

SAŽETAK PRESUDE

AL-DULIMI I MONTANA MANAGEMENT INC. PROTIV ŠVICARSKE OD 21. LIPNJA 2016. GODINE ZAHTJEV BR. 5809/08

Povreda prava na pošteno suđenje u postupku konfiskacije imovine iračkih dužnosnika

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su Khalaf M. Al-Dulimi, irački državljanin, i Montana Management Inc., tvrtka s registriranim sjedištem u Panami, čiji je direktor prvi podnositelj. Vijeće sigurnosti UN-a tvrdi da je podnositelj bio financijski direktor iračke obavještajne agencije za vrijeme režima Saddama Husseina.

Nakon što je Irak napao na Kuvajt 1990. godine, Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je Rezoluciju 661 (1990) i Rezoluciju 670 (1990) pozivajući države članice UN-a, kao i države nečlanice, da primijene opći embargo protiv Iraka, koji je uključivao i zaplijenjene kuvajtske resurse i zračni promet. Švicarsko Savezno vijeće usvojilo je 7. kolovoza 1990. godine dekret („Irački dekret“) s ciljem primijene ekonomskih mjera protiv Iraka. Podnositelji su navodili da je od tog datuma njihova imovina u Švicarskoj bila zamrznuta.

Irački dekret mijenjan je i dopunjavan u više navrata. Dana 22. svibnja 2003. Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je i Rezoluciju 1483 (2003) sa ciljem zamrzavanja imovine i financijskih sredstava koja su pripadala iračkoj Vladi, visokim dužnosnicima Vlade te entitetima koji su bili pod njihovim nadzorom. Dana 24. studenog 2003. godine Vijeće sigurnosti UN-a osnovalo je Sankcijski odbor¹, odgovoran za sastavljanje popisa osoba na koje će se te sankcije primjenjivati te su se na tom popisu našla i imena podnositelja. Dana 12. svibnja 2004. godine podnositelji su dodani i na popis pojedinaca, pravnih osoba, grupa i organizacija na koje će se primjenjivati švicarski Irački dekret. Nakon što je imovina podnositelja u Švicarskoj bila zamrznuta po toj osnovi, Savezni ured za ekonomske poslove započeo je postupak konfiskacije.

Prvi podnositelj je zatražio da se usmeno očituje pred Sankcijskim odborom, s ciljem brisanja njegovog imena s popisa. Njegov zahtjev nije ispunjen, a konfiskacijski postupak je nastavljen. Dana 22. svibnja 2006. godine Savezni ured za ekonomske poslove poslao je podnositeljima nacrt odluke o konfiskaciji. Temeljem triju odluka donesenih 16. studenog 2006. godine, Savezni ured za ekonomske poslove odredio je konfiskaciju određenih iznosa deponiranih na bankovnim računima te njihovo prebacivanje na bankovni račun Razvojnog fonda za Irak. Ured je svoje odluke temeljio na činjenici da se podnositelji nalaze na listi koju je sastavio Sankcijski odbor Vijeća sigurnosti, da je Švicarska vezana rezolucijama Vijeća sigurnosti te da bi ime moglo biti brisano s popisa švicarskog Iračkog dekreta samo na temelju odluke Sankcijskog odbora.

Kako bi se osiguralo da postupak uvrštenja subjekata na popis bude pošten i jasan te kako bi se odredili uvjeti brisanja s navedenog popisa, Sankcijski odbor usvojio je 19. prosinca 2006. godine Rezoluciju 1730 (2006), kojom je uređen postupak skidanja subjekata s popisa.

¹ „the 1518 Sanctions Committee“ (Sankcijski odbor osnovan Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1518 (2003))

Podnositelji su podnijeli žalbe Saveznom sudu protiv triju odluka donesenih 16. studenog 2006. godine. Podnositelji su prigovorili da konfiskacija njihove imovine predstavlja povredu prava vlasništva zajamčenog švicarskim Saveznim Ustavom te da postupak njihovog uvrštenja na sankcijski popis predstavlja povredu osnovnih postupovnih jamstava sadržanih u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (1966), Konvenciji te Saveznom Ustavu. Podnositelji su zatražili i mogućnost usmenog očitovanja.

Savezni sud je odbio žalbe, ograničavajući se na provjeru da se imena podnositelja nalaze na popisu Sankcijskog odbora te da je konfiscirana imovina pripadala njima.

Dana 13. lipnja 2008. godine podnositelji su podnijeli zahtjev za skidanje s popisa u skladu s postupkom predviđenim Rezolucijom 1730 (2006), ali njihov zahtjev je odbijen. U povoljnom mišljenju Državnog tajništva za ekonomska pitanja², podnositelji zahtjeva su obaviješteni da će zamrznuta sredstva moći koristiti za plaćanje odvjetničkih troškova nastalih u vezi s konfiskacijskim postupkom te postupkom skidanja s liste.

