



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 28. srpnja 2021.

## **Analiza odluke**

*Slovenija protiv Hrvatske*

br. zahtjeva 54155/16

odluka

**nadležnost Europskog suda za ljudska prava  
odnos između članka 33. Konvencije (međudržavni zahtjev)  
i članka 34. Konvencije (pojedinačni zahtjev)**

***Europski sud nije nadležan ispitati međudržavni zahtjev kojim se prigovara povredi temeljnih ljudskih prava pravne osobe koja nije „nevladina organizacija“***

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u velikom vijeću dana 18. studenog 2020. donio je odluku o nedopuštenosti zahtjeva Republike Slovenije protiv Republike Hrvatske proglašivši se nenadležnim za odlučivanje o tom zahtjevu.

U ovoj odluci Europski sud je prvi puta opisao odnos između čl. 33. i 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) te je jasno utvrdio da se međudržavni zahtjev temeljem čl. 33. Konvencije ne može koristiti za zaobilaženje pojedinačnog zahtjeva na temelju čl. 34. Konvencije. Međudržavni zahtjev, isto kao i pojedinačni, može se koristiti samo za zaštitu fizičkih ili pravnih osoba koje uživaju temeljna ljudska prava i slobode zajamčene Konvencijom.

Republika Slovenija podnijela je Sudu 2016. godine međudržavni zahtjev na temelju čl. 33. Konvencije protiv Republike Hrvatske, u kojem je navela da su hrvatske vlasti (sudbena i izvršna) sustavnim proizvoljnim i nezakonitim ponašanjem koje predstavlja administrativnu praksu sprječavale i nastavljaju sprječavati Ljubljansku banku d.d. u ovrsi i naplati dugova od svojih hrvatskih dužnika u Hrvatskoj i time uzrokuju niz povreda temeljnih ljudskih prava Ljubljanskoj banci d.d.. (pravo na pošteno suđenje – čl.6. Konvencije, pravo na učinkovito pravno sredstvo – čl.13., diskriminiraju je – čl.14. i sprječavaju u mirnom uživanju vlasništva – čl.1. Protokola br. 1. uz Konvenciju).

Navedeno je ilustrirala s 48 sudskih postupaka koje je od 1991. pa nadalje ta banka vodila pred raznim hrvatskim sudovima do najviših instanci zahtijevajući povrat neplaćenih, a dospjelih potraživanja po kreditnim zajmovima i jamstvima koje je ta banka dala još u vrijeme SFRJ trgovačkim društvima na području Hrvatske, većinom iz poljoprivrednog i prehrambenog sektora.

Od 2004. godine hrvatski sudovi nisu priznavali *locus standi* Ljubljanskoj banci d.d. smatrajući da su stupanjem na snagu Izmjena i dopuna Ustavnog zakona Slovenije dana 27. srpnja 1994., potraživanja Ljubljanske banke d.d. prenesena su na Novu ljubljansku banku.

Na ime štete zbog navedenih povreda Konvencije Republika Slovenija je tražila isplatu 429,536,076.30 EUR s kamatama.

Tužena, Republika Hrvatska osporila je slovenski zahtjev prvenstveno ističući da Europski sud nije uopće nadležan za razmatranje takvog slovenskog zahtjeva, a podredno da ga treba odbaciti zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova te da zahtjev nije podnesen u šestomjesečnom roku sukladno čl. 35. Konvencije.

Nadalje, pozivajući se na odluku Suda u predmetu [Ljubljanska banka D.D. protiv Hrvatske](#) 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.

