

ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 819/08
ХРВАТСКА ГОСПОДАРСКА КОМОРА

против СРБИЈЕ

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању Већа 25. априла 2017. године у саставу:

Helena Jäderblom, *председник*,

Branko Lubarda,

Helen Keller,

Dmitry Dedov,

Pere Pastor Vilanova,

Georgios A. Serghides,

Jolien Schukking, *судије*,

и Stephen Phillips, секретар Одељења,

Имајући у виду горе наведену представку поднету 4. децембра 2007. године,

Имајући у виду запажања која је поднела тужена Влада и запажања која је поднео подносилац представке,

После већања, доноси следећу одлуку:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подносилац представке, Хрватска господарска комора (у даљем тексту: „Подносилац представке“), има седиште у Загребу, Хрватска. Њу пред Судом заступа господин Р. Fellner, адвокат из Загреба.

2. Владу Србије (у даљем тексту: „Влада“) заступао је њен заступник у то време госпођа В. Родић.

3. Влада Хрватске је 23. децембра 2014. године, пошто је обавештена да има право да се умеша у поступак (члан 36. став 1. Конвенције и Правило 44 Пословника Суда), назначила да не жели да искористи своје право да то учини.

А. Околности предмета

4. Пре распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту: „СФРЈ“) постојала је Привредна комора СФРЈ и привредне

коморе за сваку савезну јединицу (другим речима у свакој републици – Босни и Херцеговини, Хрватској, Македонији, Црној Гори, Србији и Словенији – и у аутономним покрајинама Србије, Косову и Војводини). Наведене републичке привредне коморе биле су функционално и комерцијално независне једна од друге, а привредне коморе савезних јединица нису имале имовински удео у Привредној комори СФРЈ.

5. Након распада СФРЈ, Савезна Република Југославија (која се састојала од Србије и Црне Горе) донела је 29. децембра 1992. године закон на основу ког је Привредна комора СФРЈ престала да постоји, а основана је Привредна комора Југославије. Српски Парламент је 27. маја 2003. године донео закон на основу ког је Привредна комора Југославије престала да постоји, а сва њена имовина подељена је између Трговинске и индустријске коморе Србије и Црногорске привредне коморе (види став 13. у даљем тексту).

6. Подносилац представке је 26. новембра 2004. године поднео парничну тужбу Трговинском суду у Београду против Српске трговинске и индустријске коморе и Црногорске привредне коморе. У тужби је подносилац представке тврдио да га је доношењем закона од 27. маја 2003. године српски Парламент лишио удела у имовини бивше Југословенске привредне коморе. Организација подносилац представке тражила је, између осталог, судско утврђење да је законити власник 23% једног броја парцела непокретности које су тада тужени имали у сувласништву.

7. У периоду од 11. фебруара 2005. године до 20. октобра 2006. године Трговински суд у Београду одржао је осам рочишта по овом питању.

8. Суд је прекинуо поступак 3. новембра 2006. године, наводећи да ово питање морају у потпуности да регулишу Србија и Хрватска на основу билатералног споразума, који је он сматрао претходним питањем (види став 12. у даљем тексту). Суд се позвао на чл. 4. и 7. Анекса Г Споразума о питањима сукцесије (види ст. 19-21. у даљем тексту).

9. Организација подносилац представке је 29. децембра 2006. године уложила жалбу.

10. Жалба је 9. фебруара 2007. године допуњена мишљењем Министарства правде Хрватске у коме се потврђује да организација подносилац представке није државни орган и да некретнина у питању према томе не потпада под питање сукцесије.

11. Виши трговински суд је 26. априла 2007. године потврдио одлуку о прекиду поступка од 3. новембра 2006. године. Суд је, између осталог, навео да ће државе сукцесори закључити билатералне споразуме ради прописивања одговарајућих поступака и тела којима ће бити поверена обрада захтева као што је захтев тужиоца. Међутим, ако захтеви ове врсте буду одбијени у наведеном поступку, о том питању ће коначно одлучити судови. Организација подносилац представке добила је примерак одлуке Вишег трговинског суда од 6. јуна 2007. године.

Б. Релевантно српско домаће право и пракса

12. Члан 215, тумачен заједно са чланом 12. Закона о парничном поступку (објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 125/04) прописује, између осталог, да суд може прекинути поступак ако одлучи да не донесе одлуку о претходном питању.

13. Релевантне одредбе Закона о престанку важења Закона о Привредној комори Југославије („Службени гласник Републике Србије, број 55/2003) од 27. маја 2003. године гласе како следи:

Члан 1.

„Закон о Привредној комори Југославије („Службени лист СРЈ“, број 53/92) престаје да важи даном ступања на снагу овог закона.“

Члан 2.

„Права, обавезе, средства и другу имовину, као и документацију и послове Привредне коморе Југославије, преузимају Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе.

Подела права и обавеза из става 1. овог члана извршиће се сразмерно учешћу Привредне коморе Србије и Привредне коморе Црне Горе у финансирању рада Привредне коморе Југославије, ... у складу са споразумом који закључују Привредна комора Србије и Привредна комора Црне Горе, уз претходну сагласност Владе Републике Србије и Владе Републике Црне Горе.”

14. У одлуци Пж. 6029/2004 од 29. децембра 2004. године Виши трговински суд у Београду утврдио је следеће:

„Мишљење овог суда је да чл. 4. и 7. Анекса Г указују на намеру Уговорних страна - држава сукцесора– да закључе билатералне споразуме ради регулисања поступка за одлучивање о захтевима и који би утврдили државне органе за одлучивање о наведеним захтевима, применом одредби овог споразума, и одлучивања о имовинским захтевима у вези са покретном и непокретном имовином. Тек по завршетку поступка утврђеног билатералним споразумом и .. пред релевантним државним органима основаним [билатералним] споразумом, у случају да су захтеви оспорени, суд ће одлучити о њима. Према томе, наведене одредбе Споразума не искључују судску надлежност у вези са имовинским захтевима али је, према мишљењу већа ова надлежност условљена [одржавањем] претходног поступка пред државним органима утврђеним билатералним споразумима у складу са поступком утврђеним наведеним споразумима, у складу са чланом 4. Анекса Г. Сходно томе, закључење билатералног споразума и завршетак поступка њим утврђеног... [представљају] претходна питања, а даље радње суда зависе од њиховог решења ...”

В. Релевантно хрватско право и пракса

15. Релевантне одредбе Закона о Хрватској господарској комори (објављен у „Службеном листу Републике Хрватске“, бр. 66/91, 73/91 и 77/93) гласе како следи:

Члан 1.

„Хрватска господарска комора је независна ... пословна организација која промовише, заступа и координира заједничке интересе својих чланова пред државним органима и другим органима, у земљи и иностранству.“

Хрватска господарска комора има статус правног лица.“

Члан 2. став 1.

“Сви чланови Хрватске господарске коморе су правна и физичка лица која обављају привредне делатности [и чија су] седишта на територији Републике Хрватске.”

Члан 8.

“Начин избора за органе Хрватске господарске коморе, и њихова структура и одговорности одређени су Статутом Хрватске господарске коморе.”

Члан 11.

“Хрватска господарска комора обавља посебне јавне функције, како је утврђено законом.

Потврде, сертификати и други документи које издаје Хрватска господарска комора у вршењу јавних функција имају карактер и важност јавних исправа.”

Члан 16.

“Хрватска господарска комора може отворити представништво у иностранству, на основу одобрења Владе Републике Хрватске.”

Члан 20. став 1.

“Средства неопходна за рад Хрватске господарске коморе обезбеђују се доприносима или чланарином коју плаћају ... [њени] ... чланови, накнадом за пружене услуге, и из других извора.”

16. Хрватска господарска комора (у даљем тексту: „ХГК“) изгледа да тренутно обавља један број законито делегираних функција, између осталог, у вези са следећим: (а) издавањем разних увозних, извозних и транспортних уверења; (б) усклађивањем трошкова и динамике друмског саобраћаја; (в) евиденцијом детаља о имовини која би могла да се прода у извршним и стечајним поступцима; (г) вођењем јавне продаје покретне имовине; (д) организовањем специјалистичких испита за агенте за продају некретнина и за лица која пружају услуге јавног друмског саобраћаја; (ђ) вођењем регистра свих штампаних материјала; и (е)

нуђењем услуга посредовања у судским поступцима за заштиту потрошача.

17. Уставни суд Републике Хрватске донео је 27. фебруара 2004. године одлуку У-III-3055/2003 којом је прогласио недопуштеном уставну жалбу изјављену против пресуде Суда части ХГК због пропуста подносиоца жалбе да исцрпи остале доступне правне лекове, другим речима да поднесе захтев за заштиту његових уставних права Управном суду Републике Хрватске.

