

VIJEĆE EUROPE

**EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA**

**PRVI ODJEL**

**ODLUKA**

**O DOPUŠTENOSTI**

Zahtjeva br. 66485/01

Dragan NAPIJALO  
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava zasjedajući 13. lipnja 2002. godine u vijeću u sastavu:

g. C.L. ROZAKIS, *predsjednik*

g. G. BONELLO,

g. P. LORENZEN,

gđa N. VAJIĆ,

g. S. BOTOUCHAROVA,

g. V. ZAGREBELSKY,

g. E. LEVITS, *suci*

i g. E. FRIBERGH, *Tajnik Odjela,*

uzimajući u obzir naprijed navedeni zahtjev podnesen 11. siječnja 2001. godine,

uzimajući u obzir očitovanje koje je dostavila tužena država i odgovor na očitovanje koji je dostavio podnositelj zahtjeva,

nakon vijećanja, odlučuje kako slijedi:

## ČINJENICE

Podnositelj zahtjeva, g. Dragan Napijalo, hrvatski je državljanin rođen 1947. godine i živi u Karlovcu, Hrvatska. Tuženu državu zastupa njena zastupnica, gđa Lidija Lukina-Karajković.

### A. Okolnosti predmeta

#### 1. Navodno oduzimanje podnositeljeve putovnice

Dana 6. veljače 1999. podnositelj je vozeći iz Bosne i Hercegovine prešao granicu prema Hrvatskoj na prijelazu Maljevac. Zaustavljen je od carinskih službenika radi rutinskog pregleda.

Podnositelj daje slijedeći prikaz događaja na graničnom prijelazu. Prije no što je ušao u Hrvatsku, podnositelj i druga osoba, K.B., kupili su četiri šteke cigareta i dvije litre ulja za kuhanje.

Na graničnom prijelazu pristupio im je carinski službenik koji je upitao podnositelja da li ima nešto za prijaviti. Podnositelj je pokazao kupljenu robu koja se nalazila na stražnjem sjedalu automobila i pozvao carinskog službenika da pogleda. Službenik je potom zatražio od podnositelja da mu pokaže putovnicu. Dok je držao u rukama podnositeljevu putovnicu, službenik mu je rekao da je propustio prijaviti robu te da je time počinio carinski prekršaj. Zatražio je od podnositelja da plati "na licu mjesta" kaznu u iznosu od dvjesto hrvatskih kuna (dalje: kuna).

Podnositelj je rekao službeniku da ne može platiti kaznu istog trenutka zato što nema dovoljno novaca kod sebe. Službenik nije vratio podnositelju putovnicu, već mu je rekao da će ju dobiti natrag kada plati kaznu. Podnositelj je produžio u Hrvatsku.

Dana 10. veljače 1999. podnositelj je pisao Središnjem uredu Carinske uprave Ministarstva financija tražeći povrat svoje putovnice.

Dana 22. veljače 1999. Carinska uprava odgovorila mu je da je njegova putovnica oduzeta u skladu sa zakonom zato jer je odbio platiti kaznu zbog carinskog prekršaja počinjenog time što je propustio prijaviti robu na graničnom prijelazu. Pismo nije sadržavalo nikakvu naznaku kako i kada će podnositeljeva putovnica biti vraćena.

Vlada daje slijedeći prikaz činjenica. Prilikom ulaska u Hrvatsku podnositelj je propustio prijaviti robu koju je kupio u Bosni i Hercegovini. Međutim, carinski službenik pronašao je robu u podnositeljevom automobilu. Rutinski je kaznio podnositelja sa kaznom od 200,00 kuna za manji carinski prekršaj. Podnositelju je odmah dana potvrda koju je potpisao. Tokom postupka putovnica podnositelja bila je kod carinskog službenika koji mu ju je namjeravao vratiti. Međutim, podnositelj je odbio platiti kaznu i demonstrativno se odvezao dalje, ostavivši svoju putovnicu.

Dana 12. veljače 1999. putovnica je predana Odjelu granične policije u Slunju. Policija je ustanovila da je podnositeljevo prebivalište prijavljeno na adresi u Zagrebu, pa je dana 4. ožujka 1999. putovnica poslana Policijskoj upravi Zagrebačkoj.

Dana 5. travnja 1999. Policijska uprava Zagrebačka pisala je podnositelju pozivajući ga da preuzme svoju putovnicu. Pismo je vraćeno. Dana 6. travnja 1999. Policijska uprava Zagrebačke pokušala je još jednom pisati podnositelju, no pismo je ponovo vraćeno. Povratnica je pokazala da je podnositelj nepoznat na toj adresi.

Policija je otkrila da podnositelj, premda ima prijavljeno prebivalište u Zagrebu, u stvarnosti živi u Karlovcu. Dana 23. ožujka 2001. putovnica je poslana Policijskoj upravi Karlovačkoj gdje ju je podnositelj preuzeo dna 9. travnja 2001.

## 2. Postupci pokrenuti od strane podnositelja zahtjeva

### a. Postupak radi povrata posjeda putovnice

Dana 2. ožujka 1999. podnositelj je pokrenuo parnični postupak pred Općinskim sudom u Zagrebu, protiv Ministarstva financija, tražeći povrat svoje putovnice te naknadu štete zbog nemogućnosti napuštanja Hrvatske. Također tražio od suda da donese privremenu mjeru i naredi trenutačni povrat njegove putovnice.

Na ročištu održanom 12. travnja 1999. sud je razdvojio postupak radi naknade štete.

U postupku radi povrata podnositeljeve putovnice slijedeće ročište održano je 11. veljače 2000. Sud je na ročištu saslušao podnositelja i odlučio saslušati K.B., koja je bila u podnositeljevom automobilu u relevantno vrijeme.

Na ročištu dana 1. prosinca 2000. sud je saslušao carinskog službenika koji je zadržao njegovu putovnicu. Sud je također pozvao podnositelja da u roku od trideset dana podnese kopiju pisma koje je poslao Carinskoj upravi i njihov odgovor.

Dana 23. siječnja 2001. podnositelj je podnio odgovor Carinske uprave od 22. veljače 1999.

Na ročištu dana 21. veljače 2001. sud je saslušao drugog carinskog službenika i još jednom podnositelja zahtjeva. Sud je tada odbacio podnositeljev zahtjev za izdavanjem privremene mjere.

Dana 23. veljače 2001. podnositelj je podnio zahtjev za izuzećem suca. Dana 7. ožujka 2001. Predsjednik Općinskog suda u Zagrebu odbio je podnositeljev zahtjev.

Slijedeće ročište održano je 13. travnja 2001.

Dana 24. travnja 2001. podnositelj je izvjestio sud da je 4. travnja 2001. Policijska uprava Karlovačka vratila njegovu putovnicu. Zbog toga on traži da sud donese deklaratornu odluku da mu je dana 6. veljače 1999. oduzeta putovnica od strane hrvatskih vlasti te da mu je vraćena 4. travnja 2001. On također potražuje troškove postupka.

Dana 16. svibnja 2001. podnositeljeva odvjetnica pristupila je sudu i složila se da preinači podnositeljevu tužbu, budući je putovnica vraćena podnositelju.

Slijedeće ročište održano je 28. svibnja 2001. Utvrđeno je da je putovnica vraćena podnositelju. Podnositeljeva odvjetnica zatražila je od suda dozvolu da specificira tužbeni zahtjev. Sud joj je za to odobrio rok od trideset dana.

Dana 7. lipnja 2001. podnositelj je osobno uputio podnesak sudu ponavljajući isti tužbeni zahtjev kao i 24. travnja 2001.

Dana 13. kolovoza 2001. podnositelj je ponovo podnio zahtjev za izuzećem suca. Predsjednik suda prihvatio je zahtjev i predmet je dodijeljen drugom sucu.

Na ročištu 14. studenog 2001. sud je odbio podnositeljev zahtjev. Ustavnovio je da podnositelj nema daljnji interes tražiti donošenje deklaratorne odluke da mu je od strane hrvatskih vlasti dana 6. veljače 1999. oduzeta putovnica te da mu je vraćena dana 4. travnja 2001.

