



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

5 | 2005

Procesnopravna jamstva

Lukanda proti Sloveniji

Predstavitev sodbe ESČP v zadevi št. 23032/02

Lukenda v. Slovenia. Summary of the ECHR judgment no. 23032/02

Mateja Rus



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1759>

DOI: 10.4000/revus.1759

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 novembre 2005

Number of pages: 37-44

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Mateja Rus, « Lukanda proti Sloveniji », *Revus* [Spletna izdaja], 5 | 2005, Datum spletne objave: 12 février 2013, ogled: 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1759>

All rights reserved

L U K E N D A P R O T I S L O V E N I J I
(P R E D S T A V I T E V S O D B E
V Z A D E V I Š T . 2 3 0 3 2 / 0 2) ¹

PRIPRAVILA: *MATEJA RUS*

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je 6. oktobra 2005 v zadevi *Lukenda proti Sloveniji* obsodilo državo zaradi kršitve prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju Konvencija), ki med drugim zagotavlja pravico do poštenega sojenja v razumnem roku.² Obsodba se nanaša tudi na kršitev 13. člena Konvencije, ki vsebuje pravico do učinkovitega pravnega sredstva.³ Sodišče je ugotovilo, da tovrstne kršitve niso zgolj osamljeni primeri, ampak so v Sloveniji sistemski problem, ki izhaja iz neprimerne zakonodajne ureditve in neučinkovitosti prakse.

¹ ESČP je v skladu s tretjim odstavkom 29. člena Konvencije izdalo sodbo, v kateri je hkrati odločilo o procesnih predpostavkah in o vsebinski utemeljenosti zadeve, čeprav v večini primerov ESČP odločitev o dopustnosti pritožbe sprejme ločeno.

² Besedilo prvega odstavka 6. člena (del, ki se nanaša na sojenje v razumnem roku): »Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v **razumnem roku** odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.«

³ Besedilo 13. člena: »Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to Konvencijo, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti.«

1. Štiri leta in en dan na prvi stopnji

Pritožnik⁴ rudar Franjo Lukenda se je leta 1994 poškodoval pri delu. Invalidnost, ki je posledica poškodbe, je bila ocenjena na 13 odstotkov, za kar je pritožnik od zavarovalnice dobival delno invalidnino, in sicer od leta 1994 do leta 1996. Decembra 1998 je proti zavarovalnici sprožil postopek pred Okrajnim sodiščem v Celju. Na podlagi strokovnega zdravniškega mnenja je zahteval povišanje invalidnine. Postopek na prvi stopnji se je končal decembra 2002, štiri leta in en dan po vložitvi tožbe. Februarja 2004 je Višje sodišče v Celju njegovi pritožbi delno ugodilo in dvignilo odstotek invalidnine ter odobrilo povrnitev plačila stroškov. Celoten postopek na obeh instancah je trajal pet let, tri mesece in devet dni.

Pritožnik je vložil pritožbo na ESČP v času, ko postopek pred domačimi sodišči še ni bil končan. S pritožbo je uveljavljal kršitev pravice do sojenja v razumnem roku zaradi predolgega trajanja postopka (prvi odstavek 6. člena) ter kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen), ki bi omogočalo odpravo kršitve pravice do sojenja v razumnem roku.

2. ESČP deluje subsidiarno in od pritožnika zahteva predhodno izčrpanje učinkovitih notranjih pravnih sredstev

ESČP poudarja, da je mehanizem odprave kršitev pred sodiščem subsidiarne narave. Primarna odgovornost za odpravo, popravo oziroma preprečevanje zatrtjevanih kršitev pripada državi pogodbenici Konvencije, kar je očitno iz 13. člena in prvega odstavka 35. člena Konvencije.⁵ Sodišče se sklicuje na sodbi v zadevah *Kudla proti Poljski* in *Selmouni proti Franciji*.⁶

»... namen prvega odstavka 35. člena, ki vsebuje pravilo predhodnega izčrpanja notranjih pravnih sredstev, je zagotoviti državam pogodbenicam možnost, da preprečijo ali odpravijo zatrtjevanje kršitve, še preden so te predložene sodišču ...«.⁷

⁴ Izraz **pritožnik** je v besedilu uporabljen za označevanje osebe, ki vloži pritožbo na ESČP (ang. *applicant*; fr. *requérant*).