18. Одлуке о финансирању рада ХГК у последње две године садрже чланарину и приход од обављања јавних функција као главне изворе средстава (види www.hgk.hr/financiranje-hgk-i-nacin-ispunjavanja-uplatnice, приступ од 25. априла 2017. године).

Г. Споразум о питањима сукцесије

19. Овај споразум је резултат скоро десетогодишњих преговора. Потписан је 29. јуна 2001. године, а ступио је на снагу 2. јуна 2004. године између Босне и Херцеговине, Хрватске, Србије и Црне Горе (коју је касније наследила Србија), Словеније и Бивше Југословенске Републике Македоније.

20. Анекс Г овог споразума бави се „приватном имовином и стеченим правима“.

21. Члан 4. Анекса Г гласи како следи:

“Државе сукцесори ће предузети такве активности које могу бити захтеване општим правним принципима и на други начин предвиђене да би се обезбедила ефикасна примена принципа који се наводе у овом Прилогу, као што је закључивање билатералних споразума и обавештење својих судова и других овлашћених органа..“

22. На састанку Сталног мешовитог комитета основаног према члану 4. Споразума о сукцесији који је одржан 17. и 18. септембра 2009. године и 11. и 12. новембра 2015. године, Комитет је усвојио препоруке у вези, између осталог, Анекса Г Споразума. Комитет је констатовао да примена одредби Анекса Г није довољно делотворна и препоручио да државе следбенице закључе билатералне споразуме за потребе делотворне примене тих одредби. Он им је, такође, саветовао да сачекају са доношењем било каквих закона или предузимањем било каквих корака супротних одредбама Анекса Г, и да усвоје, ако то буду сматрале неопходним, мере за делотворну примену стандарда утврђених у Анексу Г.

Д. Остале релевантне информације

23. На званичној веб страници ХГК, ХГК је описана као јавна установа која заступа хрватске привредне интересе, а припада такозваним

континенталним системима комора, са обавезним чланством. На веб страници је наведено да ХГК посвећује посебну пажњу извршавању јавних овлашћења која су јој поверена за успешно обављање улоге пружања услуге члановима као и везе између државних органа и пословне заједнице (види www.hgk.hr/english/about-us, приступ од 25. априла 2017. године).

24. Континентални или јавни систем комора – које су основане и регулисане према домаћим законима и на основу чега је једна од области делатности коморе извршење јавних функција – усвојиле су многе државе чланице ЕУ, као Аустрија, Француска, Немачка, Италија, Холандија, Словенија и Шпанија (види iccwbo.org/chamber-services/world-chambers-federation/history-chamber-movement/ и www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-wants-voluntary-membership-of-chamber-of-commerce-and-industry, приступ од 25. априла 2017. године).

ПРИТУЖБЕ

25. Организација подносилац представке притужује се, према члану 6. став 1. Конвенције, да јој је онемогућен приступ суду у вези са њеном парничном тужбом због законског одузимања имовине. Она се, такође, притужује због дужине прекинутог парничног поступка у њеном предмету.

ПРАВО

26. Релевантни део члана 6. став 1. Конвенције прописује следеће:

„Приликом утврђивања грађанских права и обавеза ... свако има право на правично ... суђење ... пред ... судом ...”

А. Поднесци странака

27. Влада је тврдила да су притужбе организације подносиоца представке недопуштене по разним основама. Она је посебно тврдила да је представка неспојива *ratione personae*, пошто је организација подносилац представке под владином контролом. Конкретно, она је приметила да је ХГК основана према закону, да је вршила јавна овлашћења и да јој је за оснивање представништава у иностранству требало одобрење Владе Хрватске. Влада је изнела да је представка такође неспојива *ratione temporis* и очигледно неоснована.

28. Организација подносилац представке тврдила је да према српском праву и међународном праву она има право да се о њеним захтевима суди. Она се ослонила на Анекс Г уз Споразум о сукцесији, који јој по њеном мишљењу изричито гарантује право на приступ суду.

Б. Оцена Суда

29. Суд не мора да разматра сва питања која су странке поставиле пошто је представка у сваком случају недопуштена на основу следећег.

