



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

VELIKO VIJEĆE

ODLUKA

Zahtjev br. 54155/16
SLOVENIJA protiv HRVATSKE

Europski sud za ljudska prava, zasjedajući 18. studenog 2020. godine u Velikom vijeću u sastavu:

Robert Spano, *predsjednik*,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Síofra O'Leary,
Vincent A. De Gaetano,
Helen Keller,
Branko Lubarda,
Pere Pastor Vilanova,
Alena Poláčková,
Marko Bošnjak,
Lətif Hüseyinov,
Jovan Ilievski,
Lado Chanturia,
Arnfinn Bårdsen, *suci*,

i Johan Callewaert, *zamjenik tajnika Suda*,

nakon vijećanja 12. lipnja i 18. studenog 2020. godine donosi sljedeću odluku:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju međudržavnog zahtjeva (br. 54155/16) koji je Vlada Republike Slovenije podnijela Sudu

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

protiv Vlade Republike Hrvatske 15. rujna 2016. na temelju članka 33. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Konvencija").

2. Slovensku Vladu („Vladu podnositeljicu zahtjeva“) zastupala je njezina zastupnica, gđa N. Pintar Gosenca. Hrvatsku Vladu („tuženu Vladu“) zastupala je njezina zastupnica gđa Š. Stažnik.

3. Zahtjev je dodijeljen Trećem odjelu Suda (Pravilo br. 51. st. 1. Poslovnika Suda). Uzimajući u obzir očitavanja koje su podnijele obje vlade, 18. studenog 2020. godine Vijeće je ustupilo nadležnost Velikom vijeću, a nijedna od stranaka nije tome prigovorila (Članak 30. Konvencije).

4. Dana 12. lipnja 2019. održana je javna rasprava o dopuštenosti zahtjeva u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu (Pravilo 51. st. 5. i pravilo 71. st 1.).

Pred Sudom su nastupili:

- *za tuženu Vladu*

gđa Š. Stažnik,	zastupnica,
g. J. McBride,	
gđa N. Katić,	odvjetnici,
gđa L. Barberić,	
gđa A. Krmek,	savjetnici;

- *za Vladu podnositeljicu zahtjeva*

gđa N. Pintar Gosenca,	zastupnica,
gđa A. Polak Petrič,	
g. B. Juratowitch QC,	
gđa M. Menard,	
g. D. Müller	odvjetnici,
g. M. Dragonja,	
gđa M. Prevc,	
gđa E. Lap,	
g. B. Pucelj,	
gđa K. Rejec Longar,	savjetnici.

5. Sud je saslušao obraćanja odvjetnika McBridea, gđe Polak Petrič i g. Juratowitcha QC. Gđa Stažnik, g. McBride i g. Juratowitch QC potom su odgovarali na pitanja sudaca.

ČINJENICE

A. Okolnosti predmeta

6. Opće činjenične i pravne okolnosti ovog predmeta, kako ih je Sud utvrdio u predmetima *Kovačić i drugi protiv Slovenije* [VV], br. 44574/98,

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

45133/98 i 48316/99, st. 27.-31., 3. listopada 2008.; *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše jugoslavenske Republike Makedonije* [VV], br. 60642/08, 16. srpnja 2014., i *Ljubljanska Banka D.D. protiv Hrvatske* (odl.), br. 29003/07, 12. svibnja 2015., mogu se sažeti kako slijedi.

7. Prije provedbe gospodarskih reformi u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji („SFRJ“) 1989. i 1990. godine, komercijalni bankarski sustav te države sastojao se od „osnovnih“ i „udruženih“ banaka. Osnovne banke su imale svoju pravnu osobnost, ali su bile integrirane u organizacijsku strukturu jedne od devet udruženih banaka. Osnovne banke su u pravilu osnivala i kontrolirala poduzeća u društvenom vlasništvu sa sjedištem u istoj teritorijalnoj jedinici (tj. u jednoj od republika - Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Sloveniji - ili autonomnih pokrajina - Kosovu i Vojvodini). Poduzeća u društvenom vlasništvu bila su nositelji jugoslavenskog modela samoupravljanja: niti u privatnom, niti u državnom vlasništvu, ona su bila zajedničko vlasništvo pod kontrolom svojih radnika, utemeljena na komunističkoj viziji industrijskih odnosa. Najmanje dvije osnovne banke mogle su osnovati udruženu banku.

8. Ljubljanska banka osnovana je 1955. u skladu sa zakonima tadašnje Narodne Republike Slovenije. Godine 1969. otvorila je ispostavu u Zagrebu, u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj. Od 1978. godine do 1. siječnja 1990. godine Ljubljanska banka – Ljubljana (na slovenskom: *Ljubljanska banka – združena banka*) djelovala je kao "udružena banka", a bila je sastavljena od Ljubljanske banke Sarajevo, Ljubljanske banke Zagreb, Ljubljanske banke Skopje i niza drugih osnovnih banaka. U istom razdoblju ispostava Ljubljanske banke u Zagrebu poslovala je kao „osnovna banka“, pod nazivom *Ljubljanska banka – Osnovna banka Zagreb* i imala je vlastitu pravnu osobnost prema pravu tadašnje Socijalističke Republike Hrvatske. Bila je, međutim, integrirana u organizacijsku strukturu Ljubljanske banke.

9. U okviru reformi iz 1989. i 1990. godine, SFRJ je ukinula gore opisani sustav osnovnih i udruženih banaka. Ova promjena bankarskih propisa omogućila je da se neke osnovne banke odluče za neovisan status, dok su druge postale podružnice (bez pravne osobnosti) prijašnjih udruženih banaka kojima su pripadale.

10. Dana 19. prosinca 1989. godine Ljubljanska banka – matična banka preregistrirana je u dioničko društvo (na slovenskom: *delniška družba*, „d.d.“) u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Sloveniji. Promjena je upisana u registar trgovačkih društava istoga dana, s učinkom od 1. siječnja 1990. godine.

11. Dana 29. prosinca 1989. godine Ljubljanska banka – Osnovna banka Zagreb preregistrirana je u Glavnu filijalu Zagreb (puni naziv : *Ljubljanska banka d.d. Ljubljana – Glavna filijala Zagreb*; na slovenskom: *Ljubljanska banka d.d. Ljubljana – Glavna podružnica Zagreb*) u registrima trgovačkih društava tadašnje Socijalističke Republike Slovenije i Socijalističke Republike

Hrvatske, odnosno kao poslovna jedinica Ljubljanske banke (dio poduzeća; na slovenskom: *del podjetja*) bez pravne osobnosti.

12. Nedugo nakon proglašenja neovisnosti 25. lipnja 1991., Slovenija je nacionalizirala Ljubljansku banku. Godine 1994. godine, restrukturirala je banku na temelju Izmjena i dopuna iz 1994. godine Ustavnog zakona za provedbu Temeljne ustavne povelje o suverenosti i neovisnosti Republike Slovenije iz 1991. godine. Većina - ali ne sva aktiva banke i dio njene pasive prenesena je na novu banku – *Novu Ljubljansku banku*. Starom Ljubljanskom bankom u početku je upravljala slovenska Agencija za sanaciju banaka. Sada je pod kontrolom agencije slovenske vlade - Fonda Republike Slovenije za sukcesiju.

B. Predmeti obuhvaćeni ovim zahtjevom

13. Prvotni zahtjev koji je Slovenija podnijela ovom Sudu odnosio se na 26 pojedinačnih građanskih predmeta povodom tužbi koje je pred hrvatskim sudovima podnijela Ljubljanska banka i/ili Ljubljanska banka – Osnovna banka Zagreb (dalje u tekstu: „Ljubljanska banka“). Dana 2. veljače 2017. godine Vlada podnositeljica zahtjeva dodala je još 17 sličnih predmeta. U svom dodatnom očitovanju od 12. srpnja 2017., koje je bilo odgovor na očitovanje tužene Vlade, dodala je još pet pojedinačnih predmeta na popis domaćih postupaka koji ulaze u opseg ovog zahtjeva, te je ukupni broj tih predmeta 48.

14. Prema navodima Vlade podnositeljice zahtjeva, budući da njeni hrvatski dužnici nisu otplatili svoja dugovanja, Ljubljanska banka je podnijela građanske tužbe pred hrvatskim sudovima, počevši od 1991. godine. Od 1994. godine, više od 80 takvih predmeta vodilo se pred hrvatskim sudovima. Navedeni predmeti odnosili su se na nepodmirena a dospjela potraživanja od zajmova i garancija, većinom danih trgovačkim društvima iz sektora poljoprivrede i prehrambene industrije u Hrvatskoj. Ti su postupci u prosjeku trajali 18 godina ili više. U više od polovice navedenih 80 predmeta, dužnici su bili u stečajnom ili likvidacijskom postupku, zbog čega je naplata potraživanja Ljubljanske banke bila nemoguća.

15. Štoviše, od 2004. godine, hrvatski sudovi, uključujući i Ustavni sud, ne priznaju *locus standi* Ljubljanskoj banci. Prema tumačenju hrvatskih sudova, potraživanja koja je Ljubljanska banka imala prema raznim hrvatskim trgovačkim društvima a koja su proizašla iz zajmova koje im je Ljubljanska banka odobrila u bivšoj Jugoslaviji, prenesena su na Novu ljubljansku banku stupanjem na snagu dana 27. srpnja 1994. Izmjena i dopuna Ustavnog zakona Slovenije, konkretno, na temelju članka 22. (b) st. 1. (vidi točku 18. ove odluke). Dakle, prema stajalištu tih sudova, Ljubljanska banka nije imala aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi radi naplate tih zajmova. Slovenska Vlada je izjavila da je takvo tumačenje proizvoljno jer je spomenuti prijenos potraživanja bio samo djelomičan, a da su potraživanja

prema hrvatskim dužnicima ostala u Ljubljanskoj banci. Prema tvrdnjama hrvatske Vlade, ovakvo tumačenje hrvatskih sudova nije univerzalno i primijenjivalo se samo u nekim određenim predmetima, u kojima je to bilo pravno opravdano.

16. Prema navodima Vlade podnositeljice zahtjeva, predmeti obuhvaćeni ovim zahtjevom mogu se podijeliti u četiri kategorije. Prva, u nekoliko je predmeta hrvatski Ustavni sud potvrdio odluke nižih sudova da Ljubljanska banka nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi radi naplate potraživanja. Druga, postoje predmeti koji su još uvijek u tijeku, ali su tuženici iznijeli argument koji se temelji na prethodno navedenim zaključcima Ustavnog suda; slovenska Vlada je smatrala da su ti predmeti u svakom slučaju osuđeni na neuspjeh. Treća, bilo je sličnih postupaka koji su završili odbijanjem tužbi koje je podnijela Ljubljanska banka. Četvrta, u nekoliko predmeta, hrvatski su sudovi donijeli odluke u korist Ljubljanske banke, no ona ih svejedno nije uspjela ovršiti iz drugih razloga.

17. Tužena Vlada je objasnila da je značajan dio spisa sudskih predmeta u pojedinačnim predmetima na koje se Vlada podnositeljica zahtjeva poziva uništen zbog protoka vremena, prema hrvatskim pravilima o postupanju sa sudskim arhivima.

PRAVNI OKVIR I PRAKSA

A. Mjerodavno slovensko pravo

18. Članak 22. st. (b) Ustavnog zakona za provedbu Temeljne ustavne povelje o suverenosti i neovisnosti Republike Slovenije iz 1991. godine (*Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Službeni list Republike Slovenije br. 1/91), s izmjenama i dopunama 1994. godine (*Ustavni zakon o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, Službeni list Republike Slovenije br. 45/94), koji je stupio na snagu 27. srpnja 1994. glasi:

„Ljubljanska banka d.d., Ljubljana i Kreditna banka Maribor d.d., Maribor ustupit će svoje poslovanje i imovinu novim bankama utemeljenima prema odredbama ovog Ustavnog zakona.