Dana 6. ožujka 2009. godine švicarske vlasti odgodile su izvršenje odluka o konfiskaciji do donošenja presude Suda te, ukoliko Europski sud utvrdi povredu Konvencije, do donošenja presude Saveznog suda o zahtjevu za ponovnim pokretanjem postupaka pred domaćim sudovima.

PRIGOVORI

Pozivajući se na čl. 6. st. 1. Konvencije, podnositelji su prigovorili da im je prilikom provođenja konfiskacijskog postupka bilo uskraćeno pravo na saslušanje, te da je time povrijeđeno njihovo pravo na pristup sudu.

Dana 26. studenog 2013. godine Vijeće je presudilo da je došlo do povrede čl. 6. st. 1. Konvencije. Dana 14. travnja 2014. godine Odbor sudaca Velikog vijeća prihvatio je zahtjev Vlade za podnošenje predmeta Velikom vijeću na ponovno razmatranje.

OCJENA SUDA

(a) Je li postojalo ograničenje prava na pristup sudu te je li ono imalo legitiman cilj?

Pravo na pošteno suđenje, zajamčeno čl. 6. st. 1. Konvencije, mora se tumačiti u skladu s načelom vladavine prava, prema kojemu sve stranke u sporu imaju pravo na djelotvoran pravni lijek radi ostvarenja njihovih građanskih prava. Svatko ima pravo na podnošenje zahtjeva sudu koji se odnose na njegova građanska prava i obveze.

Pravo na pristup sudu nije apsolutno, već da je podložno ograničenjima. Ograničenje prava na pristup sudu mora imati legitiman cilj te mora postojati razmjernost između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi ostvariti.

U svojim presudama od 23. siječnja 2008. godine, švicarski Savezni sud naveo je detaljno obrazložen razlog zašto se prilikom odlučivanja ograničio na provjeru da se podnositelji nalaze na popisu Sankcijskog odbora te da im pripada sporna imovina. S druge strane, odbio je razmotriti navode da se konfiskacijski postupak provodi protivno temeljnim postupovnim jamstvima sadržanima u Konvenciji. Savezni sud se pozvao na apsolutni primat obveza koje proizlaze iz Povelje UN-a, kao i odluka Vijeća sigurnosti koje su s njom skladu, pred drugim normama međunarodnog prava. Imajući u vidu prirodu obveza nametnutih Rezolucijom 1483

² State Secretariat for Economic Affairs (SECO)

(2003), državama nije ostavljena mogućnost diskrecijske ocjene. S obzirom na okolnosti, Sud je mišljenja da je podnositeljevo pravo na pristup sudu bilo očito ograničeno. Preostaje utvrditi je li takvo ograničenje bilo opravdano, odnosno je li imalo legitiman cilj i je li bilo razmjerno tom cilju.

Sud je primijetio da je konfiskacija podnositeljeve imovine uslijedila nakon usvajanja Rezolucije 1483 (2003) čiji je cilj bio usvajanje određenih mjera namijenjenih stabilizaciji i razvoju Iraka. Jedna od tih mjera bila je i prijenos imovine i sredstava visokih dužnosnika bivšeg iračkog režima Razvojnom fondu za Irak. Sud je prihvatio argument švicarske Vlade te je utvrdio da je odbijanje razmatranja merituma podnositeljevih tužbi imalo legitiman cilj – očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti.

(b) Je li ograničenje bilo razmjerno cilju koji se njime želio postići?

Usprkos posebnostima koje ima kao instrument zaštite ljudskih prava, Sud je ponovio da je Konvencija prije svega međunarodni ugovor te da ju, prema tome, treba primjenjivati i tumačiti u skladu s Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora, 1969.³

Sud je naglasio da je jedan bitan element postojećeg sustava međunarodnog prava sadržan u čl. 103. Povelje UN-a, prema kojemu, u slučaju sukoba s odredbama drugih međunarodnih ugovora, prednost imaju obveze proizašle iz Povelje.

Švicarska Vlada je tvrdila da je postojao sukob između konvencijskih obveza i onih koje su proizlazile iz Povelje UN-a te da Švicarska nije imala nikakve diskrecijske ovlasti prilikom implementacije Rezolucije. Sud je ukazao na razloge osnivanja UN-a, posebice na očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti, te je smatrao da je potrebno pretpostaviti da Vijeće sigurnosti nije namjeravalo državama članicama nametnuti obveze kojima bi se povrijedila ljudska prava. Prema tome, ukoliko rezolucija Vijeća sigurnosti ne sadrži odredbe koje bi ukazivale na isključenje ili ograničenje ljudskih prava, u kontekstu provedbe sankcija protiv pojedinaca ili ostalih subjekata na nacionalnoj razini, Sud mora uvijek pretpostaviti da su te mjere u skladu s Konvencijom te zaključiti da se država nije našla u sukobu obveza.

