



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 1. rujna 2022.

Analiza presude

Zaklan protiv Hrvatske
br. zahtjeva 57239/13

povreda čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju – zaštita vlasništva

U kontekstu sukcesije bivše SFRJ, produljeni prekid prekršajnog postupka zbog kojeg podnositelj nije mogao ostvariti povrat privremeno oduzetih novčanih sredstava predstavlja povredu prava na mirno uživanje vlasništva

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u vijeću od 7 sudaca, 16. prosinca 2021., presudio je da je Republika Hrvatska povrijedila pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva zajamčeno člankom 1. Protokolom br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Protokol br. 1 uz Konvenciju).

U siječnju 1991., sukladno tada važećem zakonodavstvu, carinske vlasti bivše SFRJ privremeno su podnositelju zahtjeva oduzele 4.350,00 DM i 100,00 USD koje je protuzakonito¹ prenosio preko državne granice. U ožujku 1991. protiv podnositelja je pokrenut prekršajni postupak pred Saveznim državnim inspektoratom, Odjel u Zagrebu. Novac koji je privremeno oduzet podnositelju bio je deponiran na račun Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu. Iste godine Hrvatska je proglasila neovisnost i prekinula sve državno-pravne veze sa SFRJ. Prekršajni postupci koji su bili u tijeku pred Odjelom u Zagrebu prekinuti su do okončanja postupka sukcesije, najprije Uredbom Vlade², a potom i Zakonom o prekidu prekršajnog postupka³ koji je imao isti učinak kao i Uredba. Protekom vremena, u takvim predmetima nastupila je apsolutna zastara za vođenje prekršajnog postupka. No, kako je novac i dalje bio deponiran na računu Saveznog deviznog inspektorata u Beogradu, on nije bio vraćen građanima kojima je privremeno oduzet. Nakon što je 2007. Općinsko državno odvjetništvo u Pakracu uputilo podnositelja da svoj zahtjev za povrat novca ostvari protiv Saveznog deviznog inspektora u Srbiji odnosno protiv Republike Srbije, podnositelj zahtjeva je 2008. podnio tužbu protiv Hrvatske potražujući povrat oduzetog novca sa zateznim kamatama. Općinski sud u Pakracu 2010. odbio je njegov tužbeni zahtjev uz obrazloženje da podnositelj tužbu može podnijeti tek nakon okončanja prekršajnog postupka. Budući da je prekršajni postupak i dalje

¹ Članak 177. stavak 1. i 5. Zakona o deviznom poslovanju (SL SFRJ 66/85)

² Uredba o stavljanju u prekid prekršajnog postupka u predmetima po propisima o deviznom poslovanju koje je preuzela Republika Hrvatska (NN 77/92)

³ Zakon o prekidu prekršajnog postupka u predmetima po propisima o deviznom poslovanju koji je Republika Hrvatska preuzela (NN 106/93)

bio u tijeku (prekinut), njegova tužba ocijenjena je kao preuranjena. Žalbu podnositelja odbio je Županijski sud u Bjelovaru 2011., a ustavnu tužbu 2013. Ustavi sud.

Podnositelj zahtjeva tvrdio je pred Europskim sudom je da je odbijanje hrvatskih vlasti da nalože povrat privremeno oduzetih sredstava bilo protivno njegovu pravu na mirno uživanje vlasništva.

Europski sud je najprije ocijenio može li se povreda kojoj je prigovarao podnositelj pripisati tuženoj državi, odnosno je li zahtjev podnositelja nedopušten *ratione personae*. Naime, novčana sredstva podnositelju nisu oduzela niti zadržala tijela Republike Hrvatske, već su to učinila tijela bivše SFRJ. Stoga je Europski sud utvrdio da je među strankama nesporno da je oduzimanje novčanih sredstava podnositelju bilo privremeno i da je podnositelj i dalje vlasnik istih, da je prekršajni postupak prekinut sukladno važećem zakonodavnom uređenju u Republici Hrvatskoj te da je za prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva optužen nastupila apsolutna zastara temeljem hrvatskog i srpskog prava. Posljedično, Europski nije prihvatio prigovor zastupnice da Hrvatska nije preuzela prekršajni postupak podnositelja od Saveznog deviznog inspektorata. Naime, zakonodavno uređenje sukladno kojem su svi predmeti te vrste u Hrvatskoj prekinuti onemogućilo je uobičajeni tijek postupka te donošenje rješenja o obustavi prekršajnog postupka jer je nastupila zastara. Takvim postupanjem država je spriječila podnositelja da zatraži povrat privremeno oduzetih iznosa bilo od hrvatskih bilo od srpskih vlasti, kojima bi u odlučivanju o predmetu bilo potrebno takvo rješenje kao dokaz, da prema hrvatskom pravu, oduzimanje njegova novca više nije opravdano. S obzirom na navedeni zaključak, Europski sud je utvrdio da je zahtjev podnositelja dopušten *ratione personae*.