Unatoč odredbama navedenima u prethodnom stavku, Ljubljanska banka d.d. i Kreditna banka Maribor d.d., Maribor zadržat će:

(i) sve potencijalne obveze koje proizlaze iz solidarne odgovornosti na temelju "Novog sporazuma o financiranju" i druge potencijalne obveze koje proizlaze iz odnosa s Narodnom bankom Jugoslavije i bivšom SFRJ, u dijelu u kojem se dužnici [nalaze] u drugim republikama bivše SFRJ;

(ii) odgovarajući udio potencijalnih potraživanja pod tim naslovima;

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

(iii) sve obveze u vezi deviznih štednih uloga [uplaćenih] na obične devizne račune i na devizne štedne račune za koje Republika Slovenija nije preuzela jamstvo prema članku 19. ovog zakona;

(iv) obveze prema Narodnoj banci Jugoslavije i one obveze prema stranim vjerovnicima za koje je jamčila SFRJ, a koja sredstva su koristili krajnji korisnici iz drugih republika bivše Jugoslavije;

(v) potraživanja koja se na to odnose.

Ljubljanska banka d.d., Ljubljana zadržat će svoje odnose s postojećim podružnicama i ovisnim društvima Ljubljanske banke d.d. sa sjedištem u drugim republikama na teritoriju bivše SFRJ, te će zadržati odgovarajući dio potraživanja od Narodne banke Jugoslavije u vezi deviznih štednih uloga.“

19. Članak 25. *Zakona o bančništvu iz 2015. godine (Zakon o bančništvu, ZBan-2, Uradni list RS, br. 25/15)* glasi:

„(1) Pravni oblik u kojem se organizira banka jest dioničko društvo ili europsko trgovačko društvo.

(2) Izuzev kada je to drugačije predviđeno ovim Zakonom, na banke se primjenjuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima koje se odnose na trgovačka društva i europska trgovačka društva.“

20. Mjerodavne odredbe Zakona o trgovačkim društvima iz 2006. godine (*Zakon o gospodarskih družbah, ZGD-1, Uradni list RS, br. 65/09, s daljnjim izmjenama i dopunama*) glase:

Članak 3.

„(1) Za svrhe ovog Zakona, trgovačko društvo je pravna osoba koja samostalno obavlja djelatnost koja donosi dobit kao svoju isključivu djelatnost.

(2) Za svrhe ovog Zakona, djelatnost koja donosi dobit je bilo koja gospodarska djelatnost usmjerena na dobit.

(3) Trgovačko društvo iz st. 1. ovog članka može imati jedan od sljedećih pravnih oblika:

– ortakluk: društvo s neograničenom odgovornošću ili komanditno društvo; ili

– dioničko društvo: društvo s ograničenom odgovornošću, dioničko društvo, komanditno dioničko društvo ili europsko trgovačko društvo.

(4) Trgovačka društva iz prethodnog stavka smatrat će se trgovačkim društvima čak i ako se bave, djelomice ili isključivo, neprofitnom djelatnošću.

(5) Trgovačko društvo ili gospodarsko interesno udruženje može osnovati bilo koja fizička ili pravna osoba, izuzev kada je zakonom predviđeno drugačije.

...“

Članak 7.

„(1) ... Trgovačko društvo odgovara za sve svoje obveze svom [svojom] imovinom.

(2) Zakonom se određuje kada i kako članovi trgovačkog društva dijele odgovornost s tim trgovačkim društvom.“

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

Članak 8.

„(1) Neovisno o prethodnom članku, članovi trgovačkog društva odgovaraju za obveze trgovačkog društva i u sljedećim slučajevima:

- ako su zlopotrijebili trgovačko društvo kao pravnu osobu kako bi postigli cilj koji im je zabranjeno postići kao fizičkim osobama;
- ako su zlopotrijebili trgovačko društvo kao pravnu osobu kako bi nanijeli štetu svojim vjerovnicima ili vjerovnicima trgovačkog društva;
- ako su, kršenjem zakona, iskoristili imovinu društva kao pravne osobe kao da je njihova vlastita imovina; ili
- ako su radi vlastite koristi ili koristi neke druge osobe, umanjili imovinu društva, a znali su ili su trebali znati da društvo neće moći podmiriti svoje obveze prema trećima.

...“

Članak 9. st 1.

„Odredbe ovog dijela Zakona primjenjuju se na sva trgovačka društva izuzev kada je izričito propisano drugačije.“

Članak 168.

„(1) Dioničko društvo je trgovačko društvo čiji je temeljni kapital podijeljen u dionice.

(2) Dioničko društvo odgovara vjerovnicima za svoje obveze svom svojom imovinom.

(3) Dioničari ne odgovaraju vjerovnicima za obveze trgovačkog društva.“

Članak 169.

„Dioničko društvo mogu osnovati jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba koje su obvezne usvojiti statut društva.“

Članak 265. st. 1.

„Uprava vodi poslovanje društva neovisno i na vlastitu odgovornost.“

Članak 266. st. 1.

„Uprava postupa u ime društva i zastupa društvo.“

Članak 292. 1.

„Dioničari ostvaruju svoja prava glede pitanja u vezi društva na skupšini društva, izuzev kada je ovim Zakonom propisano drugačije.“

Članak 293. 6.

„Skupština društva ne može odlučivati o pitanjima u vezi vođenja poslovanja izuzev kada to uprava zatraži.“

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

21. Mjerodavne odredbe Zakona o gospodarskim javnim službama iz 1993. godine. (*Zakon o gospodarskih javnih službah, ZGJS, Uradni list RS, št. 32/93*) glase:

Članak 1.

„Ovim se zakonom utvrđuju način i oblici obavljanja usluga od javnog gospodarskog interesa.

Gospodarske javne službe pružaju materijalna javna dobra kao proizvode i usluge čiju trajnu i neprekinutu proizvodnju u javnom interesu osigurava Republika Slovenija ili općina ili druga lokalna zajednica radi zadovoljavanja javnih potreba kada i u mjeri u kojoj se ne mogu pružiti na tržištu.“

Članak 2.

„Usluge od javnog gospodarskog interesa određene su zakonom...“

Članak 6.

„Slovenija (država) ili lokalna zajednica pruža komunalne usluge od javnog gospodarskog interesa u jednom od sljedećih pravnih oblika:

- jedinica za komunalne usluge, kad bi bilo neekonomično ili neracionalno osnovati korporaciju ili dodijeliti koncesiju zbog malog opsega ili osobina usluge;
- agenciju za komunalne usluge, kada usluge uključuju jednu ili više usluga od javnog gospodarskog interesa, koje se, zbog njihove prirode, ne mogu obavljati uz dobit ili to nije njihova svrha;
- trgovačko društvo za komunalne usluge, kada se obavlja jedna ili više usluga od javnog gospodarskog interesa većeg opsega ili kada je to potrebno zbog monopolne prirode te djelatnosti, ako se tu djelatnost može obavljati uz dobit;
- davanjem koncesija.

Agencije za komunalne usluge i trgovačka društva za komunalne usluge moraju pripremiti kvalitetan program upravljanja kojeg usvaja osnivač.

Koncesionari i pravni subjekti koji podliježu privatnom pravu a koriste ulog javnog kapitala u pružanju komunalnih usluga obvezni su poslovati u skladu s postupkom propisanim za pružanje javne usluge.”

B. Mjerodavno međunarodno pravo

1. Tumačenje međunarodnih ugovora

22. Bečka konvencija iz 1969. o pravu međunarodnih ugovora predviđa sljedeće:

Članak 31.
Opće pravilo tumačenja

„1. Ugovor se mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora.

2. U svrhu tumačenja ugovora, osim teksta, uključujući preambulu i priloge, kontekst obuhvaća:

(a) svaki sporazum koji se odnosi na ugovor, a kojeg su sve stranke sklopile u svezi s ugovorom;

(b) svaku ispravu koju jedna ili više stranaka sastave u svezi s ugovorom, a koju ostale stranke prihvate kao ispravu koja se odnosi na ugovor.

3. Zajedno s kontekstom, vodit će se računa:

(a) o svakom naknadnom sporazumu između stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredba;

(b) o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o tumačenju ugovora;

(c) o svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između stranaka.

4. Poseban smisao pridaje se nekom izrazu ako je ustanovljeno da je to bila namjera stranaka.“

Članak 32.
Dopunska sredstva tumačenja

„Na dopunska sredstva tumačenja, uključujući pripremne radove i okolnosti pod kojima je ugovor sklopljen, može se pozivati da bi se potvrdio smisao koji proistječe iz primjene Članka 31, ili da bi se odredio smisao kad je tumačenje prema Članku 31:

(a) dvosmisleno ili nejasno; ili

(b) dovodi do ishoda koji je očito besmislen ili nerazuman.“

2. Specifična priroda međunarodnih ugovora o ljudskim pravima

(a) Međunarodni sud pravde

23. U svom savjetodavnom mišljenju od 28. svibnja 1951. o Rezervama uz Konvenciju o prevenciji i kažnjavanju zločina genocida (Izveštaji Međunarodnog suda pravde, 1951. str. 23.), Međunarodni sud pravde je rekao:

„...U takvoj konvenciji države ugovornice nemaju vlastitog interesa: jedna i sve one imaju samo zajednički interes, a to je ostvarenje visokih ciljeva koji su razlog postojanja (*raison d'être*) konvencije. Posljedično, u konvenciji ovog tipa ne može se govoriti o pojedinačnim prednostima i nedostacima za države, niti o održavanju savršene ugovorne ravnoteže između prava i obveza. ...“

(b) Međuamerički sud za ljudska prava

24. U svom savjetodavnom mišljenju OC-2/82 od 24. rujna 1982. o Učinku rezervi na stupanje na snagu Američke konvencije o ljudskim

pravima (Članci 74. i 75.) (Serija A, br. 2, st. 29), Međuamerički sud za ljudska prava je izjavio:

„Sud mora naglasiti ... da moderni međunarodni ugovori o ljudskim pravima ... nisu multilateralni međunarodni ugovori tradicionalnog tipa sklopljeni radi ostvarivanja recipročne razmjene prava na obostranu korist država ugovornica. Njihov cilj i svrha je zaštita temeljnih prava ljudi bez obzira na njihovo državljanstvo, kako u državama čiji su oni državljani, tako i u drugim zemljama ugovornicama. Kada države sklope te međunarodne ugovore o ljudskim pravima, može se smatrati da se one podvrgavaju pravnom poretku unutar kojeg one, za opće dobro, preuzimaju različite obveze, ne u odnosu na druge države, već prema svim pojedincima u njihovoj nadležnosti...“

(c) Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda

25. Mjerodavni dio Općeg komentara br. 24 o pitanjima u vezi rezervi izraženih nakon ratifikacije ili pristupanja Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima ili fakultativnim protokolima uz njega, ili u vezi s Deklaracijom na temelju članka 41. Pakta, usvojenoj na 52. sjednici Odbora za ljudska prava UN-a 4. studenog 1994. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), st. 17.) glasi:

„...[B]ječkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora definiraju se rezerve kao i primjena testa predmeta i svrhe u slučaju nepostojanja drugih posebnih odredbi. No Odbor smatra da su odredbe te Konvencije u pogledu rezervi država neprimjerene za rješavanje pitanja rezervi na međunarodne ugovore o ljudskim pravima. Takvi međunarodni ugovori ... nisu mreža međudržavnih razmjena međusobnih obveza. U njima se radi o tome imaju li pojedinci prava. Načelu reciprociteta tu nema mjesta...“

C. Mjerodavno pravo Europske Unije

26. U predmetu *Bank Mellat protiv Vijeća* (Predmet T-496/10, presuda od 29. siječnja 2013., EU:T:2013:39), iranska komercijalna banka u vlasništvu države Irana podnijela je tužbu Općem sudu Europske Unije, tražeći potpuno ili djelomično ukidanje nekoliko propisa i odluka Vijeća zbog kojih je ta banka sankcionirana u općem okviru restriktivnih mjera protiv Irana s ciljem sprječavanja nuklearne proliferacije. Prema navodima banke podnositeljice zahtjeva, tim su mjerama prekršena temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Europske Unije. Europska komisija i Vijeće Europske Unije tvrdili su da se pravne osobe iz država koje nisu članice Europske Unije, kao što je banka podnositeljica zahtjeva, za koju su smatrali da potječe [emanira] od države Irana, ne mogu pozivati na zaštitu temeljnih prava i jamstva prema pravu Europske Unije. Opći sud je odbacio taj argument na sljedeći način:

„36. U tom pogledu, prvo treba primijetiti da ni u Povelji o temeljnim pravima Europske unije (SL 2010, C 83, str. 389.) niti u primarnom pravu Europske unije ne postoje odredbe koje tvrde da pravne osobe koje potječu [emaniraju] od država nemaju pravo na zaštitu temeljnih prava. Upravo suprotno, odredbe Povelje koje su relevantne za prigovore podnositelja zahtjeva, a posebno članci 17., 41. i 47., jamče prava „svih“, formulacija koja uključuje pravne osobe poput podnositelja zahtjeva.