Uvrštenje pojedinaca i ostalih entiteta na sankcijski popis predstavljalo je miješanje koje je moglo ozbiljno utjecati na njihova prava zaštićena Konvencijom. S obzirom na težinu posljedica za osobe uvrštene na navedeni popis, Sud je smatrao da im mora biti omogućeno odgovarajuće ispitivanje mjera poduzetih prilikom implementacije odluka Vijeća sigurnosti. Sud je primijetio da Rezolucija 1483 (2003) nije sadržavala nikakve izričite odredbe koje bi sprječavale švicarske sudove da, u cilju zaštite ljudskih prava, preispitaju poduzete mjere.

Sud je ponovio da je Konvencija temeljni instrument europskog javnog poretka te da su države članice dužne osigurati određenu razinu nadzora usklađenosti s Konvencijom. Jedna od temeljnih sastavnica europskog javnog poretka je načelo vladavine prava, a arbitarnost predstavlja negaciju tog načela. Iako u kontekstu tumačenja i primjene domaćeg prava, Sud ostavlja nacionalnim vlastima široku diskreciju, ona uvijek podliježe zabrani arbitarnosti. To bi se svakako odnosilo i na implementaciju rezolucije Vijeća sigurnosti. Ukoliko rezolucija jasno i izričito ne isključuje sudski nadzor mjera poduzetih prilikom implementacije, to uvijek treba shvatiti na način da država treba primijeniti prikladan nadzor da se izbjegne arbitarnost. Time se postiže ravnoteža između zaštite ljudskih prava i zahtjeva međunarodnog mira i sigurnosti.

³ „Zajedno s kontekstom, vodit će se računa: [...] o svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između stranaka.“, čl. 31. st. 3. (c)

U slučaju spora oko odluke treba li osobu uvrstiti na popis ili odbiti skidanje s popisa, domaći sudovi moraju biti u mogućnosti dobiti dovoljno preciznu informaciju kako bi mogli izvršiti potreban nadzor. Ukoliko nemaju pristup takvoj informaciji, postoje snažne indikacije da je takva mjera bila arbitrarna. Sud je bio mišljenja da bi primjena spornih mjera od strane država stranaka, bez prethodne provjere njihove arbitarnosti, predstavljala povredu čl. 6 Konvencije.

Uzimajući u obzir konvencijske obveze švicarskih vlasti, Sud je napomenuo da Savezni sud nije bio dužan odlučivati o meritumu ili o prikladnosti poduzetih mjera. Izbor sankcija bio je u rukama Vijeća sigurnosti UN-a kao krajnjeg donositelja političkih odluka. Ipak, prije provođenja spornih mjera, švicarske vlasti su bile dužne provjeriti njihovu arbitarnost. Činjenica da je Savezni sud provjerio nalaze li se imena podnositelja na sankcijskom popisu te pripada li im sporna imovina, nije bila dovoljna za prosuđivanje o arbitarnosti popisa. Budući da podnositelji nisu imali mogućnost podnošenja dokaza kojima bi ukazali na eventualnu arbitarnost njihovog uvrštenja na sankcijski popis, povrijeđena je sama bit prava na pristup sudu.

Nadalje, Sud je napomenuo da su podnositelji bili podvrgnuti i daljnjim ograničenjima, jer im je u potpunosti onemogućeno iznošenje prigovora protiv poduzetih konfiskacijskih mjera.

Naposljetku, Sud je primijetio da je sankcijski sustav UN-a, posebice postupak uvrštenja pojedinaca i pravnih entiteta na sankcijski popis, kao i postupak skidanja s navedenog popisa, predmet ozbiljne kritike od strane Posebnih UN-ovih izvjestitelja, Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, kao i brojnih sudova, poput Suda Europske unije, Vrhovnog suda Velike Britanije i Saveznog suda Kanade. Švicarska vlada je priznala da postupak koji se primjenjuje za skidanje sa sankcijskog popisa ne pruža dovoljnu pravnu zaštitu. Posljedično, takav postupak ne može zamijeniti odgovarajući sudski nadzor na razini države.

Slijedom navedenog, Sud je zaključio da je došlo do povrede čl. 6. st. 1. Konvencije.

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud.

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.