### b. Postupak radi naknade štete

Na ročištu 11. veljače 2000. stranke su se sporazumjele su se da se prekine postupak u tom predmetu do donošenja konačne odluke u postupku radi podnositeljevog zahtjeva za povrat putovnice.

### c. Postupak pred Županijskim sudom u Zagrebu

U međuvremenu, dana 13. travnja 1999. podnositelj je podnio zahtjev pred Županijskim sudom u Zagrebu tvrdeći da je oduzimanje njegove putovnice od strane carinskog službenika bio nezakonit čin pa je stoga povrijeđeno njegovo pravo na slobodu kretanja. Zatražio je od suda da naredi Ministarstvu financija da smjesta vrati njegovu putovnicu.

Dana 21. rujna 1999. Županijski sud u Zagrebu odbacio je podnositeljev zahtjev. Utvrdio je da je zahtjev za zaštitu od nezakonite radnje dopušten samo ako nema drugog pravnog sredstva na raspolaganju. Prema mišljenju suda podnositelj je imao na raspolaganju drugo sredstvo – građansku tužbu za povrat vlasništva. U skladu s tim uputio je podnositelja da pokrene parnični postupak na općinskom sudu protiv Ministarstva financija, a radi povrata svoje putovnice.

Podnositelj je uložio žalbu protiv te odluke.

Dana 20. travnja 2000. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu podnositelja.

## B. Mjerodavno domaće pravo

Mjerodavni dijelovi Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" br. 53/91, 9/92, 77/92) glase kako slijedi:

Članak 67. propisuje da se postupak za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ukoliko je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osoba u poduzećima i drugim pravnim osobama, ako nije osigurana druga sudska zaštita, pokreće tužbom zbog nezakonite radnje.

Članak 70. propisuje da o tužbi za zaštitu zbog nezakonite radnje odlučuje županijski sud na čijem je području radnja učinjena.

Mjerodavne odredbe Zakona o putnim ispravama hrvatskih građana ("Narodne novine" br. 53/91) (dalje: Zakon o putnim ispravama):

Članci 34. i 35. propisuju, između ostalog, da će se putovnica oduzeti ako postoji osnovana sumnja da:

- izbjeci izvršiti dospjelu imovinsko-pravnu obvezu iz bračnog odnosa ili odnosa roditelja i djece, poresku obvezu ili drugu zakonom utvrđenu imovinsko-pravnu obvezu za koju postoji izvršni naslov - na zahtjev nadležnog suda;
- da će podnositelj zahtjeva djelovati protivno propisima s područja carine odnosno vanjske trgovine

## PRIGOVORI

1. Podnositelj prigovara prema članku 6. stavak 1. Konvencije zbog dužine postupka pred Općinskim sudom u Zagrebu gdje je tražio povrat svoje putovnice.

2. On nadalje prigovara prema članku 2. stavak 2. Protokola br. 4 da je povrijeđeno njegovo pravo na slobodu kretanja u razdoblju dužem od dvije godine, dok su hrvatske vlasti držale njegovu putovnicu bez ikakve pravne osnove, što ga je sprečavalo da napusti Hrvatsku.

## PRAVO

1. Podnositelj prvo prigovara da je postupak u kojem je tražio povrat svoje putovnice trajao nerazumno dugo. Poziva se na članak 6. stavak 1. Konvencije koji, u relevantnom dijelu glasi kako slijedi:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza ...svatko ima pravo da ...neovisni i nepristrani sud...u razumnom roku ispita njegov slučaj

a. Vlada prihvaća da je članak 6. stavak 1. primjenjiv na postupak u kojem podnositelj traži povrat svoje putovnice. U tom pogledu ona se slaže da se zahtjev podnositelja odnosi na utvrđivanje njegovih građanskih prava budući je on usmjeren na povrat posjeda podnositeljeve stvari. Međutim ona osporava primjenjivost članka 6. Konvencije na dio postupka do kojeg je došlo nakon što je podnositelj promjenio svoj zahtjev i traživao samo deklaratornu odluku da mu je 6. veljače 1999. oduzeta putovnica od strane hrvatskih vlasti te da mu je vraćena 4. travnja 2001. Ona se poziva na sudsku praksu tvrdeći da članak 6. nije primjenjiv na postupke u kojima se radi samo o procesnim pitanjima (vidi Senine Vadbolški, Demonet protiv Francuske, Zahtjev br. 22404/93, Odluka Komisije od 12. listopada 1994.).

Podnositelj nije komentirao ovaj dio očitovanja Vlade.

Sud nalazi da pitanje da li je članak 6. primjenjiv na dio postupka do kojeg je došlo nakon što je je podnositelju vraćena njegova putovnica postavlja pitanja koja zahtjevaju daljnje razmatranje. Sukladno tome, Sud smatra da konačna ocjena o primjenjivosti članka 6. treba biti spojena sa meritumom i ostavljena za kasnije razmatranje.

b. Glede merituma ovog dijela zahtjeva Vlada iznosi da je postupak počeo 2. ožujka 1999. kada je podnositelj podnio svoju tužbu i završio 4. travnja 2001 kada mu je vraćena putovnica te da je sveukupno trajao nešto više od dvije godine.

Glede složenosti postupka Vlada ističe da se u predmetu radi o neuobičajenom pitanju. Podnositelj je pridonio složenosti jer je promjenio svoj zahtjev nakon što je primio natrag svoju putovnicu.

Ona dalje iznosi da sadržaj podnositeljevog predmeta ne zahtjeva posebnu žurnost u njegovom rješavanju. Ona se poziva na sudsku praksu tvrdeći da su predmeti koji zahtjevaju posebnu žurnost oni koji se odnose na pitanja obiteljskog prava ili isplatu naknade štete žrtvama prometnih nesreća, oni koji uključuju interese velikog broja ljudi i predmeti radi otkaza.

Što se tiče podnositeljevog ponašanja, Vlada tvrdi da je on doprinjeo dužini postupka zato što je inzistirao da se postupak nastavi, čak i kada je primio natrag svoju putovnicu. Nadalje, ponovio je svoj zahtjev za naknadu štete, premda je znao da je taj zahtjev bio predmet posebnog postupka. Tada je povukao taj zahtjev. On je također podnio nekoliko zahtjeva za izuzećem suca.

Glede ponašanja domaćih vlasti, Vlada tvrdi da je Općinski sud u Zagrebu započeo sa postupanjem u predmetu odmah po primitku tužbe. Nadalje, sud je u redovitim intervalima zakazivao ročišta.

Podnositelj se ne slaže sa Vladom i tvrdi da je rezdoblje od više od dvije godine u postupku u kojem je tražio povrat putovnice prekoračilo zahtjev za "razumnim rokom" prema članku 6. stavak 1. Konvencije.

Sud smatra, u svjetlu očitovanja stranaka, da prigovor postavlja ozbiljna činjenična i pravna pitanja prema Konvenciji za čiju ocjenu je potrebno ispitati meritum prigovora. Sud stoga zaključuje da ovaj prigovor nije očito neosnovan u smislu članka 35. stavak 3. Konvencije. Ni jedan drugi temelj da bi ga se proglasilo nedopuštenim nije utvrđen.

2. Podnositelj dalje pigovara da mu je ograničena sloboda kretanja protivno članku 2. stavak 2. Protokola br. 4, koji glasi kako slijedi:

"1. Svatko tko se zakonito nalazi na području neke države ima pravo na slobodu kretanja i slobodni izbor svojega boravišta na tom području.

2. Svatko je slobodan napustiti bilo koju zemlju, uključujući i svoju vlastitu.

3. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim ona koja su u skladu sa zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, za održavanje javnog poretka, radi spriječavanja zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

4. Prava utvrđena u stavku 1. mogu također biti podvrgnuta, u određenim dijelovima područja, ograničenjima utvrđenima u skladu sa zakonom i koja su opravdana zaštitom javnog interesa u demokratskom društvu."

a. Vlada najprije iznosi da je podnositelj propustio iscrpiti domaća pravna sredstva. Ona tvrdi da je podnositelj pokrenuo dva postupka pred domaćim tijelima. Prvo, on je podnio građansku tužbu protiv Ministarstva financija pred Općinskim sudom u Zagrebu, tražeći povrat svoje putovnice i naknadu štete zbog nemogućnosti da napusti Hrvatsku. Drugo, on je podnio zahtjev pred Županijskim sudom u Zagrebu radi zaštite od nezakonitog akta.

U niti jednom o tih postupaka podnositelj nije iscrpio domaća pravna sredstva. Što se postupka pred Općinskim sudom u Zagrebu tiče, postupak o njegovom zahtjevu za naknadom štete i dalje traje. Što se tiče postupka pokrenutog pred Županijskim sudom, podnositelj je propustio podnijeti ustavnu tužbu protiv odluke Vrhovnog suda od 20. travnja 2000. koja bi omogućila Ustavnom sudu da ispita njegovu tvrdnju da mu je povrijeđeno pravo na slobodu kretanja. Vlada iznosi da Ustav, jednako kao i Konvencija, jamči pravo na slobodu kretanja, i da je Ustavni sud do sada ispitao deset tužbi koje su se ticale tog predmeta.

Podnositelj iznosi da domaće vlasti nisu nikad donijele bilo kakvu odluku glede oduzimanja njegove putovnice. On je time bio spriječen u sudjelovanju u upravnom postuku gdje bi mogao osporavati takvu odluku i, nakon svega, obratiti se Ustavnom sudu tražeći zaštitu svog prava na slobodu kretanja.

Sud primjećuje da pravilo o iscrpljivanju domaćih sredstava sadržano u članku 35 stavak 1 Konvencije zahtjeva da podnositelju treba biti na raspolaganju normalni pristup pravnim sredstvima koja su dostupna i dovoljna da pruže zadovoljštinu u odnosu na navedene povrede (vidi, između ostalog, Akdivar i drugi protiv Turske presudu od 16. rujna 1996., Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, str. 1210, stavak 65). Postojanje takvih sredstava mora biti u dovoljnoj mjeri sigurno, ne samu u teoriji, već i u praksi, u suprotnom će im nedostajati potrebna dostupnost i učinkovitost (ibid.).

On podsjeća da na području iscrpljivanja domaćih sredstava postoji podjela tereta dokaza. Na Vladi koja se poziva na to da pravna sredstva nisu bila iscrpljena je da uvjeri Sud da je to pravno sredstvo bilo učinkovito, na raspolaganju u teoriji i praksi u relevantno vrijeme, to jest, da je bilo dostupno, da je moglo ispraviti povrede u odnosu na prigovore podnositelja zahtjeva i da je nudilo razumne izgleda za uspjeh. Međutim, kada se razrješi ovo pitanje tereta dokaza, na podnositelju zahtjeva je da dokaže da je pravno sredstvo na koje se poziva Vlada bilo doista iscrpljeno ili je iz nekog razloga bilo nedostavno i nedjelotvorno u osobitim okolnostima predmeta ili su postojale posebne okolnosti zbog kojih su on ili ona bili oslobođeni tog uvjeta (ibid., str. 1211, stavak 68)

Dodatno, primjena pravila mora dostatno uzeti u obzir da se ono primjenjuje u kontekstu mehanizma za zaštitu ljudskih prava kojeg su se ugovorne stranke sporazumjele uspostaviti (ibid., stavak 69). Stoga je Sud priznao da članak 35. stavak 1. (bivši članak 26)

treba primjenjivati uz određen stupanj fleksibilnosti, te bez pretjeranog formalizma (vidi, na primjer, Cardot protiv Francuske, presuda od 19. ožujka 1991., Serije A br. 200, str. 18, stavak 34). Sud je nadalje, priznao da pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava nije ni apsolutno, niti se može primijeniti automatski; prilikom ispitivanja je li bilo poštivano, bitno je uzeti u obzir određene okolnosti svakog pojedinog predmeta (vidi presudu Van Oosterwijck v. Belgium od 6. studenog 1980., Serija A, br. 40, str. 18, st. 35). To između ostalog znači da se mora realno uzeti u obzir ne samo postojanje formalnih pravnih sredstava u pravnom sustavu dotične ugovorne stranke, već i sveukupni pravni i politički kontekst unutar kojeg one djeluju, kao i osobne prilike podnositelja zahtjeva (vidi gore citiranu presudu Akdivar, str. 1211, stavak 69)

Sud primjećuje da je putovnica podnositelja zahtjeva navodno oduzeta jer je počinio manji carinski prekršaj. Sud nadalje primjećuje da nikakav postupak radi navodnog počinjenja carinskog prekršaja nije bio pokrenut protiv podnositelja te da nikakva odluka nije bila donesena glede oduzimanja njegove putovnice.

Na taj način podnositelj je bio spriječen osporavati oduzimanje njegove putovnice u pravnom postupku u kojem bi vlasti utvrdile relevantne činjenice i dale razloge za oduzimanje podnositeljeva putovnice. Jedino bi takav postupak pružio podnositelju stvarnu mogućnost da ospori oduzimanje svoje putovnice i da utvrdi moguću povredu njegovog prava na slobodu kretanja.

Sud zapaža da je postupak pred Općinskim sudom u Zagrebu bio usmjeren jedino na povrat podnositeljeve putovnice. U tom postupku podnositeljeva putovnica bila je smatrana kao njegovo vlasništvo, a ni u kojem pogledu kao dokument izdan od javnih vlasti koji ima za svrhu putovanje izvan Hrvatske.

Postupak pokrenut pred Županijskim sudom nakon kojeg je uslijedio postupak pred Vrhovnim sudom samo je odlučio o procesnom pitanju da li je podnositelj bio u mogućnosti uložiti zahtjev za zaštitu od nezakonitog akta.

Nijedan od tih postupaka nije bio takve prirode da bi omogućio podnositelju osporavanje bilo koje odluke koja se odnosi na oduzimanje njegove putovnice.

U tim okolnostima, Sud smatra da prigovor podnositelja zahtjeva ne može biti odbačen zbog neiskorištavanja domaćih sredstava.

b. Što se merituma ovog dijela zahtjeva tiče, Vlada iznosi da podnositeljeva putovnica nikad nije bila oduzeta, već ju je on ostavio na graničnom prijelazu kada je odbio platiti kaznu "na licu mjesta", demonstrativno se odvezavši dalje. Nadalje, njegova putovnica bila je držana od strane vlasti više od dvije godine zato jer podnositelj nije živio na adresi na kojoj je bio prijavljen, što je spriječilo vlasti da ga kontaktiraju.

Čak i pod pretpostavkom da je podnositelju putovnica oduzeta od strane carinskog službenika, taj je čin, prema gledištu Vlade, bio u skladu sa zakonom (Članak 34. i 35. Zakona o putnim ispravama) jer je podnositelj odbio platiti kaznu "na licu mjesta". Miješanje u podnositeljevo pravo na slobodu kretanja bilo je u tim okolnostima neophodno u demokratskom društvu radi zaštite javnog reda i prava drugih.

Podnositelj iznosi da je njegova putovnica oduzeta od strane carinskog službenika bez razloga. On tvrdi da nikakva odluka koja bi opravdala oduzimanje putovnice nije donesena.

On osporava tvrdnju Vlade da je njegova adresa bila nepoznata i tvrdi da je već u svom pismu od 10. veljače 1999. poslanom Carinskoj upravi obavijestio vlasti o svojoj adresi. U prilog svojih tvrdnji podnositelj navodi da je zaprimio odgovor Carinske uprave na svoju sadašnju adresu.

Sud smatra, u svjetlu očitovanja stranaka, da ovaj zahtjev postavlja ozbiljna činjenična i pravna pitanja prema Konvenciji za čiju ocjenu je potrebno ispitati meritum prigovora. Sud

stoga zaključuje da ovaj prigovor nije očito neosnovan u smislu članka 35. stavak 3. Konvencije. Ni jedan drugi temelj da bi ga se proglasilo nedopuštenim nije utvrđen.

Iz tih razloga, Sud jednoglasno

*proglašava* zahtjev dopuštenim ne prejudicirajući pritom meritum predmeta.

Erik FRIBERGH  
Tajnik

Christos ROZAKIS  
Predsjednik