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

37. Unatoč tome, Vijeće i Komisija u tom se kontekstu oslanjaju na članak 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. („EKLJP“), učinak kojeg je da zahtjevi podneseni od vladinih organizacija Europskom sudu za ljudska prava nisu dopušteni.

38. Prvo, članak 34. EKLJP-a postupovna je odredba koja nije primjenjiva na postupke pred sudovima Europske unije. Drugo, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, cilj te odredbe je osigurati da država koja je stranka EKLJP-a ne bude i podnositeljica zahtjeva i tužena strana pred tim sudom (vidi, u tom smislu, presudu Europskog suda za ljudska prava od 13. prosinca 2007., *Islamic Republic of Iran Shipping Lines protiv Turske*, br. 40998/98, st. 81., ECHR 2007 V). No, taj argument nije primjenjiv u ovom predmetu.

39. Vijeće i Komisija također tvrde da je opravdanje pravila na koje se pozivaju to što je svaka država jamac poštivanja temeljnih prava na svom teritoriju, ali na samu državu se ta prava ne mogu primijeniti.

40. Međutim, čak i da je to opravdanje primjenjivo u odnosu na unutarnju situaciju, činjenica da je država jamac poštivanja temeljnih prava na svom teritoriju ne utječe na opseg prava koji pravne osobe koje potječu od te iste države mogu imati na teritoriju drugih država.

41. Uzimajući u obzir gore navedeno, mora se smatrati da pravo Europske unije ne sadrži pravilo koje sprječava pravne osobe koje potječu od država koje nisu članice da iskoriste zaštitu i jamstva temeljnih prava. Stoga se na ta prava te osobe mogu pozivati pred sudovima Europske unije u mjeri u kojoj su ta prava spojiva s njihovim statusom pravnih osoba.

42. Nadalje, i u svakom slučaju, Vijeće i Komisija nisu iznijeli nijedan dokaz koji bi mogao dokazati da podnositelj zahtjeva zaista potječe [emanira] od države Irana, odnosno da je on pravna osoba koja je sudjelovala u izvršavanju vladinih ovlasti ili koja je vodila javnu službu pod kontrolom vlade [Irana] (vidi, s tim u vezi, presudu Europskog suda za ljudska prava *Islamic Republic of Iran Shipping Lines protiv Turske*, citirana prethodno u točki 38. ove odluke, st. 79.).

43. S tim u vezi, prvo, Vijeće tvrdi da podnositelj zahtjeva vodi javni servis koji kontrolira iranska Vlada budući da pruža financijske usluge koje su ključne za funkcioniranje iranskog gospodarstva. Vijeće, međutim, ne osporava tvrdnje podnositelja zahtjeva da te usluge predstavljaju komercijalne djelatnosti koje se obavljaju u konkurentnom sektoru i podliježu redovnom zakonu. U tim okolnostima, činjenica da su te djelatnosti ključne za funkcioniranje gospodarstva neke države, sama po sebi ne može im dodijeliti status javne službe.

44. Sljedeće, Komisija i dalje smatra da činjenica da je podnositelj zahtjeva uključen u nuklearnu proliferaciju pokazuje da sudjeluje u izvršavanju vladinih ovlasti. Međutim, usvajajući takav pristup, Komisija pretpostavlja da je istinita premisa čiju istinitost podnositelj zahtjeva poriče, a koja je činjenično pitanje koje predstavlja samu srž spora pred Sudom. Nadalje, tvrdnja o sudjelovanju podnositelja zahtjeva u nuklearnoj proliferaciji, a kako je to navedeno u osporenim mjerama, ne može se izjednačiti s izvršavanjem državnih ovlasti, već s trgovinskim transakcijama sklopljenim s poslovnim subjektima koji se bave nuklearnom proliferacijom. Slijedom toga, tom tvrdnjom se ne može opravdati svrstavanje podnositelja zahtjeva u kategoriju poslovnih subjekata koji [emaniraju] potječu od države Irana.

45. Na kraju, Komisija smatra da podnositelj zahtjeva potječe od iranske države zbog sudjelovanja države Irana u temeljnom kapitalu podnositelja zahtjeva. Ostavljajući po strani činjenicu da je, prema informacijama koje je dostavio podnositelj zahtjeva, a koje

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

Vijeće i Komisija ne osporavaju, dotični udio u dionicama samo manjinski, ta tvrdnja sama po sebi ne znači da podnositelj zahtjeva sudjeluje u izvršavanju državne vlasti ili da vodi javnu službu.

46. S obzirom na sve prethodno navedeno, mora se zaključiti da podnositelj zahtjeva može iskoristiti zaštitu i jamstva temeljnih prava.“

27. Vijeće je podnijelo žalbu Sudu Europske unije. Prigovorilo je, između ostalog, da je Opći sud pogrešno primijenio materijalno pravo smatrajući da bi, čak i ako bi se utvrdilo da banka potječe od države Irana, ta banka i dalje imala pravo osloniti se na zaštitu i jamstva temeljnih prava pred sudovima Europske unije. Vijeće se posebno pozvalo na članak 34. Konvencije, inzistirajući da je *ratio legis* ove odredbe da država ne može uživati temeljna prava. Također je osporilo mišljenje Općeg suda da nije bilo dokaza koji dokazuju da je *Bank Mellat* zapravo bila vladina organizacija. Sud Europske Unije odbacio je ove argumente („*Vijeće protiv Bank Mellat*, predmet C-176/13 P, presuda od 18. veljače 2016., EU:C:2016:96):

„48. Mora se naglasiti da tužba koju je podnijela *Bank Mellat* spada u područje djelovanja drugog stavka članka 275. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije] ...

49. *Bank Mellat* iznosi prigovore o navodnom kršenju njezinih prava na obranu i prava na učinkovitu sudsku zaštitu. Na takva se prava može pozvati bilo koja fizička osoba ili bilo koji poslovni subjekt koji podnosi tužbu pred sudovima Europske unije.

50. Isto se odnosi na prigovore o navodnoj povredi bitnih procesnih zahtjeva, poput onog koji se odnosi na povredu obveze obrazloženja neke mjere.

51. Što se tiče prigovora o očitog pogrešci u procjeni ili povredi općeg načela razmjernosti, mora se primijetiti da je pitanje ima li državni poslovni subjekt pravo pozivati se na to, pitanje koje se odnosi na meritum predmeta...

52. S obzirom na gore navedeno, prigovor Vijeća mora se odbaciti i nema potrebe ispitivati argument da je Opći sud pogriješio smatrajući da nije utvrđeno da je *Bank Mellat* državni subjekt, budući da je taj argument nedjelotvoran.“

28. U drugom, sličnom predmetu, Vijeće i Komisija nisu osporili pravo samog društva podnositelja zahtjeva da traži ukidanje osporenih mjera; negirali su samo da je to društvo imalo određena temeljna prava na koja se oslanjalo kako bi postiglo ukidanje. Opći sud je odbacio ovaj argument, koji je bio usmjeren na odbačaj tužbenog zahtjeva kao nedopuštenog, jer se, prema mišljenju tog suda, taj argument odnosio na meritum. Vijeće je podnijelo žalbu Sudu Europske Unije, tvrdeći da ako neki pravni subjekt koji je vladina organizacija u smislu članka 34. Konvencije nema temeljno pravo na zaštitu imovine ili drugih temeljnih prava, on tada nema niti aktivnu legitimaciju pozivati se na navodnu povredu tih prava pred Općim sudom. Sud Europske Unije smatrao je: (*Vijeće protiv Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran*, Predmet C-348/12 P, presuda od 28. studenog 2013., EU:C:2013:772):

„50. ... tužba društva *Kala Naft* ušla je u opseg drugog stavka članka 275. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije]. Društvo je imalo aktivnu legitimaciju osporavati pred sudovima Europske unije njegovo uvrštavanje na popis sadržan u dotičnim aktima, jer

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

ga se je taj popis izravno i pojedinačno ticao u smislu četvrtog stavka članka 263. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije]. Stoga se njegov pravni interes za pokretanje postupka nije mogao osporiti.

51. Stoga je Opći sud u stavku 45. presude koja je povod žalbi ispravno smatrao da se argument ima li društvo *Kala Naft* pravo pozivati se na zaštitu i jamstva temeljnih prava nije odnosio na dopuštenost tužbe ili prigovora, već se odnosio na osnovanost predmeta.“

29. Naposljetku, u premetu *Petro Suisse Intertrade Co. SA protiv Vijeća* (Spojeni predmeti T-156/13 i T-373/14, presuda od 18. rujna 2015., EU:T:2015:646), Opći sud potvrdio je tumačenje prethodno navedene presude:

“39. Štoviše, u presudi od 28. studenoga 2013. u predmetu *Vijeće protiv Manufacturing Support & Procurement Kala Naft ...*, Sud je odbacio argumente o nedopuštenosti koje su iznijeli Vijeće i Komisija prema kojima, budući da potječe od države Irana, podnositelj zahtjeva u tom predmetu, društvo *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co.*, nije uživalo zaštitu temeljnih prava. Sud je tako u biti potvrdio da je poslovni subjekt koji potječe od države koja nije članica imao pravo pozivajući se, tamo gdje je to moguće, na jamstva temeljnih prava, podnijeti tužbu radi ukidanja restriktivnih mjera donesenih protiv njega.”

30. Ovaj pristup ponovio je i Opći sud i Sud Europske unije u nekoliko sličnih slučajeva koji uključuju trgovačka društva koja su možda proistekla od iranske države a osporavala su izricanje restriktivnih mjera (vidi, između ostalog, *Sina Bank protiv Vijeća*, predmet T-67/12, presuda Općeg suda od 4. lipnja 2014., st. 56.-62.; *Bank of Industry and Mine protiv Vijeća*, predmet T-10/13, presuda Općeg suda od 29. travnja 2015., st. 57.-58.; *Vijeće protiv banke Saderat Iran*, predmet C 200/13 P, presuda Suda od 21. travnja 2016., stavak 50). U predmetu *Bank of Industry and Mine protiv Vijeća* Opći sud je presudio:

57. Međutim, čak i da je to opravdanje primjenjivo u odnosu na unutarnju situaciju, činjenica da je država jamac poštivanja temeljnih prava na svom teritoriju ne utječe na opseg prava koji pravne osobe koje potječu od te iste države možda imaju na teritoriju trećih zemalja (presuda u predmetu *Bank Melli Iran protiv Vijeća*, citirana prethodno u točki 53., EU: T: 2013: 397, stavak 69.).

58. Imajući u vidu prethodno navedeno, mora se smatrati da pravo EU-a ne sadrži pravilo koje sprječava pravne osobe koje potječu iz država koje nisu članice da iskoriste prednosti zaštite i jamstava temeljnih prava. Slijedom toga, čak i ako podnositelj zahtjeva kao javni poslovni subjekt, potječe od iranske države, može se osloniti na ta prava pred sudovima Europske unije u mjeri u kojoj su ona spojiva s njegovim statusom pravne osobe (vidi, u tom smislu, *Bank Melli Iran protiv Vijeća*, prethodno citirano u točki 53., EU: T: 2013: 397, stavak 70). "

PRIGOVORI

31. Vlada podnositeljica zahtjeva prigovorila je da su sustavnim proizvoljnim i nezakonitim ponašanjem koje je predstavljalo administrativnu

praksu, hrvatske vlasti sprječavale i nastavljaju sprječavati Ljubljansku banku u ovrsi i naplati dugova od svojih hrvatskih dužnika u Hrvatskoj. Ta se navodna praksa sastoji, prvo, od sustavnog proizvoljnog tumačenja mjerodavnog slovenskog prava od strane hrvatskih sudova koji odbijaju priznati aktivnu legitimaciju (*locus standi*) Ljubljanskoj banci u vezi s tim potraživanjima; drugo, od miješanja članova izvršne vlasti tužene Vlade u sudske postupke; treće, od sustavnog odugovlačenja postupaka i raznih drugih postupovnih nedostataka, i četvrto, od odbijanja izvršenja pravomoćnih sudskih odluka koje su hrvatski sudovi donijeli u korist Ljubljanske banke. Vlada podnositeljica zahtjeva navela je višestruke povrede članka 6. stavka 1., članka 13. i 14. Konvencije i članka 1. Protokola br. 1. U skladu s člankom 41. Konvencije, zatražili su i pravednu naknadu koja odgovara gubicima koje je Ljubljanska banka pretrpjela zbog navodnih kršenja.

PRAVO

32. U vezi s gore navedenim prigovorima, tužena Vlada iznijela je tri preliminarna prigovora glede dopuštenosti ovog zahtjeva. Prije svega, tvrdila je da je zahtjev nespojiv s člankom 33. Konvencije jer Vlada podnositeljica zahtjeva nije imala pravo podnijeti ga Sudu u obliku međudržavnog predmeta. Drugo, tužena Vlada izjavila je da bi zahtjev trebalo odbaciti zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova „u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava“, suprotno zahtjevu članka 35. stavka 1. Konvencije. Treće, prigovorili su da je zahtjev podnesen izvan šestomjesečnog roka navedenog u istoj odredbi.

I. PRIGOVOR GLEDE NESPOJIVOSTI ZAHTJEVA S ČLANKOM 33. KONVENCIJE

33. Pozivajući se na odluku Suda u predmetu *Ljubljanska banka D.D. protiv Hrvatske*, prethodno citiranu u ovoj odluci, tužena Vlada tvrdila je da, budući da je utvrđeno da Ljubljanska banka nije „nevladina organizacija“ u smislu članka 34. Konvencije ona stoga ne može podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu, te da Konvencija isto tako isključuje mogućnost da Vlada podnositeljica zahtjeva brani prava takvog subjekta putem međudržavnog spora na temelju članka 33. [Konvencije]. Vlada podnositeljica zahtjeva nije se složila s ovim prigovorom; nadalje, u svojem prvotnom očitovanju tvrdila je da Sud nije ovlašten ispitati taj prigovor u fazi ispitivanja dopuštenosti međudržavnog zahtjeva.

34. Mjerodavne odredbe Konvencije glase:

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

Članak 1.

„Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. [ove] Konvencije.“

Članak 19.

„Radi osiguranja poštovanja obveza koje su visoke ugovorne stranke preuzele Konvencijom i dodatnim protokolima, ustanovljuje se Europski sud za ljudska prava, dalje: „Sud“. ...“

Članak 32.

„1. Nadležnost Suda proteže se na sve predmete glede tumačenja i primjene Konvencije i dodatnih protokola što su mu podneseni kao što je određeno u člancima 33., 34., 46. i 47.

2. U slučaju spora o nadležnosti Suda odlučuje Sud.“

Članak 33.

„Svaka visoka ugovorna stranka može se obratiti Sudu povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije i dodatnih protokola od strane druge visoke ugovorne stranke.“

Članak 34.

„Sud može primiti zahtjeve bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dodatnim protokolima što ih je počinila jedna visoka ugovorna stranka. Visoke ugovorne stranke obvezuju se da ni na koji način neće sprječavati djelotvorno vršenje toga prava.“

Članak 35.

„1. Sud može razmatrati predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i unutar razdoblja od šest mjeseci od dana donošenja konačne odluke.

2. Sud neće razmatrati niti jedan pojedinačni zahtjev podnesen na temelju članka 34. koji je

...

(b) u osnovi isti kao neki predmet što ga je Sud već ispitivao, ili koji je već podvrgnut nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja te ako ne sadrži nikakve nove relevantne činjenice.

3. Sud će proglasiti nedopuštenim svaki pojedinačni zahtjev podnesen na temelju članka 34. ako:

a) zahtjev smatra inkompatibilnim s odredbama Konvencije i dodatnih protokola, očito neosnovanim ili zloupotrebom prava na podnošenje zahtjeva; ...“

35. Prije no što odluči je li ovaj zahtjev spojiv s člankom 33. Konvencije, Sud će utvrditi dopuštaju li mu mjerodavne odredbe Konvencije ispitivanje ovog prigovora u fazi ispitivanja dopuštenosti.

A. Može li Sud ispitati ovaj prigovor u fazi ispitivanja dopuštenosti*1. Argumenti stranaka***(a) Hrvatska Vlada**

36. Tužena Vlada smatrala je da raspon preliminarnih pitanja koja Sud može ispitati u fazi ispitivanja dopuštenosti međudržavnog predmeta nije ograničen na ona navedena u članku 35. stavku 1. Konvencije. Formalno gledajući, istina je da u međudržavnom sporu Sud može provjeriti samo ispunjavanje dva formalna postupovna uvjeta dopuštenosti utvrđena člankom 35. stavkom 1., a to su iscrpljenost domaćih pravnih sredstava i poštovanje šestomjesečnog roka. No, već u ovoj preliminarnoj fazi, Sud je nadležan utvrditi je li zahtjev u potpunosti neutemeljen ili na drugi način ne ispunjava zahtjeve utemeljenog „navoda“ u smislu članka 33. Konvencije. Tužena Vlada pozvala se na nekoliko odluka Suda i Europske komisije za ljudska prava (u daljnjem tekstu "Komisija") u međudržavnim zahtjevima, u kojima su obje konvencijske institucije priznale da bi, u ovoj fazi, mogle ocijeniti dopuštenost uzimajući u obzir i više od ta dva uvjeta utvrđena člankom 35. stavkom 1. Dakle, one bi mogle i trebale utvrditi postoje li *prima facie* dokazi o poštovanju pravila o iscrpljenosti [domaćih pravnih sredstava i šestomjesečnog roka] te je li ili nije bilo dovoljno dokaza koji bi omogućili Sudu da uopće ispita dotični predmet. U svakom slučaju, pitanje tumačenja nadležnosti Suda na temelju članka 33. ne treba biti rezervirano za fazu ispitivanja osnovanosti [zahtjeva].

37. Tužena Vlada nadalje je smatrala da je ključno pitanje ovog predmeta pitanje "nadležnosti" u smislu članka 32. Konvencije. Prema članku 32. stavku 1., nadležnost Suda proteže se na sve predmete glede tumačenja i primjene Konvencije koji su mu podneseni kao što je to određeno člankom 33. Konvencije, a to nužno uključuje i opseg ovlaštenja danih Sudu na temelju potonje odredbe. Štoviše, neslaganje stranaka o tome je li Vlada podnositeljica ovlaštena podnijeti zahtjev na temelju članka 33. Konvencije, predstavlja „spor o tome je li Sud nadležan“ u smislu članka 32. stavka 2., a Konvencija ne sprječava Sud da to riješi u fazi ispitivanja dopuštenosti.

(b) Slovenska Vlada

38. U svom pisanom očitovanju Vlada podnositeljica podsjetila je da se u međudržavnom sporu sva pitanja koja nisu navedena u članku 35. stavku 1. ispituju nakon ispitivanja dopuštenosti te se moraju ispitati zajedno s osnovanošću predmeta. Drugim riječima, jedini razlozi zbog kojih se međudržavni zahtjev može proglasiti nedopuštenim u preliminarnoj fazi su neiscrpljivanje domaćih pravnih sredstava i nepoštovanje šestomjesečnog roka. Suprotno tome, Sud ne može provesti „preliminarno ispitivanje osnovanosti“ predmeta i proglasiti zahtjev nedopuštenim iz bilo kojeg drugog razloga spomenutog u članku 35. - na primjer, jer je nespojiv s Konvencijom

ili njezinim protokolima, očito neosnovan ili predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje zahtjeva. Stoga je Vlada podnositeljica zahtjeva tvrdila da Sud nije nadležan baviti se pitanjem spojivosti zahtjeva s člankom 33. Konvencije u fazi ispitivanja dopuštenosti, te da to pitanje mora biti rezervirano za kasniju fazu.

39. Međutim, na raspravi 12. lipnja 2019., Vlada podnositeljica zahtjeva priznala je da je pitanje tumačenja bilo koje odredbe Konvencije, uključujući i članka 33., i, u skladu s time, je li ovaj zahtjev spojiv s njime, pitanje "nadležnosti" u smislu članka 32. stavka 1., te da drugi stavak istog članka ovlašćuje Sud da to pitanje ispita u fazi ispitivanja dopuštenosti.

2. Ocjena Suda

40. S jedne strane, iz izričite formulacije odredbi članka 35., stavka 2. i 3. Konvencije - koje omogućuju Sudu da proglasi neki zahtjev nedopuštenim jer je taj zahtjev u osnovi isti kao predmet kojeg je Sud već ispitao ili je predmetom drugog postupka međunarodne istrage ili nagodbe, ili je nespojiv s odredbama Konvencije, očigledno neosnovan ili predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje zahtjeva - jasno je da su te odredbe ograničene na pojedinačne zahtjeve na temelju članka 34. i da su stoga neprimjenjive na međudržavne zahtjeve podnesene na temelju članka 33. Konvencije (*Cipar protiv Turske*, br. 6780/74 i 6950/75, odluka Komisije od 26. svibnja 1975., DR 2, str. 125., na str. 138.; *Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska v. Turske*, br. 9940-9944 / 82, odluka Komisije od 6. prosinca 1983., DR 35, str. 143., na str. 162., i *Gruzija protiv Rusije* (II) (odl.), br. 38263/08, st. 64. i 79., 13. prosinca 2011.). Stoga su, kako je Vlada podnositeljica zahtjeva pravilno istaknula, jedini razlozi zbog kojih se međudržavni zahtjev može odbiti u fazi ispitivanja dopuštenosti na temelju članka 35. neiscrpljivanje domaćih pravnih sredstava i nepoštovanje šestomjesečnog roka navedenog u stavku 1. tog članka.

41. S druge strane, konvencijske institucije nikada nisu tumačile postupovne odredbe Konvencije toliko restriktivno da bi isključile bilo kakvu mogućnost provođenja preliminarnе ocjene sadržaja predmeta izvan okvira članka 35., stavka 1. Dakle, Sud je u više navrata smatrao da je Konvencija, unatoč svom specifičnom karakteru instrumenta za zaštitu ljudskih prava, međunarodni ugovor koji treba tumačiti u skladu s relevantnim normama i načelima međunarodnog javnog prava (vidi, primjerice, *Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske* [VV], br. 5809/08, st. 134., 21. lipnja 2016., i *Naït-Liman protiv Švicarske* [VV], br. 51357/07, st. 174., 15. ožujka 2018.). Stoga se formulacija članaka 33. i 35. ne može tumačiti kao sprječavanje Suda da već u fazi ispitivanja dopuštenosti, na temelju općih načela kojima se uređuje izvršavanje nadležnosti međunarodnih sudova, utvrdi je li on uopće nadležan rješavati predmet koji mu je podnesen (*Gruzija protiv Rusije* (II) (odl.), prethodno citirano, st. 64.). Iako se tekst članka 35. stavka 2. i 3. poziva na članak 34., on ne isključuje primjenu općeg pravila

koje omogućuje proglasiti međudržavni zahtjev nedopuštenim ako je od početka jasno da je potpuno neutemeljen ili da na drugi način ne ispunjava pretpostavke utemeljenog navoda u smislu članka 33. Konvencije (*Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska protiv Turske*, gore citirano, str. 161.-162.). Po mišljenju ovog Suda, takav je pristup također u skladu s načelom ekonomičnosti postupka.

42. U skladu s prethodno navedenim, konvencijske institucije već su u fazi ispitivanja dopuštenosti odlučivale o preliminarnim pitanjima kao što je *locus standi* (aktivna legitimacija) vlade podnositeljice zahtjeva kao legitimnog predstavnika dotične države (*Cipar protiv Turske*, br. 6780/74 i 6950/75, gore citirano, na str. 135.-136., i *Cipar protiv Turske*, br. 8007/77, odluka Komisije od 10. srpnja 1978., DR 13, str. 85, na str. 146.-148.); o nadležnosti *ratione loci* institucija Konvencije (*Cipar protiv Turske*, br. 6780/74 i 6950/75, gore citirano, str. 136-137, i *Cipar protiv Turske*, br. 8007/77, gore citirano, na str. 148.-150.); o *prima facie* postojanju nadležnosti tužene države (*Cipar protiv Turske*, br. 25781/94, odluka Komisije od 28. lipnja 1996., DR 86-A, str. 104., na str. 130.-131.); o pitanju postojanja *prima facie* dokaza o kršenju Konvencije u svjetlu dokaza koje su iznijele stranke (*Francuska, Norveška, Danska, Švedska i Nizozemska protiv Turske*, gore citirano, str. 160.-162.), i o tome postoji li između stranaka "poseban sporazum", u smislu sadašnjeg članka 55. Konvencije, koji bi možda onemogućio da konvencijske institucije ispituju predmet (*Cipar protiv Turske*, br. 25781/94, gore citiran, na str. 137.-138.). Štoviše, čak i ako sama Konvencija ne dopušta odbacivanje međudržavnog zahtjeva u fazi ispitivanja dopuštenosti jer zahtjev predstavlja "zlouporabu prava na podnošenje zahtjeva", Komisija je unatoč tome ispitala sadržaj nekoliko zahtjeva u svjetlu općeg načela prema kojem se pravo pokretanja postupka pred međunarodnom instancom ne smije očigledno zloupotrijebiti, pod pretpostavkom da je takvo opće načelo postojalo (*Cipar protiv Turske*, br. 6780/74 i 6950/75, gore citirano, na str. 138. ; *Cipar protiv Turske*, br. 8007/77, citirano gore, na str. 156.; *Cipar protiv Turske*, br. 25781/94, citirano gore, na str. 135.).

43. Vraćajući se specifičnim okolnostima ovog predmeta, Sud smatra da ključno preliminarno pitanje ovog predmeta, a to je – može li ovaj Sud ispitivati međudržavni zahtjev kojim se brane prava pravne osobe koja *prima facie* nije „ne-vladina” – izlazi izvan opsega bilo kojeg uvjeta dopuštenosti utvrđenog člankom 35. Konvencije, kako su ti uvjeti tumačeni u ustaljenoj sudskoj praksi konvencijskih institucija. Prvo, prema mišljenju Suda, ovo se pitanje ne može izjednačiti s uvjetom spojivosti zahtjeva *ratione personae* s Konvencijom. Za razliku od prethodno citiranog pojedinačnog predmeta *Ljubljanska banka D.D. protiv Hrvatske*, u kojem se smatralo da banka podnositeljica zahtjeva, po svojoj prirodi, nema pravo podnijeti zahtjev na temelju članka 34. s obzirom na nepostojanje dovoljne institucionalne i poslovne neovisnosti od države, slovenska Vlada nesumnjivo ima pravo podnijeti međudržavni zahtjev na temelju članka 33.; štoviše, ona ne mora

biti na bilo koji način – čak ni neizravno – oštećena zbog navodnih kršenja (vidi, s tim u vezi, *Cipar protiv Turske (pravedna naknada)* [VV], br. 25781/94, st. 46., 12. svibnja 2014). Također nikada nije ustvrđeno da se ove navodne povrede nisu mogle pripisati vlastima tužene visoke ugovorne stranke (vidi, suprotno tome, *Naku protiv Litve i Švedske*, br. 26126/07, st. 78.-79., 8. studenoga 2016. ; *Rustamov protiv Rusije*, br. 11209/10, st. 183.-184., 3. srpnja 2012. ; *Djokaba Lambi Longa protiv Nizozemske* (odl.), br. 33917/12, st. 68.-84., 9. listopada 2012., ili *Sotirov i drugi protiv Bugarske* (odl.), br. 13999/05, 5. srpnja 2011.). Nadalje, čak i ako je ključno preliminarno pitanje koje je ovaj predmet otvorio izravno povezano s predmetom zahtjeva, ne može ga se izjednačiti niti s pitanjem spojivosti *ratione materiae* budući da se ovaj uvjet dopuštenosti uvijek shvaćao na način da se isključivo odnosio na materijalni sadržaj prava zajamčenih Konvencijom i njezinim protokolima (vidi npr. *Károly Nagy protiv Mađarske* [VV], br. 56665/09, st. 77.-78., 14. rujna 2017. ili, u odnosu na određenu tuženu državu u slučaju valjanosti rezerve, *Kozlova i Smirnova protiv Latvije* (odl.), br. 57381/00, ECHR 2001-XI).

44. Sud se slaže s obje strane da je ključno pitanje ovog predmeta pitanje nadležnosti Suda u smislu članka 32. Konvencije, a ne pitanje dopuštenosti u užem smislu tog izraza. Zapravo, pitanje može li Konvencija kao međunarodni ugovor o ljudskim pravima stvoriti temeljna prava za pravne subjekte u državnom vlasništvu i one kojima država upravlja nadilazi okvire mehanizma Konvencije i dotiče se općeg pitanja međunarodnog prava, posebno u svjetlu općepriznate specifične prirode međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (prethodne točke 23.-25. ove odluke).

3. Zaključak

45. Slijedom navedenog, Sud smatra da postoji utemeljeni „spor o tome je li [on] nadležan“ u smislu članka 32. stavka 2. Konvencije, o čemu se može suditi u bilo kojoj fazi postupka. Sud stoga ne treba proglasiti ovaj zahtjev dopuštenim da bi mogao razmotriti ključno pitanje ovog predmeta.

B. Dopušta li opseg članka 33. Konvencije vladi podnositeljici zahtjeva braniti prava organizacije koja nije „nevladina“ u smislu članka 34.

1. Argumenti stranaka

(a) Hrvatska Vlada

46. Tužena Vlada ponovila je da Sud razlikuje dvije kategorije međudržavnih prigovora podnesenih na temelju članka 33. Konvencije: prva, koja obuhvaća prigovore koji se odnose na opća pitanja s ciljem obrane javnog poretka Europe i druga, koja obuhvaća prigovore u kojima država podnositeljica zahtjeva prokazuje kršenje osnovnih ljudskih prava jedne ili više osoba koje su jasno identificirane ili ih se može identificirati od strane

druge ugovorne stranke (*Cipar protiv Turske (pravedna naknada)* [VV], br. 25781/94, st. 44.-45., ECHR 2014.; *Gruzija protiv Rusije (pravedna naknada)* [GC], br. 13255/07, st. 21., 31. siječnja 2019.). Prigovori koje je Slovenija iznijela u ovom slučaju ne mogu pripadati prvoj kategoriji jer nije dokazano da bi odluke domaćih sudova o aktivnoj legitimaciji jedne banke u građanskim i ovršnim postupcima mogle ugroziti europski javni poredak do te mjere da bi opravdale međudržavni spor. Štoviše, članstvo Hrvatske u Europskoj uniji dokazuje da je ona svoje pravosuđe uskladila sa standardima EU-a. Stoga je hrvatska Vlada zaključila da bi se ovaj zahtjev mogao definirati kao zahtjev koji pripada drugoj kategoriji međudržavnih sporova, „bitno sličnih ne samo onim podnesenim u pojedinačnom zahtjevu na temelju članka 34. Konvencije, već i zahtjevima podnesenim u kontekstu diplomatske zaštite“ (*Cipar protiv Turske (pravedna naknada)*, prethodno citirano, st. 45.).

47. Pozivajući se na sudsku praksu Suda, kao i praksu Međuameričkog suda za ljudska prava, Međunarodnog suda pravde i Odbora za ljudska prava Ujedinjenih naroda, tužena Vlada izložila je da bilo koji međudržavni spor na temelju bilo kojeg postojećeg međunarodnog ili nadnacionalnog mehanizma zaštite ljudskih prava mora biti *prima facie* povezan s kršenjem temeljnih prava pojedinca. Pristupanjem država takvim mehanizmima zaštite, države ugovornice preuzimaju obveze prema svim osobama pod njihovom jurisdikcijom, a ne međusobno, i te obveze ne podliježu bilo kakvom pojmu uzajamnosti. Međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima štiti se pojedinac, a ne država, te ti ugovori ne stvaraju nikakva subjektivna prava za same visoke ugovorne stranke niti im je svrha zaštititi interese visokih ugovornih stranaka.

48. U smislu gore spomenutog općeg načela, tužena Vlada tvrdila je da ako vladina organizacija nema pravo podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu u skladu s člankom 34., tada se ne može priznati da je ona „žrtva“ kršenja bilo kojeg konvencijskog prava. Tužena Vlada odbacila je mogućnost tumačenja mjerodavnih odredbi Konvencije na način koji bi razdvojio postojanje materijalnih prava od dostupnosti pravnog lijeka, stvarajući tako dvije kategorije žrtava: one čija prava mogu biti zaštićena mehanizmom pojedinačnog zahtjeva iz članka 34. i one koje uživaju ista prava, ali se mogu zaštititi samo međudržavnim sporom u skladu s člankom 33. Činjenica da članak 34. ograničava pravo pojedinačnog zahtjeva na „bilo koju osobu, nevladinu organizaciju ili skupinu pojedinaca“, dok se materijalnim odredbama Konvencije utvrđuju prava za "svakoga", ne može se koristiti kao osnova za takvu razliku. Stvarna svrha restriktivne formulacije članka 34. je stroga definicija aktivne legitimacije pred Sudom, koji ne samo da navodi vrste osoba koje mogu biti podnositelji zahtjeva, već, suprotno članku 33., također zahtjeva status "žrtve" te iste osobe, čime se sprječava *actio popularis*.

49. Prema tvrdnjama tužene Vlade, činjenica da se vladine organizacije ne spominju u članku 34. među vrstama mogućih žrtava kršenja Konvencije ukazuje na to da njeni autori nisu predvidjeli zaštitu njihovih prava. Ako je namjera autora Konvencije doista bila da zajamče ljudska prava vladinim organizacijama, onda je teško objasniti zašto su izuzete iz djelokruga članka 34.

50. Tužena Vlada odbila je mogućnost razlikovanja između državnih tijela u užem smislu, koja bi bila izuzeta od jamstava Konvencije kao i drugih poslovnih subjekata u vlasništvu države i onih kojima država upravlja a koja bi uživala zaštitu na temelju članka 33. U predmetima kao što je ovaj, u kojem poslovni subjekt nije dovoljno institucionalno i poslovno neovisan od slovenske države i tehnički je u vlasništvu Fonda za sukcesiju kojim upravlja država, bilo kakva pravedna naknada koju bi Sud odredio na temelju članka 41. Konvencije ne bi koristila nijednoj pojedinačnoj žrtvi, već bi umjesto toga ona pripala državi. To bi bilo protivno osnovnoj svrsi međudržavnih sporova. Jedini stvarni cilj svakog međudržavnog zahtjeva ove prirode je pokušati zaštititi ekonomske i financijske interese države. Tako, na primjer, u ovom predmetu, cilj slovenske Vlade u konačnici jest olakšati si isplate ušteđevina na temelju presude *Ališić i drugi*, prethodno citirane. Za tu svrhu tužena Vlada također je smatrala nelogičnim drugačije tretirati vladinu organizaciju tužene države i vladinu organizaciju druge ugovorne stranke ili treće zemlje (uključujući općinske vlasti i slične institucije).

51. Konačno, tužena Vlada ukazala je na postojanje sudske prakse Suda Europske unije prema kojoj strane tvrtke u državnom vlasništvu mogu podnijeti izravne zahtjeve sudovima EU-a (prethodne točke 26.-30.). Međutim, smatrali su da to nije relevantno u ovom predmetu, i to zato što je taj Sud EU izričito utvrdio da nije vezan postupovnim pravilima Konvencije.

52. Ukratko, tužena Vlada tvrdila je da je Vlada podnositeljica zahtjeva pokušala pretvoriti Sud u platformu za rješavanje neriješenog spora između dvije države, što je u suprotnosti sa značenjem i svrhom Konvencije kao međunarodnog ugovora o ljudskim pravima. Budući da se prava i interesi pravnih osoba poput Ljubljanske banke ne mogu štititi međudržavnim zahtjevom temeljem članka 33., ne postoji "utemeljeni navod" o kršenju ljudskih prava u svrhu te odredbe, te bi ispitivanje bilo kojeg takvog zahtjeva bilo izvan nadležnosti Suda dane mu Konvencijom.

(b) Slovenska Vlada

53. Vlada podnositeljica zahtjeva priznala je da se, prema odluci Suda u predmetu *Ljubljanska banka D.D.*, citiranoj gore, Ljubljanska banka „u smislu članka 34. Konvencije mora smatrati vladinom organizacijom“, te stoga „nema aktivnu legitimaciju za podnošenje pojedinačnog zahtjeva Sudu“. Međutim, tvrdili su da to ni na koji način ne znači da ta banka ne može uživati temeljna prava na temelju Konvencije; u stvari, pitanje ima li pravna osoba materijalna prava zaštićena Konvencijom i ima li procesnu sposobnost

izravno podnositi zahtjeve pred Sudom, dva su različita pitanja koja se ne smiju spojiti u jedno.

54. Da bi potkrijepila svoj stav, Vlada podnositeljica zahtjeva pozvala se na tri niza argumenata. Prije svega, podsjetila je na povijest mehanizma Konvencije: prije 1. studenoga 1998., kada je Protokol br. 11. stupio na snagu, Komisija je bila nadležna za razmatranje pojedinačnih zahtjeva samo ako je dotična država ugovornica izdala službenu izjavu kojom je priznala nadležnost Komisije, što je mogla učiniti u određenom roku. Unatoč tome, čak i ako jedna ugovorna stranka nije dala takvu izjavu, i dalje je bila obvezana člankom 1. Konvencije; osobe i pravne osobe pod njezinom jurisdikcijom uživale su materijalna prava na temelju Konvencije, i ta prava su stoga mogla biti kršena od te države. To pokazuje da su postojanje materijalnog prava i dostupnost pravnog lijeka prema Konvenciji dva potpuno neovisna pitanja.

55. Drugo, Vlada podnositeljica skrenula je pažnju Suda na različit tekst članka 34. i članaka koji jamče točno određena temeljna prava. Iako članak 34. ograničava dostupnost postupka na temelju pojedinačnog zahtjeva Sudu i dopušta ga samo „bilo kojoj fizičkoj osobi, nevladinoj organizaciji ili skupini pojedinaca”, drugi članci ne sadrže takav restriktivni izričaj. Dakle, članak 1., članak 6. stavak 1. i članak 13. Konvencije uspostavljaju prava za „svakoga“ („*toute personne*“ na francuskom), dok članak 1. Protokola br. 1 štiti prava vlasništva „*svake fizičke ili pravne osobe*“ („*toute personne physique ou morale*“). Da je namjera autora Konvencije bila ograničiti uživanje tih prava samo strogo nevladinim tijelima, tekst te odredbe bio bi sličan onom iz članka 34. Vlada podnositeljica zahtjeva nije vidjela nijedan razlog zašto bi pravni subjekti u vlasništvu države i oni kojima država upravlja trebali biti lišeni supstantivne zaštite na temelju Konvencije. Slijedom toga, takvi pravni subjekti - a među njima i Ljubljanska banka - mogu biti "žrtve" kršenja prava zajamčenih Konvencijom.

56. Vlada podnositeljica zahtjeva priznala je da ne bi svi takvi subjekti trebali moći koristiti konvencijska jamstva i mogućnost pribjegavanja mehanizmu međudržavnog spora uspostavljenog člankom 33. Državna institucija u užem smislu (kao što je, na primjer, državno odvjetništvo) očito bi bila isključena jer je dio dotične države i u njezino ime izvršava javnu ovlast. To bi trebao biti jedini odlučujući kriterij pri odlučivanju kada se može primijeniti članak 33. Slijedom toga, supstantivna prava pravne osobe koja nije ni tijelo ni sastavni dio dotične države i kojoj nisu dodijeljene nikakve javne ovlasti trebala bi biti zaštićena pribjegavanjem mehanizmu međudržavnog spora, čak i ako se ne može svrstati u kategoriju „nevladine“ organizacija u skladu s člankom 34. zbog nedostatka „dovoljne institucionalne i poslovne neovisnosti od države“.

57. Treće, Vlada podnositeljica zahtjeva ponovila je sudsku praksu Suda prema kojoj je glavni *ratio legis* nedopuštenosti pojedinačnih zahtjeva podnesenih od strane državnih tijela ili državnih poduzeća spriječiti ugovornu

stranku da bude podnositelj zahtjeva i tužena stranka pred Sudom (*Islamic Republic of Iran Shipping Lines protiv Turske*, br. 40998/98, st. 81, ECHR 2007 V). Međutim, navedeno se ne odnosi na ovaj predmet jer Ljubljanska banka pripada državi ugovornici koja nije tužena. Slovenska Vlada pozvala se i na nekoliko presuda Općeg suda Europske unije i Suda Europske unije (prethodne točke 26.-30.), prema kojima pravna osoba u potpunom vlasništvu stranog državnog poslovnog subjekta uživa temeljna prava i može tražiti njihovu učinkovitu pravnu zaštitu.

58. Vlada podnositeljica zahtjeva zanijekala je da je podnijela zahtjev kako bi zaštitila svoje vlastite financijske interese. U tom pogledu, pozvali su se na ustaljenu sudsku praksu Suda koja se odnosi na poštovanje "korporacijskog vela" i jasnu razliku između prava trgovačkog društva i prava njegovih dioničara. Stoga, čak i ako bi zaštita prava dioničkog društva koristila i državi u čijem je vlasništvu, mogući ekonomski interesi su irelevantni. Dakle, u ovom predmetu Slovenija ne postupa kao dioničar Ljubljanske banke, već kao visoka ugovorna stranka koja ostvaruje svoje postupovno pravo temeljem članka 33. Konvencije i proziva Hrvatsku da je međunarodno odgovorna za kršenje ljudskih prava i posljedično kršenje javnog poretka u Europi.

59. Uzimajući u obzir gore navedeno, Vlada podnositeljica zaključila je da članak 33. Konvencije dopušta Sudu da sudi u međudržavnim predmetima čiji je cilj zaštita prava poslovnih subjekata u vlasništvu države i onih kojima upravlja država pod uvjetom da oni nisu ni tijela ni sastavni dijelovi dotične države, čak i ako se ti pravni subjekti ne mogu smatrati „nevladinim“ u smislu članka 34.

2. Ocjena Suda

60. U ovom predmetu, Sud prvo mora utvrditi može li ispitati međudržavni zahtjev koji je podnijela visoka ugovorna stranka s ciljem zaštite prava i interesa pravne osobe koja se ne može smatrati „nevladinom organizacijom“ u smislu članka 34. Konvencije te stoga nema pravo podnijeti pojedinačni zahtjev. Relevantna načela sudske prakse u vezi s tumačenjem Konvencije kao međunarodnog ugovora mogu se sažeti na sljedeći način (*Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], br. 18030/11, st. 118.-122 i 125., ECHR 2016, s daljnjim referencama):

- (a) Kao međunarodni ugovor, Konvencija se mora tumačiti u svjetlu pravila tumačenja predviđenih u člancima 31. do 33. Bečke konvencije od 23. svibnja 1969. o pravu međunarodnih ugovora (točka 22. gore). U skladu s tim odredbama, Sud mora utvrditi uobičajeno značenje riječi u njihovom kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe odredbe iz koje su izvedene.
- (b) Mora se uzeti u obzir činjenica da je kontekst odredbe ugovor o djelotvornoj zaštiti pojedinačnih ljudskih prava i da se Konvencija

također mora čitati u cjelini i tumačiti na takav način da promiče unutarnju dosljednost i sklad između njezinih različitih odredbi.

- (c) Cilj i svrha Konvencije, kao instrumenta za zaštitu ljudskih prava, zahtijevaju da se njene odredbe moraju tumačiti i primjenjivati na način koji njezina prava čini praktičnim i učinkovitim, a ne teoretskim i iluzornim. Nadalje, kao instrument zaštite ljudskih prava, Konvencija obuhvaća više od pukih recipročnih obveza između država ugovornica.
- (d) Pri tumačenju Konvencije može se pribjeći dodatnim sredstvima tumačenja, uključujući pripremni rad (*travaux préparatoires*) na izradi tog međunarodnog ugovora, bilo da bi se potvrdilo značenje određeno u skladu s drugim metodama ili da bi se utvrdilo značenje tamo gdje bi inače bilo dvosmisleno, nejasno ili očito apsurdno ili nerazumno.

61. Sud također ponavlja da temeljem članka 34. Konvencije pravna osoba koja "tvrdi da je žrtva kršenja prava utvrđenih Konvencijom ili njenim protokolima od strane neke od visokih ugovornih stranaka" može podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu, pod uvjetom da je to „nevladina organizacija“ u smislu te odredbe. Ideja ovog načela jest spriječiti ugovornu stranku da postupa i kao podnositelj zahtjeva i kao tužena stranka pred Sudom. Pojam "vladina organizacija", za razliku od "nevladine organizacije" u smislu članka 34., uključuje pravne osobe koje sudjeluju u izvršavanju vladinih ovlasti ili vode javnu službu pod vladinom kontrolom. Izraz "vladine organizacije" odnosi se ne samo na središnja tijela države, već i na decentralizirane vlasti koje obnašaju "javne dužnosti", bez obzira na njihovu autonomiju u odnosu na središnja tijela; također se odnosi na regionalne i lokalne vlasti, uključujući općine. Da bi se utvrdilo spada li neka pravna osoba u jednu od dvije gornje kategorije, mora se uzeti u obzir njezin pravni status i, kad je to primjereno, prava koja joj taj status daje, prirodu djelatnosti koju obavlja, kontekst u kojem se djelatnost obavlja i stupanj njezine neovisnosti od političkih tijela (vidi *Arztekkammer für Wien i Dorner protiv Austrije*, br. 8895/10, st. 35., 16. veljače 2016., kao i *Österreichischer Rundfunk protiv Austrije*, br. 35841/02, st. 48.-54., 7. prosinca 2006.; *Radio France i drugi protiv Francuske* (odl.), br. 53984/00, st. 26., ECHR 2003-X, i *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, citirano gore, st. 78.-81.).

62. Što se tiče trgovačkih društava, Sud je smatrao da je neko trgovačko društvo "nevladino" u smislu članka 34. kada je ono u osnovi bilo uređeno zakonom o trgovačkim društvima, nije uživalo nikakve vladine ili druge ovlasti izvan onih dodijeljenih mu na temelju redovnog privatnog prava u obavljanju svojih djelatnosti te potpada u nadležnost redovnih, a ne upravnih sudova. Sud je također uzeo u obzir činjenicu da je jedno društvo podnositelj zahtjeva obavljalo komercijalne djelatnosti i nije imalo ulogu javne službe, niti monopol u konkurentskom sektoru (*Arztekkammer für Wien i Dorner*, gore citirano, st. 36., s daljnjim referencama).

63. Međutim, niti jedan od gore spomenutih čimbenika ne može se smatrati odlučujućim; Sud je uvijek uzimao u obzir sve relevantne činjenične i pravne okolnosti u njihovoj sveukupnosti. Tako je, na primjer, u određenom povijesnom i pravnom kontekstu nekih država ugovornica, Sud primijenio u osnovi isti opći kriterij koji se primjenjuje na pitanje odgovornosti države prema članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za dugovanja državnih poduzeća, naime, uživa li poduzeće „dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države“ (*R. Kačapor i drugi protiv Srbije*, br. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 i 3046/06, st. 97.-99., 15. siječnja 2008.; *Ljubljanska banka D.D.* (odl.), citirano gore, st. 53.; *JKP Vodovod Kraljevo protiv Srbije* (odl.), br. 57691/09 i 19719/10, st. 24., 16. listopada 2018.; u usporedbi s gore navedenim predmetom *Ališić i drugi*, st. 114.-115.). U tom pogledu Sud smatra da se pravni koncepti spomenuti u članku 34. Konvencije moraju tumačiti autonomno i bez obzira na relevantne domaće koncepte (vidi, *mutatis mutandis*, *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], br. 29381/09 i 32684/09, st. 47., ECHR 2013 (izvatci) i *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske*, br. 62543/00, st. 35., CEDH 2004 III). Stoga, činjenica da je društvo podnositelj zahtjeva osnovano u skladu s domaćim zakonom kao pravna osoba odvojena od države nije odlučujuća za utvrđivanje je li ono „nevladino“ u smislu članka 34. (*Ljubljanska banka D.D.* (odl.), gore citirano, st. 54., i *JKP Vodovod Kraljevo protiv Srbije* (odl.), gore citirano, st. 25.).

64. Priznajući da sve pravne osobe ne bi trebale moći koristiti supstantivna jamstva Konvencije kao i mogućnost pribjegavanja mehanizmu međudržavnog spora utvrđenog člankom 33., Vlada podnositeljica zahtjeva predložila je da se različiti kriteriji trebaju primjenjivati na pojedinačne i međudržavne zahtjeve. Iako bi glavni kriterij za utvrđivanje može li organizacija podnijeti pojedinačni zahtjev na temelju članka 34. ostao isti kakav je sada – tj. općenito govoreći, „dovoljna institucionalna i poslovna neovisnost od države“ – jedine pravne osobe koje ne bi mogle koristiti mehanizam međudržavnog spora temeljem članka 33. bile bi državne institucije u užem smislu riječi, koje su sastavni dio dotične države i izvršavaju javnu ovlast u njezino ime. Prava drugih pravnih osoba koje se ne bi smatrale „nevladinima“ temeljem članka 34. i dalje bi država ugovornica mogla braniti putem međudržavnog zahtjeva (st. 55. gore). Ovaj Sud nije uvjeren u takav pristup iz tri razloga.

65. Prvo, dobro utvrđeno opće načelo tumačenja Konvencije je da se ona mora čitati u cjelini i da se njezini članci trebaju tumačiti tako da promiču unutarnju dosljednost i sklad njezinih odredbi (vidi, među mnogim drugima, *Johnston i drugi protiv Irske*, 18. prosinca 1986., st. 57, serija A, br. 112; *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.) [VV], br. 65731/01 i 65900/01, st. 47.-48., ECHR 2005. i *Mihalache protiv Rumunjske* [VV], br. 54012/10, st. 92., 8. srpnja 2019.). Po mišljenju Suda, unutarnja usklađenost Konvencije važno je načelo koje se primjenjuje na supstantivna prava sadržana u I

Odjeljku Konvencije, ali jednako tako i na odredbe o nadležnosti i postupku - u ovom predmetu na članke 1., 33. i 34.

66. Drugo, Sud bi trebao uzeti u obzir posebnu prirodu Konvencije kao instrumenta za učinkovitu zaštitu ljudskih prava, općepriznatog u međunarodnom pravu. Kao što je Međunarodni sud pravde izjavio u svom savjetodavnom mišljenju od 28. svibnja 1951., posebna logika međunarodnog ugovora o ljudskim pravima je da države ugovornice nemaju vlastitog interesa i ne vode se vlastitim pojedinačnim koristima; umjesto toga, trebale bi težiti objektivnom zajedničkom interesu, a to je zaštita prava pojedinaca (točka 23. gore). Sud se također poziva na relevantne dokumente koje su usvojili Interamerički sud za ljudska prava i Odbor za ljudska prava UN-a, prema kojima se „zaključujući ove međunarodne ugovore o ljudskim pravima, može smatrati da se države podvrgavaju pravnom poretku u kojem one, radi općeg dobra, preuzimaju razne obveze, ne u odnosu na druge države, već prema svim pojedincima u njihovoj nadležnosti“; ti se ugovori "tiču davanja prava pojedincima" i "tu nema mjesta [načelu] međudržavnog reciprociteta" (točke 24.-25. ove odluke). Štoviše, sam Sud smatrao je da je, prema samoj prirodi Konvencije, čak i u međudržavnom predmetu, pojedinac uvijek izravno ili neizravno oštećen i prvenstveno "povrijeđen" kršenjem jednog ili više prava iz Konvencije, a ne država (*Cipar protiv Turske (pravedna naknada)*, gore citirano, st. 46.). Drugim riječima, samo pojedinci, skupine pojedinaca i pravne osobe koje se mogu smatrati „nevladinim organizacijama“ u smislu članka 34. mogu biti nositelji prava temeljem Konvencije, ali ne i država ugovornica ili bilo koja pravna osoba koju se mora smatrati vladinom organizacijom (vidi gore stavke 61.-62.). Tvrditi drugačije značilo bi proturječiti temeljnom cilju Konvencije izraženom u članku 1. i u njegovoj preambuli.

67. Treće, u pogledu posebne svrhe članka 33. Konvencije, Sud ponavlja da postoje dvije osnovne kategorije međudržavnih prigovora: oni koji se odnose na opća pitanja s ciljem zaštite javnog poretka Europe i oni u kojima država podnositelj zahtjeva prijavljuje drugu ugovornu stranku zbog kršenja osnovnih ljudskih prava jedne ili više osoba koje su jasno identificirane ili se mogu jasno identificirati; ovi drugi su u biti slični pojedinačnim zahtjevima na temelju članka 34. i zahtjevima podnesenim u kontekstu diplomatske zaštite (*Cipar protiv Turske (pravedna naknada)*, gore citirano, st. 43.-45.). Sud se slaže s tuženom Vladom da ovaj zahtjev, čiji je cilj zaštita interesa jedne konkretne pravne osobe u 48 precizno ograničenih pravnih postupaka, i kojim se traži pravična naknada u skladu s člankom 41., spada u drugu, a ne prvu kategoriju međudržavnih sporova. Međutim, Sud ne smatra da je ta razlika odlučujuća u kontekstu ovog zahtjeva; u svakom slučaju, kao što je već rečeno, pojedinac je, a ne država, izravno ili neizravno oštećen i prvenstveno "ozlijeđen" kršenjem prava iz Konvencije (vidi prethodnu točku 66.). Stoga, ako se u međudržavnom sporu dodijeli pravedna naknada, ona uvijek treba biti u korist pojedinačnih žrtava, a ne u korist države (*Cipar*

protiv Turske (pravedna naknada), gore citirano, st. 46.). Međutim, ako bi Sud utvrdio povredu jednog ili više prava iz Konvencije u predmetu koji je neka država pokrenula na temelju članka 33. u ime pravnog subjekta koji nije dovoljno institucionalno i poslovno neovisan od nje te joj dodijelio novčani iznos kao pravednu naknadu, tada bi krajnji korisnik takve presude Suda bila upravo ta država i nitko drugi.

68. U svom očitovanju, Vlada podnositeljica zahtjeva pozvala se na presudu u predmetu *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, naprijed citirana, u kojoj je Sud priznao *locus standi* iranskoj državnoj tvrtki unatoč njenom javnopravnom statusu. U tom pogledu, Sud je već zaključio da se pojam „nevladina organizacija“ u članku 34. Konvencije ne može tumačiti tako da isključuje samo one „vladine“ organizacije koje bi se mogle smatrati dijelom tužene države ili da su pod njezinom strogom kontrolom. U svrhu članka 34., pojam „vladine organizacije“ uključuje pravne osobe koje sudjeluju u izvršavanju vladinih ovlasti ili vode javnu službu pod kontrolom vlade. Da bi se utvrdilo spada li neka pravna osoba u tu kategoriju, mora se uzeti u obzir njezin pravni status i, kad je to primjereno, prava koja joj taj status daje, prirodu djelatnosti koju obavlja i kontekst u kojoj se ta djelatnost obavlja, te stupanj njezine neovisnosti od političkih tijela (ibid, st. 79.). S druge strane, takvo isključivanje primjenjivo je čak i ako zahtjev podnosi "vladin" pravni subjekt države koja nije stranka Konvencije (ibid, st. 81., i *Ljubljanska banka D.D.*, gore citirano, st. 55.). U predmetu *Islamic Republic of Iran Shipping Lines* Sud je priznao *locus standi* društvu podnositelju zahtjeva utvrdivši da je bilo dovoljno neovisno da ga se smatra „nevladinim“ u smislu članka 34., u skladu s kriterijima utvrđenim u sudskoj praksi Suda, bez obzira na državu u kojoj je osnovano (ibid, st. 78.-82.). Spomenuta presuda stoga je u skladu s cjelokupnom logikom unutarnje koherentnosti i ujednačenog tumačenja odredbi Konvencije.

69. Glede presuda Općeg suda i Suda Europske unije na koje se Vlada podnositeljica pozvala (vidi gore točke 26.-30. i 57.), Sud podsjeća da se uvjeti dopuštenosti različitih prigovora pred ovm Sudom mogu razlikovati od uvjeta dopuštenosti primjenjivih pred sudovima Europske unije. Stoga, Sud ne smatra da spomenute presude, kao takve, mogu na dispozitivan način utjecati na tumačenje članka 34. Konvencije. U tom pogledu, Sud podsjeća da je u svojoj presudi od 29. siječnja 2013., u predmetu *Bank Mellat protiv Vijeća* (vidi gore stavak 26.), Opći sud Europske unije priznao da je „članak 34. EKLJP-a procesna odredba koja nije primjenjiva na postupke pred sudovima Europske unije“).

3. Zaključak

70. Uzimajući u obzir gore navedeno, Sud smatra da članak 33. Konvencije ne dopušta Vladi podnositeljici zahtjeva braniti prava pravne osobe koja se ne bi mogla smatrati „nevladinom organizacijom“ i stoga ne bi imala pravo podnijeti pojedinačni zahtjev u skladu s člankom 34.

C. Može li Sud ispitati ovaj zahtjev na temelju članka 33. Konvencije*1. Argumenti stranaka***(a) Hrvatska Vlada**

71. Budući da se gore navedeni predmet *Ljubljanska banka D.D.* odnosio na jedan pojedinačni slučaj navodnog kršenja među onima koji su obuhvaćeni ovim zahtjevom, tužena Vlada je tvrdila da je druga stranka jednostavno pokušala zaobići odluku Suda o nedopuštenosti preuzimanjem istih prigovora i pokušala ih ponovno podnijeti u međudržavnom postupku, suprotno osnovnoj svrsi tog postupka i Konvencije u cjelini.

72. U tom pogledu, tužena Vlada je ponovila da je u predmetu *Ljubljanska banka D.D.* Sud već čvrsto i nedvosmisleno utvrdio da zbog nedostatka dovoljne institucionalne i poslovne neovisnosti od slovenske države, Ljubljanska banka nije „nevladina organizacija“ u smislu članka 34. Konvencije. Potkrijepili su ovaj zaključak naglašavajući da ovaj pravni subjekt po svojoj prirodi nije „nevladin“: nije trgovačko tijelo već samo tijelo za prikupljanje potraživanja čija je jedina svrha povrat dugova; ono nema ni klijenata niti aktivnih dioničara osim države; kontrolira ga Fond za sukcesiju koji je slovenska vladina agencija. U tim okolnostima tužena Vlada je zaključila da Slovenija pokušava zaštititi vlastite ekonomske i financijske interese, a ne pojedinačna ljudska prava zajamčena Konvencijom, te da je stoga ovaj zahtjev nespojiv s člankom 33. Konvencije.

(b) Slovenska Vlada

73. Vlada podnositeljica zahtjeva smatrala je da se odluku o nedopuštenosti u predmetu *Ljubljanska banka D.D.* ne može shvatiti kao negiranje statusa "žrtve" Ljubljanskoj banci. Istina je da je u predmetu *Ljubljanska banka D.D.* Sud zaključio da se ovaj pravni subjekt "u smislu članka 34. Konvencije mora smatrati vladinom organizacijom" (ibid, st. 54.). Međutim, Sud nije razmatrao njen status u svrhu bilo koje druge odredbe Konvencije, preciznije, članka 33. Navedena odluka se stoga mora strogo tumačiti i ni na koji način ne prejudicira dopuštenost ovog međudržavnog predmeta. Niti bi se ovaj predmet trebao povezati s gore citiranim predmetom *Ališić i drugi*, u kojem je ključno pitanje bila odgovornost Slovenije (i nekoliko drugih država) na temelju međunarodnog prava, a ne stupanj i priroda autonomije Ljubljanske banke.

74. U svakom slučaju, prema navodima Vlade podnositeljice zahtjeva, sama činjenica da je država vlasnik trgovačkog društva ne izjednačuje to društvo s tom državom. Sud je sam priznao da, iako „nije [uživala] dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države“, Ljubljanska banka je ipak bila „zasebna pravna osoba“ (ibid, st. 54.). Ljubljanska banka, čija je jedina zadaća upravljanje vlastitom aktivom i pasivom, nikada nije djelovala kao sastavni dio slovenske države i nikada nije izvršavala nikakvu javnu funkciju

ili vladine ovlasti – čak ni nakon što je ta država postala njezin jedini dioničar. Ona ne može poduzimati bilo kakve radnje koje obvezuju treće strane. I dalje je zasebna pravna osoba, kojom se upravlja u skladu sa slovenskim Zakonom o trgovačkim društvima, a država izvršava samo tipična prava i obveze dioničara u dioničkom društvu. Fond za sukcesiju svoja prava ostvaruje na glavnoj skupštini u skladu s redovnim zakonom o trgovačkim društvima, ali mu je zabranjeno na bilo koji način utjecati na upravljanje bankom. Konačno, odluke Ljubljanske banke ne podliježu nadležnosti upravnih sudova. U ovim je okolnostima Ljubljanska banka dovoljno neovisna od slovenske države da bi ona mogla braniti njena prava putem mehanizma utvrđenog člankom 33. Konvencije.

75. Štoviše, Vlada podnositeljica primijetila je da se svih 48 predmeta na kojima se temelji ovaj zahtjev odnosi na dugove hrvatskih tvrtki koji proizlaze iz različitih transakcija s bankom u vrijeme kada ona nije bila u vlasništvu države. Ako bi Sud primijenio strogi pristup i odbio Ljubljanskoj banci *locus standi* na temelju Konvencije, to bi značilo da će mnoge banke koje su nakon financijske krize postale državnim vlasništvom, a kasnije ponovno privatizirane, izgubiti i steći temeljna prava na temelju Konvencije, ovisno o tome tko je bio njihov vlasnik u određenom trenutku.

2. Ocjena Suda

76. Sud je utvrdio da postoji izravna systemska poveznica između članaka 33. i 34. Konvencije na način da prava organizacije koja nije „nevladina“ u smislu članka 34. dotična vlada ne može zaštititi putem mehanizma temeljem članka 33. (st. 70. gore). Glede okolnosti ovog predmeta, Sud ponavlja svoja utvrđenja iz predmeta *Ališić i drugi*, gore citiranom:

“114. Nakon utvrđivanja kako su Ljubljanska banka Ljubljana i Investbanka bile i još uvijek su odgovorne za „staru“ deviznu štednju u svojim bosanskohercegovačkim podružnicama, mora se razmotriti, kako je to učinilo i Vijeće, jesu li Slovenija i Srbija bile odgovorne za propust tih banaka da isplate njihov dug podnositeljima zahtjeva. U tom pogledu, Sud ponavlja kako država može biti odgovorna za dugove trgovačkog društva u državnom vlasništvu, čak i ako je to društvo zasebna pravna osoba, pod uvjetom da ono ne uživa dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države koja bi oslobodila potonju od njezine odgovornosti prema Konvenciji... Ključni kriteriji korišteni u prethodno navedenim predmetima radi određivanja je li država bila zaista odgovorna za takve dugove bili su, kako slijedi: pravni status društva (prema javnom ili privatnom pravu); narav njegovih aktivnosti (javna funkcija ili uobičajeno tržišno poslovanje); kontekst njegovog djelovanja (kao što je monopol ili visoko regulirano poslovanje); njegova institucionalna neovisnost (opseg državnog vlasništva); i njegova poslovna neovisnost (opseg državnog nadzora i kontrole).

115. Dodatni čimbenici koji se uzimaju obzir su je li država bila izravno odgovorna za financijske teškoće tog društva, izvlačila sredstva društva na štetu tog društva i njegovih dionika, propustila održavati odgovarajuće distancirane odnose s tim društvom ili je na drugi način postupala zloupotrebjavajući ustroj poslovnog društva ... Konačno, u pogledu društava u režimu društvenog vlasništva, koji je bio u širokoj primjeni u SFRJ, a još se koristi u Srbiji, Sud je presudio kako ona općenito ne uživaju

ODLUKA SLOVENIJA PROTIV HRVATSKE

„dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost o državi“ da bi oslobodila potonju njezine odgovornosti temeljem Konvencije (vidi, među brojnim drugim izvorima, prethodno citirani predmet *R. Kačapor i drugi*, §§ 96.-99., i predmet *Zastava It Turs protiv Srbije* (odl.), br. 24922/12, §§ 19.-23., 9. travnja 2013. godine).

77. ...[S]ud primjećuje kako je Ljubljanska banka Ljubljana u državnom vlasništvu Slovenije, kontrolirana od strane državne agencije – Sukcesijski fond... Štoviše, ključno je kako je, putem amandmana Ustavnog zakona iz 1991. godine, Slovenija prenijela većinu imovine te banke u novu banku, na štetu te banke i njezinih dionika ... Država je tako raspolagala imovinom Ljubljanske banke Ljubljana po vlastitom nahođenju ... Veliko vijeće stoga se slaže sa zaključkom Vijeća kako postoje dovoljni temelji smatrati Sloveniju odgovornom za dug Ljubljanske banke Ljubljana gđi Ališić i g. Sadžaku i podupire takav zaključak...

78. U predmetu *Ljubljanska Banka D.D.* (odl.), prethodno citiranom, Sud se pozvao na gore navedena utvrđenja kao osnovu za sljedeće zaključke:

“53. Iako su ovi zaključci doneseni u kontekstu odgovornosti države na temelju članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za dugove kompanija u vlasništvu države, Sud je već presudio da se zaključci doneseni u tom kontekstu primjenjuju s istom snagom u kontekstu određivanja može li se kompanija (u državnom vlasništvu) smatrati “nevladinom organizacijom” u smislu članka 34. Konvencije (usporedi *Zastava It Turs*, prethodno citirano, st. 21.-23., sa *R. Kačapor i drugi protiv Srbije*, br. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 i 3046/06, st. 97.-99., 15. siječnja 2008).

54. Sud stoga smatra da, iako je banka podnositeljica zahtjeva zasebna pravna osoba, ona nema dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države te je se mora, u smislu članka 34. Konvencije, smatrati vladinom organizacijom... Stoga nema pravo podnijeti pojedinačni zahtjev Sudu.“

79. U svjetlu očitovanja stranaka i svih materijala koji su mu podneseni, Sud ne vidi razlog zašto bi odstupio od ovih zaključaka. Ponavlja da se, kako bi se utvrdilo je li neka pravna osoba „državna” ili „nevladina”, mora uzeti u obzir njezin pravni status i, kada je to primjereno, prava koja joj taj status daje, prirodu djelatnosti koju obavlja i kontekst u kojem se obavlja te stupanj njezine neovisnosti od političkih tijela (*Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, prethodno citirano, st. 79.). Uzimajući u obzir ove kriterije, još jednom primjećuje da, čak i ako je Ljubljanska banka zasebna pravna osoba koja ne sudjeluje u izvršavanju državnih ovlasti, ona je u vlasništvu slovenske države koja raspolaže njenom imovinom prema vlastitom nahođenju te je pod kontrolom vladine agencije, Fonda za sukcesiju. Bez obzira na činjenicu da je, prema navodima Vlade podnositeljice zahtjeva, ona organizirana kao dioničko društvo na koje se primjenjuje zakon o trgovačkim društvima i da ne podliježe nadležnosti upravnih sudova (st. 74. ove presude), Vlada podnositeljica zahtjeva nije osporila tvrdnju tužene Vlade da Ljubljanska banka nema niti klijente niti aktivne dioničare osim države (st. 72. ove presude). Štoviše, u prethodno navedenom predmetu *Ališić i drugi*, Sud je smatrao da je slovenska država odgovorna za dug odgovarajuće lokalne podružnice Ljubljanske banke prema dvoje podnositelja zahtjeva (ibid, st. 116.). Iako su ti nalazi doneseni u kontekstu odgovornosti države na temelju članka 1. Protokola br. 1, Sud smatra da je to važan kriterij u kontekstu

utvrđivanja može li se pravna osoba smatrati „nevladinom “. U ovim okolnostima Sud zaključuje da Ljubljanska banka ne uživa dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države i da se ne može smatrati „nevladinom organizacijom“ u smislu članka 34.

3. Zaključak

80. Sud ponavlja da Ljubljanska banka nije „nevladina organizacija“ u smislu članka 34. Konvencije i, kao takva, nema aktivnu legitimaciju za podnošenje pojedinačnog zahtjeva. S time u skladu, članak 33. ne ovlašćuje Sud da ispita međudržavni zahtjev u kojem se navodi kršenje bilo kojeg prava iz Konvencije u odnosu na ovu pravnu osobu. Sud stoga nije nadležan za razmatranje ovog predmeta.

II. PREOSTALI PRELIMINARNI PRIGOVORI

81. Tužena Vlada iznijela je dva dodatna preliminarna prigovora, navodeći, neiscrpljivanje domaćih pravnih lijekova i nepoštovanje šestomjesečnog roka, suprotno zahtjevima iz članka 35. stavka 1. Konvencije. S obzirom na zaključak koji je Sud donio u stavku 79., isti smatra da nema potrebe zasebno razmatrati ove prigovore.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD, VEĆINOM GLASOVA

Utvrdjuje da nije nadležan razmotriti ovaj zahtjev.

Sastavljeno na engleskom i francuskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 16. prosinca 2020.

Johan Callewaert
zamjenik tajnika

Robert Spano
predsjednik