Europski sud je potom analizirao je li produljena nemogućnost podnositelja da ishodi povrat privremeno oduzetog novca bila u skladu s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Kako podnositeljevo vlasništvo nije osporeno u postupku, a više od trideset godina se nije mogao koristiti novcem koji mu je privremeno oduzet, imajući u vidu svoju praksu ([Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i bivše Jugoslavenske Republike Makedonije \[VV\]](#), stavci 98.-99.), Europski sud je utvrdio da oduzeti novac predstavlja „vlasništvo“ u autonomnom konvencijskom smislu te je produljenu nemogućnost ostvarivanja povrata novca ispitao kroz prvo pravilo članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, točnije načelo mirnog uživanja vlasništva. Posljedično, Europski sud je proveo test razmjernosti ispitujući je li opisano postupanje državnih tijela bilo; i) zakonito, ii) imalo cilj u općem interesu te iii) je li postignuta pravična ravnoteža između čega općeg interesa o kojemu je riječ i vlasničkih prava podnositelja.

i) Zakonitost

Prekid postupka koji je doveo do nemogućnosti povrata privremeno oduzetih novčanih sredstava određen je temeljem Uredbe Vlade i Zakona o prekidu prekršajnog postupka te njegova zakonitost nije dovedena u pitanje kako od stranaka u postupku tako ni od strane Europskog suda.

ii) Cilj u općem interesu

Zbog neposrednog znanja o svom društvu i njegovim potrebama, nacionalne vlasti u načelu su u boljem položaju od Europskog suda procijeniti što je „u javnom interesu“. U kontekstu široke slobode procjene koju uživa država po pitanju društvenih i gospodarskih politika u sferi prava uživanja vlasništva, Europski sud će poštovati prosudbu zakonodavca o

tome što je u javnom interesu, osim ako je ta prosudba očigledno bez razumnog temelja. Takav pristup dodatno je naglašen u situacijama u kojima dolazi do temeljnih promjena društva, a kakvu situaciju predstavlja raspad države, nakon kojeg slijedi rat, fenomen koji neizbježno uključuje usvajanje gospodarskog i društvenog zakonodavstva velikih razmjera (*Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i bivše Jugoslavenske Republike Makedonije* [VV], stavak 106.). Posljedično, Europski sud prihvatio je da je odluka o odgodi vraćanja privremeno oduzetih iznosa položenih na računima izvan teritorija Republike Hrvatske do okončanja procesa sukcesije bivše SFRJ donesena zbog zaštite nacionalnog gospodarstva i zaštite javnog proračuna.

iii) Pravična ravnoteža

Iako određena odgađanja mogu biti opravdana u iznimnim okolnostima, Europski sud je utvrdio da je podnositelj bio prisiljen čekati predugo. Dodatno, odlukom o prekidu prekršajnog postupka podnositelj je bio onemogućen svoj zahtjev za povratom ostvariti kako protiv hrvatskih tako i srpskih vlasti. Stoga se sprječavanje podnositelja da traži povrat svog novca od Srbije teško može podvesti pod istaknuti legitimni cilj – zaštite javnog proračuna i nacionalnog gospodarstva. Komparativno analizirajući predmet podnositelja s predmetom *Ališić i drugi*, Europski sud je utvrdio da pregovori o sukcesiji nisu spriječili države sljednice bivše SFRJ u poduzimanju mjera na nacionalnoj razini s ciljem zaštite interesa pojedinaca koji spadaju pod njihovu jurisdikciju. Tako je Hrvatska otplatila veliki dio „stare“ devizne štednje svojih građana u zagrebačkoj podružnici Ljubljanske banke. Za potrebe ovog predmeta Europski sud je također smatrao važnim da je Hrvatska zakonskim uređenjem⁴ preuzela odgovornost za štetu koju su prouzročile vlasti bivše SFRJ hrvatskim državljanima na hrvatskom teritoriju. To pokazuje da su rješenja pronađena za neke druge kategorije pojedinaca na čija je prava utjecao raspad bivše SFRJ, no ne i za podnositelja zahtjeva.

Slijedom svega navedenog, Europski sud nije uvjeren da su hrvatske vlasti postigle pravičnu ravnotežu između javnog interesa i zaštite prava vlasništva podnositelja zahtjeva unatoč širokoj slobodi procjene koju uživaju te je stoga došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

S obzirom da se utvrđena povreda u predmetu podnositelja odnosila na produljenu nemogućnost podnositelja da ostvari povrat svojih privremeno oduzetih novčanih sredstava, Europski sud nije smatrao da postoji uzročna veza između zatražene naknade za materijalnu štetu i utvrđene povrede. Stoga je podnositelju dodijelio samo pravičnu naknadu u iznosu od 1.327,00 EUR na ime nematerijalne štete. Dodatnih 4.365,00 EUR Europski sud je podnositelju dodijelio na ime troškova i izdataka.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2022. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava

⁴ Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ (NN 117/03)