⁵ Prvi odstavek 35. člena: »Sodišče sme obravnavati zadeve šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva v skladu s splošno priznanimi pravili mednarodnega prava in v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu.«

⁶ *Kudla proti Poljski*, sodba ESČP z dne 26. 10. 2000, ECHR 2000-XI, § 152, in *Selmouni proti Franciji*, sodba ESČP z dne 28. 7. 1999, ECHR 1999-V, § 74.

Ratio legis »pravila predhodnega izčrpanja notranjih pravnih sredstev« se še dodatno pokaže v povezavi s 13. členom Konvencije, kot pravi sodišče:

»... pravilo prvega odstavka 35. člena je osnovano na predpostavki, ki se zrcali v 13. členu (s katerim je v tesni povezavi), da obstaja učinkovito pravno sredstvo za odpravo zatrjevanih kršitev posameznikovih konvencijskih pravic.«⁸

V skladu z judikaturto ESČP 35. člen Konvencije zahteva od pritožnika, da predhodno izčrpa vsa *učinkovita* pravna sredstva. Učinkovita pravna sredstva so tista, ki so (1) dostopna in (2) primerna, da neposredno omogočijo odpravo oziroma popravilo kršitve Konvencije.⁹ Učinkovito pravno sredstvo mora poleg tega tudi (3) dejansko, in ne le teoretično obstajati,¹⁰ oziroma mora zagotavljati zadostne možnosti za uspeh.¹¹ Četudi bi se *posamična* pravna sredstva izkazala za neučinkovita, lahko tem kriterijem po besedah in judikaturi ESČP zadosti tudi *celota vseh razpoložljivih pravnih sredstev v državi*.¹²

ESČP nazadnje ponovi, da se mora pravilo predhodnega izčrpanja notranjih pravnih sredstev uporabiti z določeno ohlapnostjo in brez pretiranega formalizma.¹³

⁷ »... the purpose of Article 35 § 1, which sets out the rule on exhaustion of domestic remedies, is to afford the Contracting States the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to the Court ...«

⁸ »... the rule in Article 35 § 1 is based on the assumption, reflected in Article 13 (with which it has a close affinity), that there is an effective domestic remedy available in respect of the alleged breach of an individual's Convention rights.« Glej tudi Kudla proti Poljski, sodba ESČP z dne 26. 10. 2000, ECHR 2000-XI, § 152, in Selmouni proti Franciji, sodba ESČP z dne 28. 7. 1999, ECHR 1999-V, § 74.

⁹ »... normal recourse should be had by an applicant to remedies that are available and sufficient to afford redress in respect of the breaches alleged.« Glej Vernillo proti Franciji, sodba ESČP z dne 20. 2. 1991, Series A 198, § 27, in Belinger proti Sloveniji, odločitev ESČP z dne 2. 10. 2001, št. 42320/98.

¹⁰ »... the existence of such remedies must be sufficiently certain not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness.« Glej Vernillo proti Franciji, sodba ESČP z dne 20. 2. 1991, Series A 198, § 27, in Belinger proti Sloveniji, odločitev ESČP z dne 2. 10. 2001, št. 42320/98.

¹¹ »... and offered reasonable prospect of success.« Glej Akdivar in drugi proti Turčiji, sodba ESČP z dne 16. 9. 1996, Reports 1996-IV, § 68.

¹² Silver in drugi proti Združenemu kraljestvu, sodba ESČP z dne 25. 3. 1983, Series A 61, § 113; Chahal proti Združenemu kraljestvu, sodba ESČP z dne 15. 11. 1996, Reports 1996-V, § 145.