Isto tako, Republika Hrvatska smatrala je da Konvencija isključuje mogućnost da Republika Slovenija brani prava takvog subjekta putem međudržavnog spora temeljem čl.33. Konvencije. Naime, Ljubljanska banka d.d. je vladina organizacija, poslovni subjekt koji je institucionalno i poslovno ovisan o slovenskoj državi, u vlasništvu je Fonda za sukcesiju kojim upravlja država, a bilo kakva naknada koji bi eventualno Republika Slovenija ostvarila zbog povrede Konvencije ne bi koristila niti jednoj pojedinačnoj žrtvi već bi pripala državi koja bi si time olakšala isplate ušteđevina štedišama na temelju presude *Ališić i dr.* tog istog Suda.

Zaključno, tužena Republika Hrvatska istaknula je da Republika Slovenija pokušava Europski sud za ljudska prava pretvoriti u platformu za rješavanje spora između dvije države što je nespojivo sa svrhom i značenjem Konvencije kao međunarodnog ugovora o ljudskim pravima, da se prava i interesi pravnih osoba poput Ljubljanske banke d.d. ne mogu štititi međudržavnim zahtjevom na temelju čl.33. Konvencije te bi stoga ispitivanje takvog zahtjeva bilo izvan nadležnosti Suda dane mu Konvencijom.

Europski sud je ponovio da je Ljubljanska banka osnovana je 1955. godine prema zakonima tadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje: SFRJ), zatim je reorganizirana u okviru gospodarskih reformi (1989. do 1990.), a nakon proglašenja neovisnosti Republika Slovenija ju je nacionalizirala i restrukturirala. Većina imovine Ljubljanske banke d.d. i dio njezinih obveza prebačeni su u novu banku - *Novu Ljubljansku banku*. Starom Ljubljanskom bankom u početku je upravljala slovenska Agencija za sanaciju banaka, a sada je pod nadzorom slovenske vladine agencije – Fonda za sukcesiju. Opću činjeničnu i pravnu pozadinu ovog predmeta utvrdio u svojim ranijim presudama i odlukama u predmetima [Kovačić i drugi protiv Slovenije](#), [Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine](#), [Hrvatske](#), [Srbije](#), [Slovenije i Bivše jugoslavenske Republike Makedonije](#) te [Ljubljanska banka d.d. protiv Hrvatske](#).

Europski sud je ispitao sljedeća preliminarna pitanja:

- I. Može li Europski sud ispitati prigovor koji se odnosi na spojivost zahtjeva s člankom 33. Konvencije u fazi ispitivanja dopuštenosti?

Međudržavni zahtjev, za razliku od pojedinačnog zahtjeva, u fazi ispitivanja dopuštenosti može se odbiti samo zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava i nepoštovanja šestomjesečnog roka. Međutim, čl. 33. i 35. Konvencije ne mogu se tumačiti toliko restriktivno da bi isključili bilo kakvu mogućnost provođenja preliminarne ocjene sadržaja predmeta izvan okvira čl. 35., stavka 1. Konvencije. Drugim riječima, Europski sud već u fazi ispitivanja dopuštenosti može utvrditi je li uopće nadležan rješavati predmet koji mu je upućen. Stoga je moguće da Europski sud međudržavni zahtjev proglasi nedopuštenim ako je od samog početka bilo jasno da su navodi države tužiteljice potpuno neutemeljeni ili im nedostaju konstitutivni elementi u smislu čl. 33. Konvencije ([Francuska](#), [Norveška](#), [Danska](#), [Švedska i Nizozemska protiv Turske](#), st. 161.-162.).

Prema mišljenju Europskog suda, pitanje može li on ispitati međudržavni zahtjev kojim se brane prava osobe koja nije nevladina organizacija, izlazi izvan opsega bilo kojeg uvjeta dopuštenosti utvrđenog člankom 35. Konvencije. Ono se ne može izjednačiti s uvjetom spojivosti zahtjeva *ratione personae*, a niti s uvjetom spojivosti zahtjeva *ratione materiae*. Za razliku od predmeta *Ljubljanska banka d.d. protiv Hrvatske*, u kojem je Europski sud odbacio zahtjev podnositelja zbog nespojivosti s odredbama Konvencije *ratione personae* smatrajući da banka, kao vladina organizacija, nema pravo podnijeti zahtjev na temelju članka 34. Konvencije, Slovenija nesumnjivo ima pravo podnijeti međudržavni zahtjev na temelju članka 33. Konvencije.