30. Суд примећује да, према члану 34. Конвенције, он може да прими представке од „било ког лица, невладине организације или групе појединаца који тврде да су жртве повреде ... права утврђених Конвенцијом или протокола уз њу”. То значи да државна тела, као што су централни органи државе, локални и регионални органи, као и правна (односно јавно-правна) лица, осим територијалних органа, која учествују у извршавању владиних овлашћења или обављају јавну службу под контролом владе не могу да подносе представке Суду (види *Consejo General de Colegios Oficiales de Economistas de España против Шпаније*, бр. 26114/95 и 26455/95, одлука Комисије од 28. јуна 1995. године, DR 82-В, и *RENFE против Шпаније*, број 35216/97, одлука Комисије од 8. септембра 1997. године, DR 90-В, и по супротности, на пример, *Radio France и други против Француске*, број 53984/00, ЕЦХР 2004-II, и *Österreichischer Rundfunk против Аустрије*, број 35841/02, од 7. децембра 2006. године). Приликом утврђивања да ли неко дато правно лице спада у ту категорију, Суд узима у обзир његов правни статус, природу и контекст делатности коју обавља, и степен његове независности од политичких органа (види *Света Гора против Грчке*, од 9. децембра 1994. године, серија А број 301-А, и *Привредна, индустријска и пољопривредна комора Темнишвара (број 2) против Румуније*, бр. 23520/05 и друге, ст. 14-17, од 16. јула 2009. године).

31. Ако се вратимо на подносиоца представке у овом предмету и његов правни статус, Суд прво констатује да је ХГК основана према закону и да се састоји од двадесет једне регионалне коморе које су основане у складу са званичном поделом Хрватске на регионе. Отварање представништава ХГК у иностранству подлеже одобрењу Владе Хрватске (види став 15. у горњем тексту).

32. Друго, ХГК припада јавно-правном систему комора који су усвојиле државе чланице ЕУ, укључујући и Холандију (види став 24. у горњем тексту), против које је поднета представка Суду, а међу другим подносиоцима, то је и Привредна и индустријска комора Холандије за провинцију Југозападни Gelderland (*Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Zuid-West Gelderland*). Суд је нашао да је представка ове коморе недопуштена пошто је неспојива *ratione personae*, јер је комора подређена Влади, како је утврђено законом и са повереним овлашћењем да спроводи

закон (види *Smits, Kleyn, MettlerToledo B.V. et al., Raymakers, Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute u Van Helden против Холандије* (одлука), бр. 30392/97, 39343/98, 39651/98, 43147/98, 46664/99 и 61707/00, од 3. маја 2001. године).

33. Треће, чланство у ХГК за сва лица која обављају привредне делатности на територији Републике Хрватске је обавезно, што значи да се од свих тих лица тражи по закону да се учлане у комору (види ст. 15. и 23. у горњем тексту).

34. Четврто, ХГК се дефинише као јавна установа која посебну пажњу посвећује извршавању јавних овлашћења која су јој поверена (види став 23. у горњем тексту).

35. Пето, пресуде Суда части ХГК може разматрати Управни суд Републике Хрватске (види став 17. у горњем тексту и упоредити по сличности и супротности са *Islamic Republic of Iran Shipping Lines против Турске*, број 40998/98, став 81, ЕЦХР 2007-V).

36. Шесто, у вези са природом делатности ХГК, Суд констатује да она обавља један број законито делегираних јавних функција, а документи које издаје у извршавању својих јавних функција имају карактер и важност јавних исправа које подлежу судској контроли (види ст. 16-17. у горњем тексту). Према томе, овај предмет треба разликовати од предмета *Привредна, индустријска и пољопривредна комора Темнишвара (број 2)*, где је Суд нашао да национална комора и регионална комора не врше јавно овлашћење и да нису под контролом државе (види *Привредна, индустријска и пољопривредна комора Темнишвара (број 2)*, цитирана у горњем тексту, став 15.).

37. Најзад, рад ХГК углавном се финансира из обавезног чланства и прихода из вршења јавних функција (види став 18. у горњем тексту).

38. На основу свог материјала који поседује, Суд сматра да Хрватска господарска комора не ужива довољан степен аутономије од Владе Хрватске да би се сматрала невладином организацијом у смислу члана 34. Конвенције. У тексту члана 34. Конвенције не постоји ништа што указује да би се израз “невладина организација” могао тумачити тако да искључи само оне владине организације које би се могле сматрати делом Тужене државе (види *Љубљанска банка Д.Д. против Хрватске* (одлука), број 29003/07, од 12. маја 2015. године).

39. Према томе, представка је неспојива *ratione personae* и треба је одбацити у складу са чланом 35. ст. 3 (а) и 4. Конвенције.

Из тих разлога, Суд, једногласно,

Проглашава представку недопуштеном.

Састављено на енглеском и достављено у писаној форми 18. маја 2017.
године.

Stephen Phillips
Секретар

Helena Jäderblom
Председник