¹³ »... the rule of exhaustion of domestic remedies must be applied with some degree of flexibility and without excessive formalism.« Glej Cardot proti Franciji, sodba ESČP z dne 19. 3. 1991, Series A 200, § 34. Ohlapnost in opustitev formalizma se vendarle ne sme razlagati preveč široko, saj iz judikature organov Konvencije izhaja zahteva, da pritožnik, ki so mu bile kršene konvencijske pravice, pri vložitvi notranjega pravnega sredstva izpolni dva pogoja, t. i. **formalnega** in t. i. **vsebinskega**. **Formalni pogoj** pritožnika obvezuje, da vloži pravno sredstvo v obliki in v rokih, kot je določeno z notranjim pravnim predpisom, kajti v nasprotnem primeru bo pritožba pred ESČP zavržena kot nedopustna. **Vsebinski pogoj** pa ga obvezuje, da pred domačimi organi uveljavlja tiste kršitve Konvencije, ki jih bo nato uveljavljal pred ESČP. Tako je Komisija odločila v zadevi X. proti Združenemu kraljestvu (odločitev Komisije z dne 21. 3. 1975, DR 3, str. 21): »... da mora pritožnik v okviru postopka pred domačimi organi navajati vsebino pritožbe, ki jo kasneje naslovi na Komisijo ...«

3. Notranja pravna sredstva proti sojenju v nerazumnem času niso učinkovita

Vlada¹⁴ v postopku pred ESČP zatrjuje, da pritožnik ni izčrpal notranjih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko dosegel pospešitev sodnega postopka oziroma zahteval odškodnino. Notranja pravna sredstva so po mnenju vlade primerna in učinkovita posamično in tudi v kombinaciji (ang. *aggregate*; fr. *ensemble*).¹⁵ Zato omenja več razpoložljivih pravnih sredstev. V postopku, ki še traja, bi se kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja lahko odpravila (1) v skladu s 23. členom in 157. členom Ustave – *s tožbo v upravnem sporu*. Poleg tega ima stranka tudi možnost (2) vložiti *nadzorstveno pritožbo*, ki je po mnenju vlade z uvedenimi spremembami zakona o sodiščih iz leta 2000 primerno in učinkovito pravno sredstvo. Če je postopek že končan, ima stranka možnost (3) zahtevati odškodnino *v odškodninski pravi*, kot predvideva 26. člen ustave. Oseba, ki čuti, da so kršene njene človekove pravice ali temeljne svoboščine, pa lahko vloži tudi (4) *ustavno pritožbo* v skladu s 160. členom ustave. Nobenega od navedenih pravnih sredstev pritožnik ni izčrpal. Četudi bi ESČP morda ugotovilo, da posamično pravno sredstvo ni učinkovito, je po trditvah vlade – kot zadnji argument – celota vseh pravnih sredstev v državi nedvomno učinkovita.¹⁶

Pritožnik te trditve vlade izpodbija. Opozarja, da so sodni postopki v Sloveniji na splošno predolgi in da to velja tudi za tiste postopke, ki so predvideni kot pravna sredstva za odpravo kršitev ustavne pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, za katera vlada zatrjuje, da so učinkovita.

Sodišče je ugovore države v celoti zavrnilo. Ugotavlja, da razpoložljiva pravna sredstva niti posamič niti v kombinaciji ne ustrezajo kriterijem za presojo učinkovitosti pravnega sredstva, ki jih je ESČP v preteklosti postavilo. Argumentacija, s katero sodišče pojasni, zakaj je tako, se za posamezna pravna sredstva bistveno ne razlikuje.