Dakle, ključno pitanje u ovom predmetu nije pitanje dopuštenosti u užem smislu već pitanje nadležnosti Europskog suda za razmatranje ovog predmeta u smislu članka 32. Konvencije, odnosno, može li Konvencija kao međunarodni ugovor o ljudskim pravima stvoriti temeljna prava za pravne subjekte u državnom vlasništvu i one kojima država upravlja. Zaključio je da ovo pitanje nadilazi okvire mehanizma Konvencije i dotiče se općeg pitanja međunarodnog prava i općepriznate specifične prirode međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Stoga je utvrdio da postoji utemeljeni „spor o tome je li on nadležan“ u smislu čl. 32. Konvencije, a o čemu može odlučivati u bilo kojoj fazi postupka.

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

Europski sud je ponovio da se Konvencija mora tumačiti na način predviđen člancima 31. do 33. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. Kao ugovor o zaštiti ljudskih prava, Konvencija se mora čitati kao cjelina i tumačiti na način koji promiče unutarnju dosljednost i sklad između njezinih različitih odredbi. Tumačenje i primjena odredbi Konvencije mora dovesti do zaključaka da su u njoj zajamčena prava praktična i učinkovita, a ne teoretska i iluzorna. Pri tumačenju Konvencije može se pribjeći dodatnim sredstvima tumačenja, uključujući „*travaux préparatoires*“ ([Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske](#) [VV], st. 118.-122 i 125.).

Prema čl. 34. Konvencije pravna osoba može podnijeti pojedinačni zahtjev Europskom sudu samo ako je ona „nevladina organizacija“. Smisao ove odredbe jest spriječiti Visoku ugovornu stranku da postupa i kao podnositelj zahtjeva i kao tužena stranka u postupku pred Europskim sudom. Pri ocjeni je li određeno trgovačko društvo vladina ili nevladina organizacija, Europski sud se vodi kriterijem „dovoljne institucionalne i poslovne neovisnosti od države“ (*Ljubljanska banka d.d. protiv Hrvatske*, st. 53.) koji se mora tumačiti autonomno i neovisno od domaćeg prava ([Vallianatos i drugi protiv Grčke](#) [VV], st. 47.). 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 „nevladina organizacija“ u smislu čl. 34. Konvencije.

Slovenija je predložila primjenu različitih kriterija na pojedinačne i međudržavne zahtjeve u pogledu mogućnosti podnošenja zahtjeva Europskom sudu. Dok bi kod pojedinačnih zahtjeva kriterij ostao isti – „dovoljna institucionalna i poslovna neovisnost od države“, kod međunarodnih zahtjeva samo one pravne osobe koje predstavljaju „državne institucije u užem smislu“ ne bi mogle uživati materijalna jamstva Konvencije. Drugim riječima jedine pravne osobe koje ne bi mogle koristiti mehanizam međudržavnog spora temeljem članka 33. Konvencije bile bi one koje su sastavni dio države i izvršavaju javnu ovlast u njezino ime. Prava drugih pravnih osoba koje se ne bi smatrale „nevladinima“ na temelju čl. 34. Konvencije država ugovornica bi mogla braniti putem međudržavnog zahtjeva.

