koje se odnose na isti činjenično-pravni kontekst nisu provedene. Nemogućnost provedbe ovrhe na temelju pravomoćne presude miješanje je u pravo podnositelja na mirno uživanje vlasništva prema članku 1. Protokola 1. Ustavni sud naložio je Vladi Zeničko-dobojskog kantona da osigura ovrhu presuda u razumnom roku, identificira broj neprovedenih presuda i ukupan iznos duga te uspostavi centraliziranu bazu podataka kako bi se izbjegle zlouporabe u postupku ovrhe.

Dana 16. siječnja 2013. Ustavni sud BiH zaključio je da odluke nisu provedene. Vlada kantona je u međuvremenu poduzela neke mjere, ali nije osigurala vremenski okvir za provedbu tih odluka. Osim toga, potiču nagodbe koje zahtijevaju od vjerovnika da se odreknu dijela svojih potraživanja. U takvim okolnostima podnositelji su i dalje suočeni s neizvjesnošću oko provedbe presuda koje su postale pravomoćne prije sedam ili čak jedanaest godina, što se prethodno smatralo prekomjernim kašnjenjem. Dugotrajno neprovođenje ovrhe na temelju pravomoćnih presuda povreda je članka 6. stavka 1. i članka 1. Protokola 1. Konvencije.

4. Zaključak

Pravom na pravičan postupak iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije svakomu je zajamčeno i pravo na sud, dakle pravo na pokretanje sudskog postupka u građanskim stvarima. Međutim, to bi pravo bilo iluzorno kad bi domaći pravni sustav dopustio da pravomoćne, obvezujuće sudske odluke ostanu bez učinka na štetu jedne od stranaka. Zato ovrhu presude treba smatrati sastavnim dijelom suđenja. Vrijeme potrebno za provedbu ovrhe računa se, naime, kao integralni dio trajanja sudskog postupka.

Sve države članice Vijeća Europe imaju obvezu osigurati da svi oni koji dobiju pravomoćnu i obvezujuću sudsku presudu imaju stvarnu i praktičnu mogućnost da je i provedu. Izostanak ovrhe ili znatno odugovlačenje s ovrhom sudskih odluka ljudska prava

⁶⁵ *Kunić i dr. protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjev br. 68955/12 i dr., 14. studenog 2017.

zajamčena člankom 6. Konvencije čine neoperativnima i iluzornima. Ako je dugotrajnost ovrhe rezultirala trajnom ili vrlo dugotrajnom nemogućnošću da se ostvari koje pravo, to može u pojedinim slučajevima iz povrede prava na postupak u razumnom roku prerasti u povredu prava na sud, što je kvalificirani oblik povrede prava iz čl. 6. st. 1. Konvencije. Iako se može prihvatiti da se države ugovornice u izvanrednim okolnostima umiješaju u postupak ovrhe sudske odluke, takvo miješanje ne bi smjelo imati za posljedicu onemogućavanje, poništavanje ili neopravdano odugovlačenje ovrhe, a još manje slabljenje biti odluke koju treba izvršiti.

U načelu nije nerazumno tražiti od zainteresiranih strana dodatnu dokumentaciju radi što brže provedbe ovrhe sudske odluke. Međutim, ako se to čini (samo) da bi se izbjegla ili neopravdano odgodila provedba ovrhe pravomoćne sudske presude, to može ozbiljno smanjiti korisni učinak članka 6. stavka 1. Konvencije. Od ovrhovoditelja se može očekivati određena kooperativnost, ali ne veća negoli je nužno.

Strazburški sud u pravilu uzima u obzir domaće zakonske rokove za provedbu postupaka, ali njihovo nepoštivanje ne znači *ipso facto* kršenje Konvencije. Svako kašnjenje treba razmatrati u svjetlu posebnih okolnosti svakoga pojedinog slučaja. Opravdanost kašnjenja prosuđuje se s obzirom na složenost ovršnog postupka, ponašanje stranaka i nadležnih vlasti kao i iznosa i prirode naknade koju je sud dosudio.

Sud je u brojnim svojim presudama istaknuo da se državna vlast ne može pozivati na nedostatak sredstava ili drugih resursa kao izgovor za nemogućnost provedbe ovrhe presude. Države ugovornice Konvencije, međutim, nisu odgovorne ako vjerovnik svoju tražbinu ne može namiriti zbog insolventnosti „privatnog“ dužnika nad kojim je otvoren stečaj. Odgovornost države za ovrhu presude protiv privatne stranke ne seže dalje od uključenosti državnih tijela u taj postupak.

Kad je presuda donesena protiv države, nadležno državno tijelo, nakon što je o tome uredno obaviješteno, mora *sua sponte* poduzeti sve potrebno da se postupi u skladu s presudom. Na državi je da osigura provođenje obvezujuće sudske odluke. Od osobe koja je uspjela u sporu protiv države ne može se očekivati da pokrene poseban ovršni postupak. Pritom pojam „državna organizacija“ nije ograničen samo na organe središnje vlasti nego, u slučajevima kada je državna vlast decentralizirana, taj pojam obuhvaća bilo koju nacionalnu vlast koja obavlja javne funkcije.

Ovrhu u pravilu treba provesti u potpunosti u skladu s odlukom suda. Naravno, mogu postojati i situacije u kojima se provedba ovrhe presude u obliku *restitutio in integrum* može pokazati objektivno nemogućim zbog činjeničnih ili pravnih prepreka, ali u takvim situacijama država mora u dobroj vjeri i na vlastitu inicijativu razmotriti alternativna rješenja poput dodjele naknade.

Iz prakse Europskog suda protiv Bosne i Hercegovine proizlazi da su podnositelji zahtjeva prethodno na nacionalnim sudovima bezuspješno pokušavali ostvariti svoja prava na „staru“ deviznu štednju, mirovinu, ratnu odštetu i naknade iz radnih odnosa. Podnositelji zahtjeva su u pravilu iznimno dugo čekali na ostvarivanje svojih pravomoćno utvrđenih tražbina. S obzirom na to da je učinkovita ovrha dio prava na pravičan postupak, Sud je u presudi koja se odnosila na nepostupanje u skladu s presudama domaćih sudova kojima se dosuđuje ratna odšteta istaknuo da visina javnog duga ne može opravdati zakonsku obustavu provedbe ovrhe niza pravomoćnih presuda pa je utvrdio da je došlo do povrede članka 6., ali i članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju zbog prekomjernog kašnjenja u ovrsi. Naime, nemogućnost provedbe ovrhe na temelju pravomoćne odluke u korist podnositelja zahtjeva nedopušteno je miješanje u njihovo pravo na mirno uživanje vlasništva.

Sud je u presudama protiv Bosne i Hercegovine višekratno istaknuo da se državna vlast ne može pozivati na nedostatak proračunskih sredstava kao izgovor za nemoćnost provedbe ovrhe presude. Isto tako, ponovio je da se od osobe koja je uspjela u sporu protiv države ne može očekivati da pokrene poseban ovršni postupak. U predmetima u vezi s neisplaćenim naknadama iz radnog odnosa utvrđenima u pravomoćnim sudskim odlukama Sud je utvrdio da su nepoduzimanjem nužnih mjera tijekom duljega vremenskog razdoblja radi provedbe ovrhe pravomoćnih sudskih odluka nadležne vlasti lišile odredbe članka 6. stavka 1. Konvencije svakoga korisnog učinka i onemogućile podnositeljima da dobiju novac na koji imaju pravo. Sud je u drugim predmetima uočio i sistemske nedostatke u isplati i visini mirovina osoba koja su se nakon rata vratile iz Republike Srpske u Federaciju BiH.

Ako je učinkovitost ovrhe lakmusov papir za opću učinkovitost (građanskog) pravosuđa, onda bi se na temelju opisane prakse Europskog suda za ljudska prava moglo zaključiti da stupanj učinkovitosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini nije na prihvatljivoj razini. Neka ovaj rad posluži kao doprinos osvještavanju načela kojih se svaka država treba pridržavati u provedbi pravomoćnih sudskih odluka radi zaštite temeljnih ljudskih prava.

Citirana praksa Europskog suda za ljudska prava

Akashev protiv Rusije, br. 30616/05, 12. lipnja 2008.

Amat-G Ltd and Mebaghishvili protiv Gruzije, br. 2507/03, ECHR 2005-VIII

Apostol protiv Gruzije, br. 40765/02, ECHR 2006-XIV

Belayev protiv Rusije (odl.), br. 36020/02, 22. ožujka 2011.

Burdov protiv Rusije, br. 59498/00, ECHR 2002-III

Burdov protiv Rusije (br. 2), br. 33509/04, ECHR 2009

Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu protiv Turske, br. 31833/06 i 37538/06, 21. srpnja 2015.

Čiprová protiv Češke (odluka), br. 33273/03, 22. ožujka 2005.

Čolić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 1218/07 i dr., 10. studenog 2009.

Di Pede protiv Italije, 26. rujna 1996., Reports of Judgments and Decisions 1996-IV

Đurić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 79867/12, 79873/12, 80027/12, 80182/12, 80203/12 i 115/13, 20. siječnja 2015.

Estima Jorge protiv Portugala, 21. travnja 1998., Reports of Judgments and Decisions 1998-II

Fociac protiv Rumunjske, br. 2577/02, 3. veljače 2005.

Gerasimov i dr. protiv Rusije, br. 29920/05 i deset drugih, 1. srpnja 2014.

Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 21. veljače 1975., Series A no. 18

Hornsby protiv Grčke, 19. ožujka 1997., Reports of Judgments and Decisions 1997-II

Ignjatić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 6179/08 i dr., 15. siječnja 2013.

Immobiliare Saffi protiv Italije [veliko vijeće], br. 22774/93, ECHR 1999-V

Jeličić protiv Bosne i Hercegovine, br. 41183/02, 31. listopada 2006.

Karanović protiv Bosne i Hercegovine, br. 39462/03, 20. studenog 2007.

Kosbeleva i dr. protiv Rusije, br. 9046/07, 17. siječnja 2012.

Kosmidis and Kosmidou protiv Grčke, br. 32141/04, 8. studenog 2007.

Kudić protiv Bosne i Hercegovine, br. 28971/05, 9. prosinca 2008.

Kunić i dr. protiv Bosne i Hercegovine, zahtjev br. 68955/12 i dr., 14. studenog 2017.

Lunari protiv Italije, br. 21463/93, 11. siječnja 2001.

Matheus protiv Francuske, br. 62740/00, 31. ožujka 2005.

Metaxas protiv Grčke, br. 8415/02, 27. svibnja 2004.

- Metaxas*, t. 19.; *Karabalijs protiv Grčke*, br. 62503/00, 11. prosinca 2003.
Micallef protiv Malte [veliko vijeće], br. 17056/06, ECHR 2009
Moroko protiv Rusije, br. 20937/07, 12. lipnja 2008.
Okyay i dr. protiv Turske, br. 36220/97, ECHR 2005-VII
Ouzounis i dr. protiv Grčke, br. 49144/99, 18. travnja 2002.
Panorama d. o. o. i Miličić protiv Bosne i Hercegovine, br. 69997/10 i 74793/11, 25. srpnja 2017.
Pejaković i dr. protiv Bosne i Hercegovine, br. 337/04, 36022/04 i 45219/04, 18. prosinca 2007.
Philis protiv Grčke (br. 1), 27. kolovoza 1991. Series A no. 209
Pini i dr. protiv Rumunjske, br. 78028/01 i 78030/01, ECHR 2004-V (extracts)
Pralica protiv Bosne i Hercegovine, br. 38945/05, 27. siječnja 2009.
Prodan protiv Moldove, br. 49806/99, ECHR 2004-III (extracts)
Raylyan protiv Rusije, br. 22000/03, 15. veljače 2007.
Ruianu protiv Rumunjske, br. 34647/97, 17. lipnja 2003.
Runić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 28735/06 i dr., 15. studenog 2011.
Sabin Popescu protiv Rumunjske, br. 48102/99, 2. ožujka 2004.
Sangler protiv Francuske, br. 50342/99, 27. svibnja 2003.
Scordino protiv Italije (br. 1) [veliko vijeće], br. 36813/97, ECHR 2006-V
Sekul protiv Hrvatske (odluka), br. 43569/13, 30. lipnja 2015.
Sharxhi i drugi protiv Albanije, br. 10613/16, 11. siječnja 2018.
Slično i *Teteriny protiv Rusije*, br. 11931/03, 30. lipnja 2005.
Société de Gestion du Port de Campoloro i Société fermière de Campoloro protiv Francuske, br. 57516/00, 26. rujna 2006.
Spahić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, br. 20514 i dr., 14. studenog 2017.
Šekerović i Pašalić protiv Bosne i Hercegovine, br. 5920/04 i 67396/09, 8. ožujka 2011.
Yavorivskaya protiv Rusije, br. 34687/02, 21. srpnja 2005.
Zappia protiv Italije, 26. rujna 1996., Reports of Judgments and Decisions 1996-IV

Aleksandra MAGANIĆ, PhD., Full Professor,
University of Zagreb, Faculty of Law,
amaganic@pravo.hr

Marko BRATKOVIĆ, PhD., Associate Professor,
University of Zagreb, Faculty of Law
marko.bratkovic@pravo.hr

THE EFFECTIVENESS OF ENFORCEMENT IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary: *The effectiveness of enforcement is often considered a benchmark for the overall efficiency of the civil justice system. This paper explores the extensive case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) concerning the principles of promptly implementing final and binding judicial decisions.*

Under Article 6, paragraph 1 of the European Convention on Human Rights, everyone is guaranteed the right to a fair trial, which includes the right to court proceedings in civil matters. However, this right would be illusory if domestic legal systems allowed final, binding court decisions to remain unenforced to the detriment of one party. Therefore, the enforcement of a judgment must be regarded as an integral part of the trial process, and the time required for enforcement is considered part of the duration of the legal proceedings.

All member states of the Council of Europe are obligated to ensure that those who obtain a final and binding court judgment have a real and practical opportunity to enforce it. Failure to enforce or significant delays in enforcement render the rights guaranteed by Article 6 ineffective and illusory. If lengthy enforcement results in a permanent or prolonged inability to exercise any right, it can escalate from a violation of the right to a trial within a reasonable time to a violation of the right to court access, a qualified form of violation under Article 6, paragraph 1.

While it is acceptable for contracting states to intervene in the enforcement process under extraordinary circumstances, such intervention should not prevent, nullify, or unjustifiably delay enforcement, nor should it undermine the essence of the decision to be enforced. It is not unreasonable to require additional documentation from interested parties for swift enforcement. However, doing so (solely) to avoid or unjustifiably delay enforcement can seriously undermine the beneficial effect of Article 6, paragraph 1. Cooperation from the judgment creditor is expected, but only to the extent necessary.

The Strasbourg Court typically considers domestic statutory deadlines for proceedings, but non-compliance with these deadlines does not automatically constitute a violation of the Convention. The justification for delays is judged based on the complexity of the enforcement proceedings, the conduct of the parties and authorities, and the amount and nature of the awarded compensation.

The Court has repeatedly stated that state authorities cannot cite a lack of funds or resources as an excuse for failing to enforce a judgment. Contracting states are not responsible if a creditor cannot satisfy their claim due to the insolvency of a “private” debtor subject to bankruptcy. The state’s responsibility for enforcing a judgment against a private party is limited to the involvement of state bodies in that process.

When a judgment is issued against the state, the responsible state body, once duly notified, must take all necessary actions to comply with the judgment. It is the state’s duty to ensure the enforcement of a binding court decision. A person who has won a case against the state should not be required to initiate a separate enforcement procedure. The term „state organisation“ is not limited to central government bodies but includes any national authority performing public functions, especially in decentralised systems.

Enforcement should generally be carried out in full accordance with the court’s decision. Situations may arise where enforcement in the form of restitutio in integrum is objectively impossible due to factual or legal obstacles, but in such cases, the state must in good faith and on its initiative consider alternative solutions, such as compensation.

The case law of the ECHR against Bosnia and Herzegovina shows that applicants have previously unsuccessfully tried to enforce their rights to „old“ foreign currency savings, pensions, war damages, and employment-related compensations in national courts. If the effectiveness of enforcement is a litmus test for the overall efficiency of the civil justice system, then the level of judicial efficiency in Bosnia and Herzegovina is not at an acceptable level.

Keywords: enforcement, Strasbourg Court, enforcement effectiveness, right to a fair trial, peaceful enjoyment of possessions