ESČP priznava, da sodna praksa ter spremembe zakonodaje, ki jih je vlada navedla, kažejo napredek in so nedvomno korak v pravo smer. Za nadzorstveno pritožbo celo ugotavlja, da teoretično lahko pripomore k pospešitvi postopkov. Vendar to ne zadostuje, da bi sodišče katerokoli od naštetih pravnih

¹⁴ S pojmom vlada v tem zapisu označujem predstavnike Republike Slovenije pred ESČP.

¹⁵ Vlada mora dokazati, da so pritožniku znotraj notranjega pravnega reda na voljo učinkovita pravna sredstva. Če državi to uspe, dokazno breme preide na pritožnika, ki mora dokazati, da so ta pravna sredstva bila izčrpana oziroma da so obstajale izjemne okoliščine, zaradi katerih jih ni mogel izčrpati.

¹⁶ Vlada se sklicuje na *Silver in drugi proti Združenemu kraljestvu*, sodba ESČP z dne 25. 3. 1983, Series A 61, § 113.

sredstev posamič štelu za učinkovito in spremenilo stališče, ki ga je zavzelo v predhodnih primerih zoper Slovenijo.¹⁷

ESČP nato zavrne tudi ugovor vlade o učinkovitosti pravnih sredstev kot celote. Po mnenju sodišča bi drugačna odločitev nasprotovala tako načelom kot duhu Konvencije, kar utemeljuje z naslednjo argumentacijo:

»... v okviru domačih pravnih sredstev, na katera se sklicuje vlada, obstaja verjetnost, da nadzorstvena pritožba, vložena skupaj s tožbo v upravnem sporu, ali tako, da ji tožba v upravnem sporu sledi, ne zadostuje za odpravo sodnih zaostankov. Poleg tega ... vlada ni dokazala, da odškodninska pravda lahko omogoči povrnitev nematerialne škode, medtem ko se ustavna pritožba lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa ostala pravna sredstva. Nazadnje, vlada ni uspešno predstavila, kako naj bi omenjena pravna sredstva v kombinaciji povečala njihovo učinkovitost. Nadaljnje sporno vprašanje se pojavi, kadar posameznik vloži tožbo v upravnem sporu, ki je kasneje zavržena, ker je prvotni postopek že končan, in se zato od njega zahteva, da vloži odškodninski zahtevek za povračilo škode. ... Takšni primeri lahko privedejo še do resnejšega problema, to je verjetnosti predolgega trajanja kombinirano uporabljenih postopkov. Posebno pozornost je treba usmeriti na ... hitrost samega postopka pravnega sredstva, ki naj bi kršitev odpravil, saj možnost, da bi se pravno sredstvo štelu za neučinkovito zaradi predolgega trajanja postopka, ne more biti izključena. Za pritožnika bi bila zahteva po izčrpanju obeh sredstev nerazumno breme.«¹⁸

¹⁷ ESČP npr. pravi: »... the Court sees no reason for the time being to depart from its conclusion in the *Belinger* case regarding the effectiveness of an action in the administrative courts. The Slovenian case-law that has been produced does not suffice to alter the Court's view that, as matters stand, an action in the administrative courts does not provide effective redress in length-of-proceedings cases.« Sodišče zapiše tudi: »In the *Belinger* case the Court found that the efficiency of the constitutional appeal was already problematic in view of the probable length of the combined proceedings.« Za več o tem glej *Belinger proti Sloveniji*, odločitev ESČP z dne 2. 10. 2001, št. 42320/98. Glej tudi *Majarič proti Sloveniji*, odločitev Komisije z dne 3. 12. 1997, št. 28400/95.

¹⁸ »... under the framework of domestic remedies relied on by the Government, it is possible that a request for supervision lodged in conjunction with, or followed by, an action in the administrative courts, will not suffice to redress delays in the proceedings. In addition ... the Government have not shown that an action in tort can provide compensation for non-pecuniary damage, while a constitutional appeal can only be lodged after all other remedies have been exhausted. Lastly, the Government have failed to demonstrate how the combined use of the above-mentioned remedies would boost their effectiveness. A further issue arises where an individual first brings an action in the administrative courts that is subsequently dismissed on the ground that the original proceedings have ended and is then required to lodge a tort claim in order to obtain compensation. ... more serious problem which may occur in such cases is the probable excessive duration of the combined proceedings. Particular attention should be paid to... the speediness of the remedial action itself, as the possibility that a remedy may be deemed inadequate because of its excessive duration cannot be excluded. It would be putting an unreasonable burden on the applicant to require him to exhaust both remedies.«

4. Kršena je pravica do sojenja v razumnem roku (prvi odstavek 6. člena)

ESČP v sodbi ponovi stališče, da je treba razumnost trajanja postopka presojati v luči konkretnega primera ob upoštevanju naslednjih kriterijev:

- (1) kompleksnost zadeve,
- (2) ravnanje pristojnih organov oziroma sodišč,
- (3) ravnanje pritožnika in
- (4) pomen sporne zadeve za pritožnika.¹⁹

V primeru Lukenda ESČP ugotovi, da kljub temu, da je bilo treba pridobiti medicinsko mnenje, postopek ni bil zapleten (1). Tudi argument vlade, da je pristojno sodišče ravnalo v skladu z domačo zakonodajo, ne more opravičiti dejstva, da je postopek stal na mrtvi točki skoraj dve leti (2). Sodišče meni, da pritožnikovo ravnanje ni znatno prispevalo k trajanju postopka (3), in prizna, da je bil sporni znesek za pritožnika razmeroma majhen (4). Glede na to, da vlada ni predložila nobenega argumenta, ki bi lahko prepričal, da je bil postopek opravljen v razumnem roku, je ESČP sklenilo:

»... celotna dolžina postopka je bila v dani zadevi prekomerna in ni izpolnila zahtev po 'sojenju v razumnem roku'. Še zlasti trajanje postopka pred sodiščem na prvi stopnji, ki je preseglo štiri leta, ni skladno s standardi, ki jih je sodišče postavilo v sodni praksi. Zato je podana kršitev prvega odstavka 6. člena Konvencije.«²⁰

5. Kršena je pravica do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen)

Pritožnik v svoji vlogi zatrjuje, da so pravna sredstva zoper kršitev pravice do sojenja v razumnem roku neučinkovita. Ker je ESČP leta 2000 v zadevi *Kudla proti Poljski*²¹ odločilo, da 13. člen »zagotavlja učinkovito pravno sredstvo pred domačimi oblastmi za zatiranje kršitev pravice do sojenja v razumnem ro-

¹⁹ *Frydlender proti Franciji*, sodba ESČP z dne 27. 6. 2000, ECHR 2000-VII, § 43.

²⁰ »... the overall length of the proceedings in the instant case was excessive and failed to meet the 'reasonable-time' requirement. In particular, the duration of the proceedings before the first-instance court, which exceeded four years, is not compatible with the standards set by the Court's case-law. There has accordingly been a breach of Article 6 § 1 of the Convention.«

²¹ *Kudla proti Poljski*, sodba ESČP z dne 26. 10. 2000, ECHR 2000-XI, § 156.

ku«, pritožbo sprejme kot dopustno, saj iz nje izhajajo pomembna dejanska in pravna vprašanja, ki zahtevajo meritorno odločanje.²²

O vsebinski utemeljenosti pritožbe ESČP najprej zapiše:

»... standardi 13. člena zahtevajo od držav pogodbenic, da zagotovijo notranje pravno sredstvo, ki dopušča pristojni domači oblasti obravnavanje vsebine konvencijske pritožbe in ki omogoča primerno odpravo kršitve. Vendar države pogodbenice uživajo določeno mero diskrecije glede načina izpolnitve obveznosti, ki jih vsebuje ta določba ...«²³

Sodišče v nadaljevanju zgolj povzame predhodne ugotovitve, da nobeno od pravnih sredstev, ki so bila pritožniku na voljo, ne ustreza kriterijem učinkovitosti, in tako soglasno ugotovi kršitev 13. člena Konvencije.

6. ESČP opozarja državo na sistemski problem

ESČP v sklepnem delu sodbe preseže okvire odločanja o primeru Lukenda in poudari, da je počasno delovanje sodišč velika težava Slovenije. Po mnenju sodišča nikakor ni zanemarljivo dejstvo, da je v Strasbourgu proti Sloveniji vloženih približno 500 pritožb zaradi kršenja pravice do sojenja v razumnem roku:

»... Po mnenju Sodišča kršitev pritožnikove pravice do sojenja v razumnem roku ni osamljen primer, ampak sistemski problem, ki izhaja iz neprimerne zakonodajne ureditve in neučinkovitosti prakse. To je problem, ki pomeni nevarnost za vsakogar, ki zahteva sodno varstvo svojih pravic ...«²⁴

²² Pred primerom *Kudla* ESČP ni smatralo za nujno, da odloči tudi o kršitvi 13. člena, če je že ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena, saj 6. člen velja za *lex specialis* v razmerju do 13. člena. V primeru *Kudla* pa je zavzelo naslednje stališče: »... in the Court's view, the time has come to review its case-law in the light of the continuing accumulation of applications before it in which the only, or principal, allegation is that of a failure to ensure a hearing within a reasonable time in breach of Article 6 § 1. The growing frequency with which violations in this regard are being found has recently led the Court to draw attention to 'the important danger' that exists for the rule of law within national legal orders when 'excessive delays in the administration of justice' occur 'in respect of which litigants have no domestic remedy'. Against this background, the Court now perceives the need to examine the applicant's complaint under Article 13 taken separately, notwithstanding its earlier finding of a violation of Article 6 § 1 for failure to try him within a reasonable time.«

²³ »... the standards of Article 13 require from a party to the Convention to guarantee a domestic remedy allowing the competent domestic authority to address the substance of the relevant convention complaint and to award appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their obligations under this provision ...« Glej tudi *Chahal proti Združenemu kraljestvu*, sodba ESČP z dne 15. 11. 1996, Reports 1996-V, § 145.

²⁴ »... It is intrinsic to the Court's findings that the violation of the applicant's right to a trial within a reasonable time is not an isolated incident, but rather a systemic problem that has resulted from inadequate legislation and inefficiency in the administration of justice. The problem continues to present a danger affecting every person resorting to judicial protection of their rights ...«

Sodišče nato opomni, da se je Slovenija s podpisom Konvencije obvezala zagotoviti varstvo konvencijskih pravic in svoboščin vsakomur, ki sodi pod njeno jurisdikcijo. V konkretnem primeru pa država pritožniku ni zagotovila niti sojenja v razumnem roku niti mu ni omogočila učinkovitega pravnega sredstva za odpravo te kršitve.

Države pogodbenice so v skladu s 46. členom Konvencije zavezane spoštovati sodbo, izdano v zadevah, kjer nastopajo kot stranke. ESČP zaključí, da naloga Slovenije ni zgolj plačilo pravičnega zadoščenja, ki ga je pritožniku prisodilo v skladu z 41. členom Konvencije. Njena naloga je tudi sprejem ustreznih splošnih in/ali posamičnih ukrepov v domačem pravnem redu, s katerimi bi se doseglo, da se istovrstne kršitve ne bodo ponavljale oziroma da se zagotovi – če bi do kršitev vseeno prišlo – ustrezno sankcioniranje na nacionalni ravni. S tem ko je ESČP preverilo učinkovitost pravnih sredstev, ki jih zagotavlja država, je izpostavilo nekatere njihove pomanjkljivosti. Zato sodišče spodbuja državo, da bodisi izboljša veljavna pravna sredstva bodisi doda nova. Odgovor na vprašanje, katere so značilnosti *učinkovitega* pravnega sredstva, pa mora država poiskati v navedeni judikaturi ESČP.