Sud nije prihvatio ovaj prijedlog iz tri razloga:

1. Konvencija se mora čitati u cjelini i njezini članci se trebaju tumačiti na način da promiču unutarnju dosljednost i sklad između njezinih odredbi ([Mihalache protiv Rumunjske](#) [VV], st. 92.). To se ne odnosi samo na materijalne odredbe Konvencije, već i na postupovne odredbe i odredbe o nadležnosti.
2. Svrha Konvencije kao instrumenta za zaštitu ljudskih prava je zaštita prava pojedinaca, a ne vlastitih interesa država ugovornica. Čak i u međudržavnom sporu uvijek je pojedinac, a ne država, taj kome su povrijeđena ljudska prava zajamčena Konvencijom ([Cipar protiv Turske](#), st. 46.). Stoga samo pojedinci, skupine pojedinaca i pravne osobe koje se mogu smatrati „nevladinim organizacijama“ u smislu čl. 34. Konvencije mogu biti nositelji konvencijskih prava, ali ne i država ugovornica ili bilo koja druga pravna osoba koju se mora smatrati vladinom organizacijom.
3. Postoje dvije osnovne kategorije međudržavnih sporova. Prvi se odnose na opća pitanja (sustavne probleme i nedostatke, administrativne prakse, itd.), a cilj im je obrana europskog javnog poretka. Drugi se odnose na povredu temeljnih ljudskih prava jasno identificiranih osoba i oni su slični pojedinačnim zahtjevima na temelju čl. 34. Konvencije te zahtjevima podnesenim u kontekstu diplomatske zaštite. U takvim slučajevima eventualna pravedna naknada mora biti dodijeljena u korist pojedinačne žrtve, a ne u korist države. Međudržavni spor u ovom predmetu očigledno pripada u drugu kategoriju. Međutim, ako bi Europski sud u ovom predmetu utvrdio povredu, pravedna naknada bila bi dodijeljena pravnoj osobi koja nije dovoljno institucionalno i poslovno odvojena od države i stoga bi krajnji korisnik takve naknade bila upravo država.

Slijedom navedenog, Europski sud je smatrao da članak 33. Konvencije ne dopušta državi podnositeljici zahtjeva da brani ljudska prava pravne osobe koja se ne bi mogla smatrati „nevladinom organizacijom“ i stoga ne bi imala pravo podnijeti pojedinačni zahtjev u skladu s čl. 34. Konvencije.

### III. Može li Europski sud ispitati ovaj zahtjev na temelju članka 33. Konvencije?

Europski sud je potvrdio svoja stajališta izražena u odluci *Ljubljanska banka d.d. protiv Hrvatske*, u pogledu statusa Ljubljanske banke u kontekstu čl. 34. Konvencije.

Naime, kako bi se utvrdilo je li neka pravna osoba „državna“ ili „nevladina“, Europski sud mora uzeti u obzir njezin pravni status i prava koja joj taj status daje, prirodu i kontekst djelatnosti koju obavlja te stupanj neovisnosti od političkih tijela ([Islamic Republic of Iran Shipping Lines](#), st. 79.). Uzimajući u obzir ove kriterije, Europski sud je zaključio da je Ljubljanska banka zasebna pravna osoba koja ne sudjeluje u izvršavanju državnih ovlasti, ali je u vlasništvu Republike Slovenije koja raspolaže njenom imovinom prema vlastitom nahođenju te je pod kontrolom vladine agencije, Fonda za sukcesiju. Bez obzira što je ova banka organizirana kao dioničko društvo na koje se primjenjuje zakon o trgovačkim društvima te ne podliježe nadležnosti upravnih sudova, nesporno je da Ljubljanska banka nema niti klijente niti aktivne dioničare osim države.

Slijedom navedenog, Europski sud je zaključio da Ljubljanska banka ne uživa dovoljnu institucionalnu i poslovnu neovisnost od države te ju se ne može smatrati „nevladinom organizacijom“ u smislu čl. 34. Konvencije. Sukladno tome, čl. 33. Konvencije ne ovlašćuje

Europski sud da ispita međudržavni zahtjev u kojem se navodi povreda bilo kojeg prava iz Konvencije u odnosu na ovu pravnu osobu.

Europski sud se stoga proglasio nenadležnim za razmatranje ovog predmeta.

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

© 2021. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava