

Danijel Javorić Barić*

NEVLADINE ORGANIZACIJE I POJAM *ACTIO POPULARIS* PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA **

Rad se bavi analizom položaja nevladinih organizacija kao podnositelja zahtjeva pred Europskim sudom za ljudska prava te pojmom actio popularis u svjetlu novije prakse Europskog suda za ljudska prava. Prvi dio rada analizira pokretanje postupaka pred Europskim sudom za ljudska prava, s naglaskom na dva ključna elementa pojedinačnih zahtjeva – kategorija podnositelja te status žrtve. U drugom se dijelu analizira položaj nevladinih organizacija u međunarodnom pravu, pri čemu će se osobita pozornost posvetiti položaju nevladinih organizacija pred međunarodnim sudskim mehanizmima. Središnji dio rada predstavlja analiza presude Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Campeanua protiv Rumunjske, koja se smatra velikim iskorakom u pogledu zaštite najranjivijih skupina društva, ali je ujedno i otvorila pitanje uvođenja pojma actio popularis pred Europskim sudom za ljudska prava.

Ključne riječi: nevladine organizacije, actio popularis, uvjeti dopuštenosti, CLR protiv Rumunjske, zaštita ranjivih skupina

1. UVOD

Europska konvencija za ljudska prava¹ (u daljnjem tekstu Konvencija) postala je činom pristupanja RH Vijeću Europe 5. studenog 1997. međunarodni izvor prava u Republici Hrvatskoj. Time je hrvatskim građanima otvoren novi element zaštite njihovih prava, i to putem Europskog suda za ljudska prava² (u

* Danijel Javorić Barić, mag. iur., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

** Rad predstavlja ažurirano istraživanje koje je autor proveo u sklopu izrade diplomskog rada.

¹ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Narodne novine MU, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010.

² Europski sud za ljudska prava međunarodni je sud ustrojen 1959. godine sa sjedištem u Strasbourgu. Njegova je nadležnost odlučivati o pojedinačnim ili međunarodnim zahtjevima koji se odnose na povredu građanskih i političkih prava sadržanih u Europskoj konvenciji o

daljnem tekstu Sud). Krapac ističe kako su neki, ne bez razloga, Konvenciju prozvali “krunskim draguljem Vijeća Europe” jer je njezin sustav zaštite ljudskih prava, utemeljen na posebnom mehanizmu nadzora poštivanja konvencijskih odredbi, donio veliku novost za međunarodno pravo: on je po prvi put ustanovio mogućnost da se slučajevi povrede međunarodnih normi pobijaju pred međunarodnim državnim forumom ne samo na inicijativu država nego i na inicijativu pojedinaca.³ Takav se normativni iskorak u zaštiti ljudskih prava nesumnjivo smatra jednim od najefikasnijih elemenata međunarodne zaštite ljudskih prava.

Dva su načina pokretanja postupka pred Sudom: jedan koji se odnosi na međudržavne sporove i drugi koji je vezan za pojedinačne zahtjeve pred Sudom na temelju čl. 34. Konvencije. Kada se pristupi analizi članka 34. Konvencije te sudskoj praksi vezanoj uz taj članak, mogu se uočiti dva ključna elementa, a to su kategorije podnositelja pojedinačnih zahtjeva te pojam statusa žrtve. U dosadašnjoj praksi Sud pokazuje određenu razinu fleksibilnosti u tumačenju tih pojmova, no ipak uporno ponavlja i utvrđuje kako *actio popularis*, tužba koju bi mogao podnijeti bilo tko u ime povrede počinjene ne njemu samom, nego općem interesu, nije dopustiva. No u posljednje se vrijeme otvaraju novi izazovi za Sud u pogledu potrebe za pružanjem adekvatne pravne zaštite interesima pojedinaca koji nisu zaštićeni na nacionalnoj razini, što je dovelo do iskoraka učinjenog u predmetu *Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Campeanua protiv Rumunjske* (dalje u tekstu: CLR protiv Rumunjske).⁴ Tom se presudom, na temelju duha Konvencije kao zaštitnika ljudskih prava, dopušta nevladinoj organizaciji da podigne zahtjev u ime žrtve, iako ne udovoljava konvencijskim standardima koji omogućuju podnošenje pojedinačnog zahtjeva, i to kao pravnog zastupnika *sui generis*, prije svega zbog iznimnih okolnosti slučaja.

Cilj je ovoga rada analizirati položaj nevladinih organizacija pred Sudom te ukratko predstaviti pojam *actio popularis* u međunarodnom pravu, a sve u

ljudskim pravima. Drugim riječima, zadaća je Suda osigurati da države poštuju prava i jamstva predviđena Konvencijom. U trenutku kada utvrdi da je neka država povrijedila jedno ili više tih prava i jamstava Sud donosi presude koje su obvezujuće za svaku državu i dovode do toga da dotične zemlje imaju obvezu postupati po njima i mijenjati svoje zakonodavstvo i administrativnu praksu u velikom broju područja kako se slične povrede ne bi ponavljale u budućnosti. Sud se sastoji od broja sudaca jednakog broju država članica Vijeća Europe koje su ratificirale Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (trenutačno ih je četrdeset sedam). Oni sude u osobnom svojstvu i ne predstavljaju nijednu državu; biraju se na neobnovljiv mandat od devet godina.

³ D. Krapac: Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i hrvatski kazneni postupak; Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol 2, broj 1-1995, str. 5.

⁴ Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Campeanua protiv Rumunjske (2014), zahtjev br. 47848/08.

svjetlu novosti koje je donijela gore navedena presuda, uz nastojanje autora da se predstave i alternativni načini rješavanja u odnosu na one koje je zauzeo Sud.

2. POKRETANJE POSTUPKA PRED SUDOM

Članak 34. Konvencije definira pravo na podnošenje pojedinačnih zahtjeva, a Sud u svojoj praksi često ističe tu mogućnost kao jednu od ključnih garancija efikasnosti konvencijskog sustava zaštite ljudskih prava.⁵ Od Suda se traži da pri interpretaciji Konvencije iznimnu pozornost posveti posebnom karakteru Konvencije kao dokumenta koji služi osnaživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda, što i sam u svojim presudama naglašava, ističući da Konvencija, za razliku od drugih međunarodnih ugovora te vrste, ne stvara samo odnose između država potpisnica nego i mrežu zajedničkih višestranih odnosa koja doprinosi sustavu kolektivne zaštite.⁶ Kada bi Konvencija bila bazirana samo na članku 33,⁷ koji uređuje međudržavne sporove, mehanizam zaštite pred Sudom bio bi manjkav.⁸ Države imaju pravo podnijeti zahtjev u svakom slučaju povrede prava od strane druge države, i to neovisno o tome radi li se o njezinim državljanima ili ne. Konvencija u ovom slučaju ne stavlja naglasak na državni, nego na interes europskog javnog poretka.⁹

2.1. Kategorija podnositelja pojedinačnih zahtjeva

Članak 34. Konvencije navodi kategorije dopuštenih podnositelja pojedinačnih zahtjeva, i to redom: fizičke osobe, nevladine organizacije te skupine pojedinaca. Upravo je kategorija nevladinih organizacija u fokusu rada Suda u novije vrijeme.

⁵ Mamatkulov i Askarov protiv Turske (2005), zahtjev br. 46827/99 i 46951/99, točka 100.

⁶ Loizidou protiv Turske, prethodni prigovori (1995), zahtjev br. 15318/89, točka 70.

⁷ Čl. 33. Konvencije: "Svaka visoka ugovorna stranka može se obratiti Sudu povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije i dodatnih protokola od strane druge visoke ugovorne stranke."

⁸ Tim člankom regulirani su međudržavni sporovi koji se izdvajaju u svojoj biti od pojedinačnih zahtjeva. Naime drugačija je priroda tih zahtjeva, a kao glavna razlika navodi se kako se međudržavnim sporovima može žaliti na zakonodavne mjere ili neku praksu apstraktno, ne dokazujući njihov štetni utjecaj na samu državu podnositelja zahtjeva. Time se državama dopušta *actio popularis*. Više o tome v. D. Šago, Uvjeti dopuštenosti pokretanja postupka pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (2016), vol. 37, br. 1, str. 594.

⁹ *Ibid.* 8.

Za početak, potrebno je naglasiti kako postupak pred Sudom nije otvoren za sve pravne osobe, nego samo onima isključenim iz konvencijskog shvaćanja pojma vladinih organizacija.¹⁰ Konvencija široko postavlja kategoriju nevladinih organizacija. Cilj toga jest prije svega otvoriti put pravne zaštite pravnom osobom, ali i isključiti pravo na zaštitu pravnim osobama koje su okarakterizirane kao državne ili koje su pod odlučujućim utjecajem države. Sud je u svojoj praksi uspostavio kriterije koji isključuju pravnu osobu iz pojma vladine organizacije. Prije svega, to je činjenica da pravna osoba nema izvršnih ovlasti, zatim da nije uspostavljena kao dio javne uprave te da u svom djelovanju ne podliježe nadzoru države.¹¹ Takvi kriteriji usmjereni su prema pravnoj naravi pravne osobe kao organizacije koja nije povezana s državom na način koji bi dovodio u sumnju njezinu mogućnost djelovanja pred Sudom kao organizacije neovisne o državnoj vlasti, a sve u cilju izbjegavanja paradoksa da Sud rješava sporove između državnih tijela. Tako je Sud isključio mogućnost da se pred Sudom kao podnositelji zahtjeva nađu središnji organi države, ali jednako tako i decentralizirane jedinice koje izvršavaju javne funkcije, kao što su lokalne i regionalne jedinice, bez obzira na njihovu proklamiranu neovisnost o središnjim tijelima. Jednako tako, kako bi se utvrdilo da bilo koja pravna osoba, osim jedinica decentraliziranih vlasti, spada u kategoriju vladinih organizacija, u obzir treba uzeti pravni status, a gdje je to moguće i prava koja taj status daje, zatim prirodu ovlasti koje izvršava i kontekst u kojem te ovlasti izvršava te stupanj neovisnosti o državnim institucijama.¹² Potrebno je naglasiti kriterij stupnja neovisnosti o državnim institucijama. Naime s obzirom na raznolikost pravnih oblika državnih institucija time pod pojam vladinih organizacija spadaju i agencije, kao poseban tip kvaziregulatornih državnih tijela, kojima se u nadležnost stavlja na primjer regulacija tržišta, nadzor financijskih aktivnosti, izvršavanje određenih isplata krajnjim korisnicima itd.

U kontekstu teme ovoga rada¹³ važno je naglasiti činjenicu kako se u obzir pri odlučivanju uzima i okolnost da je podnositelj obavljao komercijalne poslove, bez nekih javnih ovlasti ili monopola u svom sektoru.¹⁴ No Sud je i kod čl. 33. Konvencije utvrdio kako ni država kao podnositelj međudržavnog spora ne može ustati s takvim zahtjevom ako se radi o zaštiti prava subjekta koji ne

¹⁰ Practical guide on admissibility criteria, Council of Europe and European Court of Human Rights (2021), str. 9.

¹¹ Holy monasteries protiv Grčke (1994), zahtjev br. 13092/87, 13984/88, točka 49.

¹² Radio France i drugi protiv Francuske (2003), odluka, br. 53984/00, točka 26.

¹³ Vrlo važnu ulogu u postupcima pokrenutima od strane nevladinih organizacija igra i to na povredu kojih se prava stranka u postupku poziva. Naime Sud je u svojoj praksi utvrdio kako se pravnim osobama priznaje na primjer pravo na pravično suđenje iz članka 6. ili sloboda izražavanja iz članka 10. Konvencije.

¹⁴ *Ibid.* 10, str. 10.

spada pod pojam nevladine organizacije, odnosno on ne bi mogao sam podnijeti pojedinačni zahtjev.¹⁵

2.1.1. O nevladinim organizacijama pred Sudom

Ovdje je uvodno bitno napomenuti kako se u situacijama kada se radi o nevladinoj organizaciji kao jednoj od dopuštenih kategorija podnositelja zahtjeva od nje ne traži ispunjenje posebnih elemenata, odnosno kriterija. Naime sve ono što se odnosi na druge kategorije podnositelja pojedinačnih zahtjeva odnosi se i na nevladine organizacije.

2.2. O statusu žrtve

Članak 34. Konvencije ne definira pojam statusa žrtve, već samo navodi kako svaki podnositelj pojedinačnog zahtjeva mora tvrditi kako se radi o povredi prava priznatih u Konvenciji ili nekom od Protokola počinjenoj od strane države potpisnice Konvencije. Samo tumačenje pojma statusa žrtve u nadležnosti je Suda.

U svojoj praksi Sud je ustvrdio kako pojam statusa žrtve treba tumačiti autonomno te neovisno o domaćim propisima koji se tiču interesa ili sposobnosti za poduzimanje radnji u postupku. Kako bi podnositelj pojedinačnog zahtjeva uspio dokazati status žrtve,¹⁶ treba postojati direktna veza između podnositelja pojedinačnog zahtjeva i štete koju smatra da je pretrpio temeljem navodne povrede.¹⁷ Sud je sadržaj pojma statusa žrtve utvrdio u predmetu *Eckle protiv Njemačke*,¹⁸ gdje se navodi kako pojam žrtve označava osobu direktno pogođenu postupanjem ili propuštanjem o kojem se u tom slučaju radi (tzv. pojam izravne žrtve).¹⁹

Genezu statusa neizravne žrtve možemo pratiti kao odgovor Suda na potrebu proširenja statusa žrtve radi izbjegavanja situacija u kojima bi pravni formalizam sprečavao djelovanje Suda kao garanta međunarodne zaštite prava pojedinaca. Naime nije prihvatljivo da osobe bliske žrtvama, koje zbog te bliskosti proživljavaju određeni stupanj patnje, nemaju adekvatnu pravnu zaštitu. Možemo navesti kako su pri tome potrebne posebne okolnosti, koje od slučaja

¹⁵ *Ibid.* 10, str. 10; za više v. Slovenija protiv Hrvatske (2020), zahtjev br. 54155/2016.

¹⁶ Kada se navodi pojam žrtve u kontekstu Konvencije, osnovni oblik tog pojma predstavlja status izravne žrtve.

¹⁷ Taura i ostali protiv Francuske (1995), zahtjev br. 28204/95, str. 130.

¹⁸ *Eckle protiv Njemačke* (1982), zahtjev br. 8130/78.

¹⁹ *Ibid.* 8, stranica 598.

do slučaja upućuju na širi opseg patnje koju je srodnik pretrpio, pri čemu se isključuju okolnosti koje su same po sebi uobičajene za odnose između srodnika. Sud je kao takve okolnosti naveo prije svega bliskost srodstva (s posebnim naglaskom na odnos roditelj – dijete), zatim partnerstva, opseg u kojem je srodnik svjedočio događajima koji uzrokuju patnju te uključenost srodnika u sam postupak povrede prava izravne žrtve.²⁰ I kod statusa neizravne žrtve vrlo je važno o kojoj se povredi konvencijskog prava radi. Kad se radi o povredi prava na život, Sud prihvaća pojedinačne zahtjeve od strane srodnika. U drugim slučajevima srodnici mogu podnijeti zahtjev samo u pogledu povreda koje su imale učinak i na njih same.²¹

Sud je sklon utvrditi status neizravne žrtve bliskim srodnicima kao osobama s dostatnim pravnim interesom kada je navodna žrtva umrla prije podnošenja zahtjeva, s tim da se tužba podnosi u ime srodnika, a ne preminule osobe²² (no sud u pravilu odbija priznati *locus standi* bilo kojoj drugoj osobi kada povreda nije u vezi s čl. 2. Konvencije, osim ako takve osobe mogu dokazati vlastiti interes²³). Kada je izravna žrtva preminula prije nego što je došlo do pokretanja postupka pred Sudom, sud će pri odluci o dopustivosti uzeti u obzir sljedeće kriterije: radi li se o pitanju od općeg interesa za ljudska prava te ima li podnositelj opravdani interes kao nasljednik za pokretanjem postupka pred Sudom, kao i postoji li direktan učinak i na njegova prava.²⁴

Status potencijalne žrtve²⁵ predstavlja najširi pojam konvencijskog pojma statusa žrtve. U tim se situacijama povreda prava ne treba utvrditi, već je dostatna sama okolnost da je do povrede prava moglo doći, s time da Sud takav pojam ne tumači preširoko.

Ovdje ipak valja spomenuti kako, s obzirom na temu rada, povreda o kojoj se radi mora biti počinjenja samoj nevladinoj organizaciji, a ne njezinim članovima. Dakle za ispunjenje statusa žrtve povreda mora nastati samoj nevladinoj organizaciji (pri čemu, svakako, treba napomenuti kako se mora raditi o povredi prava koja mogu biti zaštićena nevladinoj organizaciji).²⁶

²⁰ Cakici protiv Turske (1999), zahtjev br. 23657/94, točka 98.

²¹ F. G. Jacobs, R. C. A. White; *The European Convention on Human Rights*, Clarendon press, Oxford (2021), str. 30.

²² Varnava i drugi protiv Turske (2009), zahtjev br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, točka 111.

²³ Nassau Verzekering Maatschappij N. V. protiv Nizozemske (2011), zahtjev br. 57602/09, točka 20.

²⁴ *Ibid.* 21, str. 30.

²⁵ Pojam potencijalne žrtve Sud je izgradio u predmetu Klaas i drugi protiv Njemačke (1978), zahtjev br. 5029/71. Za daljnji razvoj v. Zakharov protiv Rusije (2015), zahtjev br. 47143/06.

²⁶ Lloyd Hitoshi Mayer, *NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions* (2011), str. 924, dostupno na: https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_sc-

3. NEVLADINE ORGANIZACIJE U MEĐUNARODNOM PRAVU

Nakon uvodne analize relevantnih dijelova Konvencije i prakse Suda prelazi se na analizu položaja nevladinih organizacija kao zasebnih međunarodnopravnih subjekta. Pitanje njihova položaja u međunarodnom pravu jedna je od tema koje se sve intenzivnije analiziraju, a sam status predmet je izrazito brzog razvoja. Ključna odrednica tog razvoja jest želja za jačanjem efikasnosti međunarodnih sudskih mehanizama, odnosno jačanjem položaja nevladinih organizacija nastoji se osnažiti zaštitu ljudskih prava općenito. Pitanje koje se nameće jest koja je uloga nevladinih organizacija u međunarodnom pravu i na koji se način te uloge izvršavaju. Prvi korak koji je bilo potrebno učiniti u pogledu razvoja ovog područja jest redefinirati tradicionalni (ne)pravni položaj nevladinih organizacija u međunarodnom pravu.²⁷ Kao plod potrebe za takvim razmišljanjem Rebasti i Vierucci izdvajaju dva polja djelovanja nevladinih organizacija koja ih stavljaju u poseban položaj u odnosu na druge nove subjekte međunarodnog prava, a to su poseban odnos s međunarodnim organizacijama te sudjelovanje u međunarodnim sudskim postupcima.²⁸

3.1. Legitimitet nevladinih organizacija kao zaštitnika ljudskih prava

Kako bi nevladine organizacije došle do današnjeg položaja u međunarodnom pravu, bilo je potrebno uvidjeti iz čega proizlazi njihov legitimitet kao zaštitnika ljudskih prava (s obzirom na opseg i temu ovoga rada analizirat će se pitanje njihova legitimiteta samo u ovom pogledu), a posljedično i njihove odgovornosti za djelovanje prema subjektima u čiju korist djeluju. Posebno je to bitno kada se u obzir uzme i sve veći broj različitih nevladinih organizacija čije se međudjelovanje može promatrati i u kontekstu rivaliteta, a ne međusobne suradnje. Kako to ističe Odinalu, zaštita ljudskih prava u nekim područjima postaje oznaka privilegiranosti, a ne časti.²⁹

Pri razmatranju legitimiteta međunarodnih organizacija izdvajaju se dva elementa: prvi se odnosi na opravdanost tema kojima se bave i načina na koji

holarship/54/?utm_source=scholarship.law.nd.edu%2Fflaw_faculty_scholarship%2F54&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.

²⁷ Emanuele Rebasti, Luisa Vierucci, A Legal Status for NGO's in Contemporary International Law (2005), str. 1, dostupno na: <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/VierucciRebasti-1.pdf>.

²⁸ *Ibid.* 27.

²⁹ Chidi Anselm Odinalu, Why More Africans Don't Use Human Rights Language, Human Rights Dialogue, Carnegie Council on Ethics and International Affairs 2, 1 (2000), dostupno na: https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/2_01/articles/602.

djeluju pri tome, a drugi je pitanje rezultata koji se pritom ostvaruje.³⁰ Također, postavlja se i pitanje izvora legitimiteta, pri čemu Slim definira legitimitet nevladinih organizacija kao „poseban status kojim je organizacija prožeta i percipirana u svakom trenutku, a koji joj omogućava djelovanje uz generalno odobrenje ljudi, vlada, pravnih osoba i nevladinih subjekata diljem svijeta“.³¹ Iz toga se izdvaja misao kako je legitimitet nevladinih organizacija istovremeno derivat morala i prava, ali i produkt vjerodostojnosti, opipljive podrške, ali i neopipljive dobre volje.³²

Kao nusprodukt razmatranja legitimiteta, odnosno kao jedan od elemenata koji sačinjavaju legitimitet nevladinih organizacija, izdvaja se pitanje odgovornosti nevladinih organizacija, uz koje se vežu i pitanja odgovornosti za što, kome, kako, kao i za napredak u djelovanju općenito.³³ Zbog sve jačeg angažmana nevladinih organizacija u međunarodnim odnosima javlja se i svijest o nužnosti njihove uključenosti u procese donošenja međunarodnih dokumenata, kao što je to bilo pri donošenju Ottawske konvencije. Upravo se iz takvih primjera može izdvojiti i zaključak kako su međunarodne nevladine organizacije zapravo međunarodno civilno društvo, glas ljudi diljem svijeta, odnosno, „svjetsko mišljenje“, te da države i međunarodne organizacije moraju omogućiti tim nevladinim organizacijama odgovarajuću poziciju u procesu donošenja (op. a. odluka i međunarodnih dokumenata), što je praćeno rizikom nelegitimnosti procesa ako pozicija nije adekvatna.³⁴

Iz svega ovoga možemo zaključiti kako je pitanje legitimiteta neodvojivo povezano s razmatranjem daljnjeg razvoja položaja nevladinih organizacija u međunarodnom pravu, a autor ističe kako kompleksnost ovog pitanja još uvijek nije dovoljno adresirana iz pravnog aspekta, već više predstavlja produkt socioloških i kulturoloških razmatranja.³⁵

³⁰ Hugo Slim, *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organizations*, International Council on Human Rights Policy (2002), str. 4, dostupno na: <https://www.jha.ac/a082/>.

³¹ *Ibid.* 30.

³² *Ibid.* 30.

³³ Za više v. *ibid.* 27, str 15, 16.

³⁴ Kenneth Anderson, *The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society*, *European Journal of International Law* (2000), vol. 11, br. 1, str. 111.

³⁵ Za vidjeti v. Alan Whites, *NGOs: Facing Dilemmas and Answering Critics*, u *Development Dilemmas*, World Vision International (2002).

3.2. Nevladine organizacije pred međunarodnim sudskim mehanizmima

Conditio sine qua non za bilo koje razmatranje odnosa nevladinih organizacija i međunarodnih sudskih mehanizama jest gore spomenuti legitimitet međunarodnih organizacija, odnosno pravo na zastupanje (općih) interesa.³⁶ Dva su različita oblika ostvarenja pravosudne uloge nevladinih organizacija pred međunarodnim sudskim mehanizmima. Jedan predstavlja pojam prijatelja suda (*amicus curiae*), a drugi pravo nastupa pred sudom (*locus standi*). Razmatranje oba oblika djelovanja otvara više različitih pitanja, pri čemu se ističe pitanje interesa nevladinih organizacija za takvim formaliziranim djelovanjem, zatim pitanje osposobljenosti nevladinih organizacija za postupke pred međunarodnim sudskim mehanizmima, kao i sam način na koji se navedeni oblici pravosudne uloge mogu ostvariti (pri čemu je osobito bitno da se time ne onemoguću redovan rada sudova (op. a. uslijed potencijalnog povećanja broja predmeta).³⁷

Drugi bitan aspekt pri razmatranju ove teme jest pitanje općenitog međudjelovanja između uključenih subjekata, odnosno sudova i nevladinih organizacija. Dothan je polja međudnosa promatrao u kontekstu odnosa nevladinih organizacija i Suda te ih je kategorizirao u tri domene. Prvo polje (*input*) odnosi se na podnošenje zahtjeva Sudu od strane nevladinih organizacija.³⁸ Drugo polje (*public relations*) odnosi se na objavljivanje presuda u javnosti radi promicanje standarda koje je Sud u presudama zauzeo, što pomaže Sudu u njegovoj glavnoj funkciji, zaštiti ljudskih prava i sloboda, no istovremeno pomaže i nevladinim organizacijama koje se na taj način legitimiraju³⁹ u javnosti.⁴⁰ Zadnje polje (*output*) odnosi se na nadzor izvršenja presuda koje neformalno vrše i nevladine organizacije. Iz svega proizlazi da je međudnos nevladinih organizacija i Suda izrazito kompleksan te je pitanje njegova uređenja izrazito bitno, s velikim posljedicama na rad Suda i samih nevladinih organizacija.⁴¹

³⁶ *Ibid.* 27, str. 11.

³⁷ *Ibid.* 27, str. 12.

³⁸ Pri tome je potrebno naglasiti da se Sud već u trenutnom stanju suočava s velikim brojem predmeta te je upitno treba li širiti dostupnost pristupa nevladinih organizacija Sudu, posebno kada se uzme u obzir i ograničenost resursa kojima raspolažu same nevladine organizacije. Shai Dothan, *Luring NGOs to International Courts: A Comment on CLR v Romania*, ZaoRV 75 (2015), str. 644, dostupno na: https://www.zaoerv.de/75_2015/75_2015_3_b_635_670.pdf.

³⁹ Za više v. poglavlje 3.1. Legitimitet nevladinih organizacija.

⁴⁰ *Ibid.* 38, str. 646-647.

⁴¹ Za više o prednostima i nedostacima intervencija nevladinih organizacija v. *ibid.* 38, str. 648-657 i Nina Vajić, *Some Concluding remarks on NGOs and the European Court of Human Rights*, u: *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Treves i dr. (ur), (2004).

3.3. *Actio popularis*

*Actio popularis*⁴² predstavlja pojam tužbe radi zaštite općeg interesa koju može podići bilo koji pojedinac, bez zahtjeva za ispunjenjem kriterija (pravnog ili nekog drugog) interesa. Važnost je ovog pojma za našu temu iznimna, a analizom povijesnog razvoja uočava se ključan element – pitanje općeg interesa. Dakle okolnost da se takvom tužbom ustalo u korist općeg, a ne osobnog interesa označava da pravna znanost uvažava opći interes kao legitimni cilj procesnog aktivizma. Pitanje općeg (odnosno javnog) interesa⁴³ iznimno je značajno jer otvara prostor drugim subjektima međunarodnog prava (osim država), kao što utvrđuje i Simma: *Uistinu, međunarodno pravo nesumnjivo je došlo do razine na kojoj se više ne iscrpljuje u korespondentnim pravima i obvezama država, nego uključuje i zajednički interes međunarodne zajednice u cjelini, uključujući ne samo države nego i sva ljudska bića.*⁴⁴ Uz to okolnost da nije potrebno dokazivati vlastiti interes (odnosno korist) pri takvu procesnom djelovanju nije samo afirmacija kriterija opće koristi već i uvažavanje činjenice da svaki član zajednice ima legitiman interes u zaštiti općih interesa društva.

Actio popularis nepoznat je pojam u tradicionalnom međunarodnom pravu, odnosno nije uvažen kao jedan od pojmova pri mogućnosti pokretanja postupka (u pogledu novih subjekata međunarodnih odnosa). Više je razloga za to, no autor prije svega izdvaja okolnost kako su u tradicionalnom shvaćanju međunarodnog prava subjektima smatrane prije svega države, a tek u novije vrijeme pojedinci i druge pravne osobe. Samo *Inter-American Commission on Human Rights* i *African Commission on Human Rights* te u ograničenom obliku *African Court on Human and People's Rights* poznaju taj pravni pojam.⁴⁵ Ipak, trend pokazuje sve veći broj slučajeva pred međunarodnim sudskim me-

⁴² Za više o *actio popularis* v. William Aceves, *Actio popularis? The Class Action in International Law*, u: The University of Chicago Legal Forum (2003), str. 353-401, dostupno na: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1336&context=uclf>.

⁴³ Opći interes na normativnoj razini predstavljaju određeni pravni pojmovi kao što su *ius cogens*, *obveze erga omnes*, itd. Za više v. Yoshifumi Tanaka, *Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 15, 2011, str. 332, dostupno na: https://www.mpil.de/files/pdf3/mpu-nyb_07_Tanaka_151.pdf.

⁴⁴ B. Simma, *Universality of International Law from the Perspective of Practitioner*, European Journal of International Law 20 (2009), str. 265-268, dostupno na: <https://academic.oup.com/ejil/article/20/2/265/500839>.

⁴⁵ *Ibid.* 27, str. 13. Za više v. F. Voefray: *L'actio popularis ou la defense de l'interet collectif devant les juridictions internationales* i Helena De Vylder, *Rewriting CLR on behalf of Valentin Campeanu v Romania*, u *Integrated Human Rights in Practice: Rewriting Human Rights Decisions* (2017), str. 299-306.

hanizmima koji se tiču općeg interesa,⁴⁶ i to u obliku kolektivnih sporova.⁴⁷ Općenito, taj se pravni pojam u međunarodnom pravu pojavio prvi put u predmetu *Jugozapadna Afrika* pred Međunarodnim sudom (*International Court of Justice*), gdje je postavljena definicija *actio popularis* kao pravo stanovnika bilo koje zajednice na pokretanje pravnog postupka u slučaju povrede općeg interesa.⁴⁸

4. CENTAR ZA PRAVNA ISTRAŽIVANJA U IME VALENTINA CAMPEANUA PROTIV RUMUNJSKE

Nakon uvodnih analiza o podnositeljima zahtjeva pred Sudom i o položaju nevladinih organizacija pred sudskim mehanizmima međunarodnog prava, s osvrtom na *actio popularis*, dolazimo do ključnog dijela ovog rada, a to je iskorak koji je Sud 2014. učinio u pogledu uređenja pitanja *locus standi* nevladinih organizacijama (bez statusa žrtve), što je dovelo i do koraka naprijed u pogledu zaštite izrazito ranjivih skupina ljudi – osoba s invaliditetom, odnosno osoba s duševnim smetnjama.

Važnost presude ogleđa se u činjenici kako je Sud uvažio *locus standi* nevladinoj organizaciji iako ona nije imala status žrtve. Naime ona je ustala sa zahtjevom u ime preminule osobe kao njezin zastupnik, bez ispunjenja propisanih kriterija za zastupstvo. Kako je podlogu za takvo djelovanje Sud našao u izvanrednim okolnostima slučaja, za početak će se sažeto prikazati ključne činjenične i proceduralne odrednice tog predmeta.

4.1. Činjenične i proceduralne okolnosti slučaja⁴⁹

Valentin Campeanu bio je nezbrinuto dijete koje je odmah po rođenju smješteno u sirotište, gdje je i odrastao. Imao je više ozbiljnih zdravstvenih dijagnoza, od kojih se ističe HIV te teško duševno oboljenje, teža retardacija s kvocijentom inteligencije između 10 i 30. Tijekom vremena, a zbog prethodnih

⁴⁶ Zaštitu općeg interesa izrazio je Sud u predmetu *Karner protiv Austrije* (2003), zahtjev br. 400016/98, gdje je kao jedini razlog zašto je odlučivao u predmetu naglasio zaštitu općeg (kolektivnog) interesa.

⁴⁷ Za više v. *Farid Ahmadov, The Right of Actio popularis before International Courts and Tribunals, Queen Mary Studies in International Law*, vol. 31 (2018).

⁴⁸ Zanimljivo je da je sud rekao kako je taj pravni pojam nepoznat međunarodnom pravu u vrijeme donošenja odluke. Za više v. *Ethiopia v South Africa; Liberia v South Africa (second phase)*(1966), ICJ, Rep. 6, par. 88, str. 47.

⁴⁹ CLR protiv Rumunjske, str. 3-14.

dijagnoza, obolio je i od plućne tuberkuloze, upale pluća i kroničnog hepatitisa. Tijekom djetinjstva nekoliko je puta premještan iz jedne državne institucije zdravstvenog i socijalnog tipa u drugu. Odbor za zaštitu djece okruga Dolj (u daljnjem tekstu Odbor) 2003. odredio je prestanak državne skrbi za Campeanua zbog navršenih 18 godina života te činjenice da u tom trenutku nije bio više u sustavu obrazovanja. Campeanu nije bio zastupan u postupku pred Odborom niti je bio prisutan pri donošenju odluke. Nakon toga ponovno je više puta premještan iz jedne institucije u drugu, uz napomenu da ni u jednoj od njih nije imao adekvatnu zdravstvenu skrb.

Naposlijetku ga je Odbor smjestio u Medicinsko-socijalni centar Cetate-Dolj (u daljnjem tekstu Centar), uz napomenu kako su u zahtjevu za smještaj manjkavo navedene dijagnoze. Naime smješten je u Centar 5. veljače 2004., a u inicijalnoj procjeni stanja utvrdilo se kako se Campeanu nalazi u stanju psihičkog i fizičkog propadanja, odjeven u istrošenu trenirku bez donjeg rublja i obuće, a uz to nije dobio adekvatne lijekove, kao ni informacije o svom zdravstvenom stanju. Zbog toga je upućen na kontrolu i liječenje u psihijatrijsku bolnicu Poiana Mare (u daljnjem tekstu PMH). Kako je CLR 20. veljače 2004. bio u nadzoru PMH, osobe u kontroli zamijetile su teško stanje Campeanua. Sastavili su izvješće o stanju u kojem su ga zatekli te su odmah zatražili smještaj u bolnicu zbog pružanja adekvatnog tretmana. Međutim zahtjev je odbijen jer "se ne radi o hitnom, nego o socijalnom slučaju, a on ionako ne bi mogao izdržati put". Campeanu je preminuo te iste večeri, a u smrtnom se listu kao neposredni uzrok smrti navodi kardiorespiratorna insuficijencija. Iako rumunjsko zakonodavstvo određuje obveznu obdukciju nakon smrti u psihijatrijskoj ustanovi, PMH nije izvršio svoju obavezu jer su smatrali da se ne radi o sumnjivoj smrti.

CLR je 21. veljače, bez saznanja o smrti Campeanua, sastavio više hitnih dopisa koje je poslao različitim institucijama, a u njima je naveo činjenicu osobito teškog zdravstvenog stanja, kao i to da mu se u PMH ne može pružiti odgovarajuća skrb. Zatražili su poduzimanje hitnih mjera za rješavanje te situacije, a objavili su i priopćenje za medije u kojima su zatražili hitno djelovanje.

CLR je 23. veljače 2004. podnio kaznenu prijavu državnom odvjetništvu Rumunjske zbog okolnosti koje su dovele do Campeanuove smrti, a posebno su u prijavi istaknuli neodgovarajuću skrb koja je i uzrok smrti. Dvije dodatne kaznene prijave podnose 15. lipnja 2004., jednu Okružnom sudu u Craiovi, a drugu uredu državnog odvjetnika pri Županijskom sudu u Craiovi. U njima su ponovno zatražili otvaranje istrage u vezi s okolnostima smrti Valentina Campeanua.

Ured državnog odvjetnika pri Županijskom sudu u Dolju 31. kolovoza 2004. obavijestio je CLR da je otvorena istraga. U tijeku istrage izrađeno je forenzičko izvješće od strane Zavoda za sudsku medicinu te obdukcija ekshumiranog tijela Valentina Campeanua. U nekoliko navrata CLR je podnosio žalbe na

odluke državnog odvjetništva, no 4. travnja 2008. Okružni je sud u Calafatu konačno odlučio kako kazneni progon treba obustaviti.

CLR podnosi 2. listopada 2008. pojedinačni zahtjev Sudu u ime Valentina Campeanua navodeći kako je on bio žrtva povrede članka 2., 3., 5., 8. i 13. Konvencije.

Sud je odlučio istodobno odlučivati o dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva. Zbog važnosti slučaja zaprimljena su brojna očitovanja trećih stranaka, i to od strane *Humans Rights Watch*, rumunjske nevladine organizacije *Euroregionalni centar za javne inicijative*, bugarskog *Helsinškog odbora* i organizacije *Centar za zastupanje osoba s duševnim smetnjama*, kojima je predsjednik Vijeća dopustio miješanje u postupak (članak 36. stavak 2. Konvencije i pravilo 44. stavak 3. Poslovnika Suda), a *povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe* iskoristio je pravo miješanja u postupak i podnio očitovanje.

4.2. O dopustivosti zahtjeva⁵⁰

Ključno pitanje ovog predmeta nisu povrede Konvencije, već treba li dopustiti nevladinoj organizaciji da ustane s pojedinačnim zahtjevom pred Sudom radi zaštite prava osoba s duševnim smetnjama (dakle bez ispunjenja kriterija statusa žrtve) te, ukoliko se to dopusti, na koji način to regulirati. Iznimna osjetljivost slučaja ogleda se u tome što se radi o povredama koje su dovele do smrti žrtve, a nepostupanje Suda ostavilo bi ih neutvrđenima. Što je još važnije, izostala bi i mogućnost sprečavanja buduće povrede prava u sličnim situacijama.

Vlada Rumunjske protivi se *locus standi* CLR-a te smatra da je pojedinačni zahtjev *ratione personae* nedopustiv. Navode kako CLR s jedne strane nema status žrtve, a s druge strane nema ni valjanog zastupanja izravne žrtve. Vlada tvrdi da sama činjenica ranjivosti žrtve i okolnost da se CLR bavio time pred domaćim tijelima ne transformira CLR u neizravnu žrtvu. U nedostatku jake poveznice između CLR-a i izravne žrtve, odnosno odluke kojom bi se CLR-u povjerala dužnost brige o pravima i interesima, odnosno zastupanju Campeanua, CLR se ne može smatrati žrtvom, ni izravnom ni neizravnom, niti zastupnikom direktne žrtve. Vlada Rumunjske posebno ističe da CLR-ovo uključivanje u domaće postupke ne znači priznanje *locus standi* CLR-a. Oni navode kako se postupci CLR-a temelje na rumunjskom zakonodavstvu, koje dopušta svakoj zainteresiranoj osobi žalbu na odluku državnog odvjetnika kojom se ugrožavaju njegova prava. Vlada zaključuje da se radi o *actio popularis*, koja je zabranjena člankom 34. Konvencije.

⁵⁰ CLR protiv Rumunjske, str. 27-40.

S druge strane CLR navodi posebne okolnosti slučaja koje zahtijevaju da Sud uđe u meritum spora i za to nude dva rješenja: ili priznanje statusa neizravne žrtve CLR-u ili priznanje statusa zastupnika CLR-a koji postupa u Campeanuovo ime. CLR prije svega ističe princip fleksibilnog tumačenja kriterija dopustivosti kada je to potrebno radi zaštite ljudskih prava. Ovdje su kao takve okolnosti navedene: nemogućnost Valentina Campeanua za pristup pravnoj zaštiti, bilo izravno bilo putem zastupnika, zatim okolnost da su domaća pravosudna tijela priznala *locus standi* CLR-u te okolnost da se CLR dugo vremena bavi zastupanjem osoba s posebnim potrebama. Ključni argument CLR-a jest dosadašnja praksa Suda, koja prilagođava pravila o dopustivosti kako bi se omogućio pristup Sudu osobama kojima je to znatno otežano ili nemoguće zbog okolnosti izvan njihove kontrole (zbog povreda na koje se žale, kao što je to bilo u predmetu *Klaas protiv Njemačke*).

CLR navodi kako Sud odstupa od pravila o statusu žrtve jer presude Suda nemaju samo svrhu odlučivanja o sporovima koji su pokrenuti, već moraju i razjasniti, štiti i razvijati pravila iz Konvencije doprinoseći naporima država da poštuju obveze koje su preuzele.⁵¹ CLR se poziva i na međunarodnu praksu *Inter-American Commission on Human Rights* i *African Commission on Human and Peoples' Rights*, koji u posebnim okolnostima dopuštaju podnošenje zahtjeva od strane drugih u ime navodne žrtve ako je žrtva u nemogućnosti podnijeti zahtjev sama.

CLR je također naveo kriterije koje smatra korisnima za određivanje *locus standi* u slučajevima sličnima ovim:

- a. ranjivost žrtve, koja uključuje potpunu nemogućnost podnošenja pravnog sredstva
- b. praktične ili fizičke prepreke koje onemogućuju žrtvu u korištenju pravnih sredstava, npr. lišenje slobode ili nesposobnost stupanja u kontakt s odvjetnikom ili bliskim srodnicima
- c. priroda povrede, osobito u slučaju povrede članka 2., kada izravna žrtva nije u prilici opunomoćiti drugog
- d. nedostatak odgovarajućih alternativnih institucionalnih mehanizama za osiguravanje djelotvornog zastupanja za žrtvu
- e. priroda odnosa između treće strane koja polaže pravo na *locus standi* i žrtve
- f. odgovarajuća domaća pravila o *locus standi*
- g. okolnost da su prigovori i povrede Konvencije važne naravi.

Pri odlučivanju o dopustivosti zahtjeva, kao što je izneseno, Sud je mogao uvažiti *locus standi* na temelju dvije osnove – na temelju statusa neizravne žrtve ili na temelju zastupanja. Naravno, Sud je mogao i odbiti *locus standi*.

⁵¹ Karner protiv Austrije (2003), br. 40016/98, točka 26.

U pogledu prve mogućnosti Sud je u dosadašnjoj praksi razlikovao pojedinačne zahtjeve u kojima je izravna žrtva umrla prije podnošenja zahtjeva od onih gdje je žrtva umrla nakon toga. Tamo gdje je žrtva umrla nakon podnošenja zahtjeva Sud u načelu prihvaća da nasljednici preuzmu progon ako imaju dovoljno interesa. S druge strane kada izravna žrtva umre prije podnošenja zahtjeva Sudu, Sud je spreman priznati status žrtve nasljedniku, i to kada se radi o predmetu od općeg interesa za zaštitu ljudskih prava te kada nasljednik ima legitiman interes nastaviti s postupkom na temelju direktnog učinka na njegova prava. U postupcima u kojima navodna povreda Konvencije nije blisko povezana s povredom čl. 2. Konvencije Sud puno strože pristupa ocjeni dopustivosti zahtjeva. Sud posebice naglašava da članak 34. Konvencije ne dopušta podnošenje zahtjeva *in abstracto*, a samim time ni *actio popularis*.

U pitanjima zastupanja Sud navodi kako pojedinačni zahtjevi podneseni u ime žrtava, čak i kad nema valjane forme propisane za zastupanje, mogu biti proglašeni dopustivim. U takvim se slučajevima posebice razmatra ranjivost žrtve u pogledu dobi, spola ili posebnih potreba, koja ih onemogućava u podnošenju zahtjeva Sudu, s posebnim naglaskom na odnos između podnositelja zahtjeva i žrtve.

Konačno, u samom odlučivanju o *locus standi* CLR-a u ovom slučaju Sud kreće od napomene kako ovaj slučaj nije lako svrstati ni u jednu od dosad spomenutih kategorija te je potrebno tumačenje Konvencije. Sud polazi od činjenice da tumačenje Konvencije mora garantirati prava koja su praktična i učinkovita, a ne teoretska ili iluzorna. Jednako tako, mora se osigurati konzistentnost standarda u vezi s dopustivosti zahtjeva. Sud je utvrdio Campeanua izravnom žrtvom. No Sud ne nalazi osnove za utvrđenje CLR-a ni kao neizravne žrtve (jer CLR nije dokazao dovoljno blisku vezu s izravnom žrtvom) niti nalazi osobni interes CLR-a u pokretanju postupka pred Sudom.

Sud je pri tome svjestan kako žrtva nije bila u stanju sama pokrenuti postupak pred domaćim tijelima, kao i da CLR-ova legitimacija da postupa u ime Campeanua ni na koji način nije dovedena u pitanje pred domaćim institucijama. Ističe kako bi ti postupci bili u nadležnosti skrbnika ili zastupnika, a s obzirom na to da njih nema, poduzeo ih je CLR (jer žrtva nije imala ni poznatih nasljednika). Sud također ističe da je veoma značajno to što se glavni prigovor odnosi na povredu čl. 2. Konvencije.

Na temelju svega navedenog Sud smatra da bi u takvim posebnim okolnostima slučaja, imajući na umu ozbiljnost navoda, trebalo utvrditi CLR kao zastupnika Valentina Campeanua bez obzira na činjenicu da CLR nije imao punomoć i da je Campeanu preminuo prije nego što je podnesen zahtjev Sudu. Svaki drugi zaključak predstavljao bi sprečavanje ispitivanja izrazito bitnih povreda, pri čemu postoji rizik da država izbjegne odgovornost na temelju

Konvencije zbog svog propusta da imenuje zakonskog zastupnika koji bi djelovao u ime žrtve. Takva je odluka u skladu s pristupom koji jamči pravo na sudsko preispitivanje na temelju članka 5. stavka 4. Konvencije.

4.3. Osnovanost zahtjeva⁵²

Sud je utvrdio povredu čl. 2. u materijalnom i u proceduralnom dijelu te povredu čl. 13. u vezi s povredom čl. 2 Konvencije. Presuđeno je kako nije potrebno odlučivati o samoj povredi čl. 3. i o povredi u vezi s čl. 13. te da nije potrebno odlučivati o dopustivosti i osnovanosti navodnih povreda čl. 5. i 8. Konvencije.

4.4. Analiza odluke o dopustivosti

Prije svega potrebno je utvrditi koje je elemente Sud smatrao odlučnima pri donošenju odluke o dopustivosti zahtjeva, odnosno koje je to okolnosti Sud utvrdio kao izvanredne. Iz sudskog obrazloženja proizlazi kako su to sljedeće okolnosti:

- a. ozbiljna narav navodnih povreda Konvencije
- b. posebna ranjivost žrtve i nepostojanje srodnika – nasljednika
- c. nepostojanje zastupnika ili skrbnika koji brine o pravima žrtve te
- d. okolnost da pitanje *locus standi* nije osporeno pred domaćim pravosuđnim tijelima.

Sud je utvrdio povredu prava na život žrtve, a što je još važnije, do toga je došlo zbog sustavnog kršenja prava od strane države. Ipak, kriterij ozbiljne naravi povrede Konvencije ide korak dalje od same povrede članka 2. Konvencije. U ovom je predmetu žrtva cijeli život bila pod skrbi države, a da joj nije imenovan skrbnik ili zastupnik. Prilikom odlučivanja o smještaju žrtve nakon punoljetnosti prekršene su odredbe nacionalnog zakonodavstva. Jednako tako, postupci premještanja iz ustanove u ustanovu vršeni su bez ispravne zdravstvene dijagnoze žrtve, uz potpuno zanemarivanje sve slabijeg zdravstvenog stanja. Sve to dovelo je do toga da je tik pred smrt žrtva bila sama, u negrižanoj sobi, bez odjeće, izolirana od strane medicinskog osoblja zbog straha od zaraze HIV-om. Materijalnom dijelu povrede treba pridodati postupovni aspekt povrede čl. 2., koji se ogleda u nerazjašnjenju okolnosti vezanih uz smrt žrtve, odnosno utvrđivanju odgovornih osoba. Sve to Sud je uzeo u obzir i okarakterizirao kao splet izvanrednih okolnosti, koje zahtijevaju odstupanje

⁵² CLR protiv Rumunjske, str. 40-54.

od uobičajene prakse u pogledu *locus standi*, odnosno okolnosti su takve da nužno traže reakciju Suda.

Prvi kriterij autor smatra nužnim i opravdanim u odlučivanju u ocjeni *locus standi*. Kada se sud poziva na iznimne okolnosti slučaja, nedvojbeno je da takve okolnosti prije svega treba tražiti u okolnostima koje su dovele do povrede konvencijskih prava. Kako se ovdje radi o povredi prava na život kao prava koje predstavlja temelj za ostvarenje svih ostalih prava, nije upitno pozivanje na ozbiljnu povredu prava. Ostaje vidjeti na koji će se način Sud odnositi prema povredama drugih konvencijskih prava. No taj kriterij treba restriktivno tumačiti i na taj način posebno istaknuti izvanrednost okolnosti koje dovode do odobrenja *locus standi* nevladinim organizacijama (posebice prema trenutnom uređenju postupka, kao i praksi Suda).

Drugi kriterij odnosi se na posebnu ranjivost žrtve i nepostojanje srodnika nasljednika. Okolnosti slučaja jasno upućuju na to da se radi o žrtvi čiji je otac nepoznat, koja je napuštena od majke na rođenju, koja je cijeli život provela u državnim zdravstvenim i socijalnim ustanovama, zaražena HIV-om, bez imenovanog skrbnika. Takve okolnosti, već navedene i pod prvim kriterijem, opravdavaju uvrštenje u postupak odlučivanja o osnovanosti zahtjeva. Ipak, treba istaknuti kako zbog prirode povrede prava osoba s posebnim potrebama, posebno osoba s duševnim smetnjama, okolnost da postoje nasljednici ili srodnici treba dodatno preispitati, to jest takva okolnost ne smije dovesti do automatske odluke Suda o neuvažavanju *locus standi*. Naime moguće su situacije u kojima srodnici odbijaju ustati u zaštitu prava žrtve (kao i okolnost da povreda nisu ni svjesni), što bi dovelo do neprocesuiranja povreda. Tu bi Sud trebao zanemariti postojanje nasljednika ukoliko smatra da njihovo nepostupanje dovodi do propuštanja zaštite prava žrtava, posebno u situaciju kada i sami srodnici nasljednici sudjeluju u povredama prava.

Okolnost neimenovanja skrbnika od strane države koji brine o pravima i interesima žrtve predstavlja treći kriterij. Ovdje se naglasak stavlja na propuštanje djelovanja države, koje posljedično dovodi do nemogućnosti pružanja zaštite žrtvi. Da je država ispunila svoju ulogu, moguće je da bi već samim imenovanjem skrbnika i njegovim preuzimanjem brige o žrtvi bila izbjegnuta povreda prava žrtve. Naime u činjeničnim okolnostima slučaja navedeno je da pri prvom smještaju nakon punoljetnosti žrtva nije imala zastupnika pred Odborom. Nadalje, takva odluka mogla je biti osporena pred nacionalnim sudom, ali je i takvo postupanje izostalo u nedostatku imenovanog zastupnika. Takvi postupci doveli su do nesumnjive povrede prava od strane države. Time bi postalo suvišno postupanje nevladine organizacije kao skrbnika *sui generis*, koji stupa na mjesto neimenovanog skrbnika. Sud je u svojoj nedavnoj praksi u činjenično sličnom predmetu odlučivao o dopustivosti zahtjeva u situaciji kada je žrtvi imenovan skrbnik. No kako imenovani skrbnik nije poduzimao

adekvatne korake za zaštitu interesa, Sud je utvrdio kako takva okolnost nije od utjecaja na odluku o dopustivosti zahtjeva.⁵³ Prema tome može se zaključiti kako Sud smatra da se ovdje treba zauzeti isti standard kao i u pogledu drugog kriterija, odnosno neaktivnost skrbnika (a shodno tome i države kao krajnje odgovorne) ne smije se ogledati na štetu prava žrtve.

Četvrti kriterij karakterizira neosporavanje *locus standi* pred nacionalnim pravosudnim tijelima. Sud ga posebice naglašava u svom pravnom rezoniranju, i to prije svega kao argument *argumentum a minori ad maius*. Dakle, ako se na osnovnom stupnju pravosudnog odlučivanja (nacionalni postupak, lokalna i regionalna razina) ne dovodi u pitanje *locus standi*, tada i na višoj razini, kao suplementu pravne zaštite koji pruža nacionalni poredak, jednako tako to ne treba dovesti u pitanje. Sud takvu okolnost smatra iznimno bitnom, i to iz razloga što bi inače postupke zaštite prava žrtve trebao provoditi skrbnik koji nije imenovan. Sud je iz toga izveo zaključak kako nedovođenje u pitanje postupaka CLR-a znači prešutni pristanak na zastupanje žrtve od strane CLR-a.

Autor smatra kako je četvrti kriterij najsporniji, i to iz više razloga. Prije svega, države u narednim postupcima vrlo lako mogu izbjeći odgovornost samim osporavanjem prava na postupanje od strane nevladinih organizacija u sličnim slučajevima.⁵⁴ Time se državama ostavlja otvoren prostor za izbjegavanje odgovornosti, a što je sam Sud u ovoj presudi naveo kao neprihvatljivo. Pri tome je jasno kako je i razvoj prakse pokazao kako analiza tog kriterija ne treba biti formalna, već treba služiti ustanovljenju određene razine aktivnosti podnositelja zahtjeva pred nacionalnim tijelima, a sve kako bi se onemogućilo podnošenje zahtjeva od „profesionalnih“ nevladinih organizacija koje nisu bile uključene u predmet (na određenoj razini) na nacionalnom nivou.

Ipak, autor ovdje ističe kako je nejasno na koji način Sud dovodi u vezu zastupanje kao pravni pojam nacionalnog prava te pojam zastupanja *sui generis* koji je uspostavio ovom presudom. U esenciji samog pojma zastupanja nalazi se punomoć ili odluka o zastupanju kao pravni temelj uspostave tog pravnog odnosa (posebice zato što sam Sud navodi kako “treba dopustiti CLR-u da postupa kao zastupnik žrtve, bez obzira na činjenicu da nije imao pravo zastupanja”). Iako Sud u svojoj praksi (ponekad) odstupa od propisane forme za ustanovljenje zastupstva, to ne znači da se i ovlasti iz odnosa zastupstva, kao i preduvjeti za postojanje tog odnosa, ne trebaju ostvariti. Posebno se to ogleda i u okolnosti da se ovlasti punomoćja od strane Suda u ovom predmetu uspostavljaju kratkim kontaktom tik pred smrt žrtve, a da su pravne radnje od

⁵³ Za više v. L. R. protiv Sjeverne Makedonije (2020), zahtjev br. 38067/15, točka 50-54.

⁵⁴ Upravo u spomenutoj presudi L. R. protiv Sjeverne Makedonije podnositelj zahtjeva nije nastupao pred nacionalnim tijelima kao zastupnik, tj. nije se postavilo pitanje njegova *locus standi* pred nacionalnim tijelima. No kako je podnositelj zahtjeva podnio kaznenu prijavu koja je bila okidač za reakciju državnih tijela, Sud smatra kako je time ispunjen i četvrti kriterij.

strane CLR-a poduzete nakon smrti žrtve (dakle, čak i da je punomoć konstituirana u kratkom susretu pred smrt, trenutkom smrti ona prestaje). Autor smatra potrebnim naglasiti da je *locus standi* predmet autonomnog definiranja od strane Suda,⁵⁵ pa je s te strane upitna kvaliteta argumenta da nešto treba uvažiti pred Sudom jer nije bilo dovedeno u pitanje pred nacionalnim tijelima. Time se, kao što je autor gore naveo, državama ostavlja mogućnost da ubuduće izbjegnju otvaranje predmeta pred Sudom, ali se još i više samome Sudu negira ovlast autonomnog tumačenja konvencijskih pojmova.

Zaključno, kriteriji koji su navedeni dovode do odluke o dopustivosti slučaja samo u uskom krugu predmeta specifičnog činjeničnog stanja sprečavajući Sud da postave generalni okvir za postupanje nevladinih organizacija kao podnositelja zahtjeva u drugim predmetima. Iako je većina javnosti (kako stručne tako i ljudskopravaške) dočekala presudu s izrazitim odobravanjem, sve se više postavlja i pitanje opravdanosti izrazito kazuističkog pristupa koji je Sud u ovom predmetu primijenio. Helena De Vylder kritizira obrazloženje (op. a. ne i ishod) iz dva glavna razloga. Prvi se odnosi na pretjerano naglašavanje iznimnih okolnosti slučaja, što će spriječiti buduće postupanje Suda u sličnim predmetima (vidi gore autorove komentare). Drugo, kao što je autor i istaknuo, povezivanje pitanja *locus standi* na nacionalnoj razini s onim pred Sudom opasno je, iz već spomenutih razloga.⁵⁶

4.5. Alternativni pristupi rješavanja

Kao što je više puta naglašeno, kazuistička narav ovog i sličnih predmeta može spriječiti korištenje ovih (iznimnih) kriterija u budućoj praksi Suda. Upravo zato autor smatra kako bi se umjesto naglašavanja iznimnih okolnosti predmeta kao podloge za izmjenu dotadašnje prakse Suda kao temelj ovog predmeta trebala uzeti moralna dimenzija slučaja.

Naime u predmetu *Malhous protiv Češke Republike*⁵⁷ Sud je utvrdio kako slučajevi pred Sudom nemaju samo pravnu, nego i moralnu dimenziju (te stoga osobe najbliže podnositelju zahtjeva imaju pravo tražiti da se pravda izvrši). Pozivanje na moralnu dimenziju Sudu ostavlja šire mogućnosti uvažavanja specifičnih okolnosti slučaja koje bi omogućile njegovu reakciju u slučaju kada je Sud ne samo zadnja nego i jedina šansa za adresiranje povrede prava posebno ugroženih osoba. Naime u većem se broju slučajeva može prepoznati moralna potreba za reakcijom Suda nego što bi to bilo kada bi bile aktualne

⁵⁵ Za više v. *Hoffman Karlskov v Denmark* (2003), zahtjev br. 62560/00.

⁵⁶ Helena De Vylder, *Rewriting CLR on behalf of Valentin Campeanu v Romania*, u *Integrated Human Rights in Practice: Rewriting Human Rights Decisions* (2017), str. 294.

⁵⁷ *Malhous protiv Češke Republike* (2000), zahtjev br. 33071/96.

samo iznimne okolnosti predmeta. Odnosno, autor smatra kako sve iznimne okolnosti potpadaju pod rang moralne dimenzije. No kriterij moralne dimenzije obuhvaća i neke od predmeta kod kojih takve okolnosti nisu izvanredne, ali su ipak vrijedne pažnje Suda. Autor ističe da bi i pri tome trebalo Sudu ostaviti mogućnost da, iako je utvrdio moralnu važnost predmeta, ne donese odluku koja bi uvažila *locus standi*, odnosno da ne krene u sudsko stvaranje prava, već da se zadrži na stupnju evolutivnog tumačenja teksta Konvencije.⁵⁸ Uz to autor je svjestan kako svaki predmet (posebno onaj u kojem se utvrdi povreda nekog konvencijskog prava) ima moralnu dimenziju, pa ističe kako bi taj kriterij trebalo vezati samo uz pitanje utvrđivanje *locus standi* kada bi drugačije rješavanje onemogućilo vršenje pravde od strane Suda.

No autor bi uz moralnu dimenziju vezao i dodatni element. Pri odlučivanju suda o dopustivosti u obzir treba uzeti i kategoriju podnositelja koji ustaje sa zahtjevom. Tu dolazi do važnosti nevladina organizacija, odnosno uvažava se njihov gore navedeni legitimitet. Kao što je iznad istaknuto, nevladine organizacije crpe legitimitet za takvo postupanje iz okolnosti da postaju ekvivalent međunarodnom civilnom društvu.⁵⁹ U ovom predmetu CLR se bavi upravo zaštitom prava osoba s posebnim potrebama. Takvim rezoniranjem otvara se prostor za ispunjenje uvjeta posebne veze između žrtve i nevladinih organizacija kao podnositelja zahtjeva. U prilog tome govori i praksa suda u spomenutom predmetu *L. R. protiv Sjeverne Makedonije*, u kojem je Helsinški odbor Sjeverne Makedonije bio podnositelj zahtjeva, odnosno nevladina organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava ustala je sa zahtjevom pred Sudom. Iz toga možemo zaključiti kako i Sud sam uvažava sve veću važnost nevladinih organizacija kao podnositelja zahtjeva u takvim, posebnom teškim, okolnostima predmeta.

Sljedeći alternativni put rješavanja ovog pitanja koji se najčešće i veže uz ovu presudu vezan je uz *actio popularis*. Iako je Sud u presudi izričito naglasio kako Konvencija ne dopušta *actio popularis* u okviru čl. 34. Konvencije, teško se oteti dojmu da je Sud uvođenjem pojma *zastupstva sui generis* učinio upravo korak u tom smjeru. Iako je sam Sud *zastupstvo sui generis* ograničio samo na slučajeve u kojima se javljaju iznimne okolnosti, Sud je ipak akceptirao postojanje općeg interesa koji je potrebno uzeti u obzir (u ovome slučaju taj interes bila bi zaštita osobito ranjivih osoba kojima država članica nije pružila adekvatnu skrb i zaštitu) te se upravo zato i poslužio nevladinom organizacijom kao sredstvom za postizanje tog cilja.

⁵⁸ Za više o ovom pitanju v. Dragoljub Popović, *Prevailing of judicial activism over self-restraint in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *Creighton Law Review*, vol. 42, str. 361-396, dostupno na: https://dspace2.creighton.edu/xmlui/bitstream/handle/10504/40640/18_42CreightonLRev361%282008-2009%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁵⁹ *Ibid.* 30.

Sve u svemu, pitanje *actio popularis* u međunarodnom je pravu i dalje pendentno i autora ne bi čudilo kada bi daljnji razvoj te teme krenuo upravo u smjeru omogućavanja nekih karakteristika tog pojma pred Sudom.

5. ZAKLJUČAK

Nevladine organizacije svakodnevno postaju sve važniji i sve agilniji faktor u međunarodnim razmjerima. Njihove aktivnosti i usmjerenost na aktualne teme izazivaju sve jače reakcije javnosti, pa ne iznenađuje gore navedena tvrdnja da upravo nevladine organizacije možemo promatrati kao međunarodno civilno društvo, odnosno „svjetsko mišljenje“. S obzirom na to pitanje njihova položaja pred međunarodnim sudskim mehanizmima sve se češće javlja i problematizira, posebice u pogledu uvođenja pojma *actio popularis* u međunarodno pravo.

To je pitanje iskrsnulo 2014. i u europskoj stručnoj javnosti nakon presude Suda u predmetu CLR protiv Rumunjske. U tom je predmetu Sud ustanovio pojam zastupstva *sui generis* kojim je omogućio nevladinoj organizaciji da ustane sa zahtjevom pred Sudom zbog iznimnih okolnosti slučaja, a koje se ogledaju u dugotrajnom zanemarivanju Valentina Campeanua u rumunjskom zdravstvenom i socijalnom sustavu, koje je kulminiralo njegovom smrću. Sve to Sud je obrazložio potrebom sprečavanja države da se izvuče od odgovornosti za ozbiljne povrede prava. Ipak, ushit zbog donošenja presude s vremenom je prestao. Helena De Vylder kritizira obrazloženje (op. a. ne i ishod) iz dva glavna razloga. Prvi se odnosi na pretjerano naglašavanje iznimnih okolnosti slučaja, što će spriječiti buduće postupanje Suda u sličnim predmetima (vidi gore autorove komentare). Drugo, kao što je autor i istaknuo, povezivanje pitanja *locus standi* na nacionalnoj razini s onim pred Sudom opasno je, iz već spomenutih razloga. Strahovi stručne javnosti obistinili su se u predmetu vrlo sličnog činjeničnog stanja, u kojem je Sud presudio⁶⁰ kako bugarski Helsinški odbor nije ispunio gore problematizirani četvrti kriterij, odnosno pitanje *locus standi* pred nacionalnim sudovima.⁶¹ No određeno olakšavanje kriterija viđeno je u presudi *L. R. protiv Sjeverne Makedonije*, u kojoj je Sud pristupio blažem vrednovanju nekih od kriterija koje uzima u obzir pri odluci o *locus standi* nevladinih organizacija. Iz toga jasno slijedi kako ni Sud sam još uvijek nije siguran u kojem smjeru treba krenuti.

⁶⁰ Bugarski Helsinški odbor protiv Bugarske (2016), zahtjev br. 35653/12 i 66172/12.

⁶¹ Helena De Vylder, *The saga continues... legal standing for NGOs when de facto representing mentally disabled dying in institutions* (2016), str. 1, dostupno na: <https://strasbourgob-servers.com/2016/08/29/the-saga-continues-legal-standing-for-ngos-when-de-facto-representing-mentally-disabled-dying-in-institutions/>.

Upravo zato vrijedi istaknuti kako se, neovisno o tome koji se stav zauzme o sudjelovanju nevladinih organizacija pred Sudom, odnosno o pitanju *actio popularis*, Sud treba voditi zahtjevom za postavljanjem generalno primjenjivih principa u svojim presudama.⁶² Jasno je da generalno odobrenje *locus standi* nevladinim organizacijama⁶³ u sličnim situacijama trenutačno nije rješenje (barem ne bez nužnih izmjena postupanja Suda, kao i jačanja njegovih kapaciteta).

LITERATURA

1. Aceves, William (2003), *Actio popularis? The Class Action in International Law*, u: The University of Chicago Legal Forum.
2. Ahmadov, Farid (2018), *The Right of Actio popularis before International Courts and Tribunals*, Queen Mary Studies in International Law, vol. 31.
3. Anderson, Kenneth (2000), *The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society*, European Journal of International Law, vol. 11, br. 1.
4. De Vylder, Helena (2016), *The saga continues... legal standing for NGOs when de facto representing mentally disabled dying in institutions*.
5. De Vylder, Helena (2017), *Rewriting CLR on behalf of Valentin Campeanu v Romania*, u *Integrated Human Rights in Practice: Rewriting Human Rights Decisions*.
6. Dothan, Shai (2015), *Luring NGOs to International Courts: A Comment on CLR v Romania*, ZaoRV 75.
7. Jacobs, Francis i White, Robin (2021), *The European Convention on Human Rights*, Clarendon press, Oxford.
8. Krapac, Davor (1995), *Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i hrvatski kazneni postupak*; Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol 2, broj 1-1995.
9. Mayer, Lloyd Hitoshi (2011), *NGO Standing and Influence in Regional Human Rights Courts and Commissions* (2011).
10. Odinalu, Chidi Anselm (2000), *Why More Africans Don't Use Human Rights Language*, Human Rights Dialogue, Carnegie Council on Ethichs and International Affairs 2, br. 1.
11. Popović, Dragoljub, *Prevailing of judicial activism over self-restraint in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Creighton Law Review, vol. 42.

⁶² U suglasnom mišljenju suca Pinta de Albuquerque (CLR protiv Rumunjske, str. 59-66) polazište je rješavanja takvih situacija na principu jednakosti svih pred zakonom. On navodi kako bi se time popunila pravna praznina koja se ogleda u odobrenju zastupstva CLR-u, i to na način da se zbog potrebe jednakosti svih proširi pojam konvencijskog zastupstva. Na tom principu smatra da je Sud trebao uspostaviti pojam *de facto* zastupstva, koje bi se aktiviralo ispunjenjem dva uvjeta: a) iznimna ranjivost žrtve te b) nepostojanje srodnika, skrbnika ili zastupnika.

⁶³ Za više v. Udruženje za zaštitu ljudskih prava u Rumunjskoj – Helsinški odbor u ime Ionela Garcea protiv Rumunjske (2015), zahtjev br. 2959/11, točka 41-45.

12. Rebasti, Emanuele i Vierucci, Luisa (2005), A Legal Status for NGO's in Contemporary International Law, dostupno na: <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/VierucciRebasti-1.pdf>.
13. Simma, Bruno (2009), Universality of International Law from the Perspective of Practitioner, *European Journal of International Law* 20.
14. Slim, Hugo (2002), By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organizations, *International Council on Human Rights Policy*, dostupno na: <https://www.gdrc.org/ngo/accountability/by-what-authority.html>.
15. Šago Dinka (2016), Uvjeti dopuštenosti pokretanja postupka pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, br.1.
16. Tanaka, Yoshifumi (2011), Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 15.
17. Vajić, Nina (2004), Some Concluding remarks on NGOs and the European Court of Human Rights, u: *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Treves i dr. (ur).
18. Voeffray, Francois (2004), *L'actio popularis ou la defense de l'interet collectif devant les juridictions internationales*, Graduate Institute Publications, Genève.
19. Whaites, Alan (2002), NGOs: Facing Dilemmas and Answering Critics, u *Development Dilemmas*, World Vision International.

Summary

NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS AND THE CONCEPT OF *ACTIO POPULARIS* BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: AN ANALYSIS OF THE JUDGMENT IN THE CASE OF THE CENTRE FOR LEGAL RESEARCH ON BEHALF OF VALENTIN CAMPEANU v. ROMANIA

The paper considers the position of non-governmental organisations as applicants before the European Court of Human Rights and the concept of *actio popularis* in the light of the recent practice of the European Court of Human Rights. The first part of the paper analyses the institution of proceedings before the European Court of Human Rights, with an emphasis on two key elements of individual applications: the category of possible applicants and the status of the victim. In the second part, the paper analyses the position of non-governmental organisations in international law, paying special attention to their position before international judicial mechanisms. The central part of the paper is an analysis of the judgment in the case of the Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Campeanu v. Romania. This judgment marks a major step forward in human rights protection of the most vulnerable groups before the European Court of Human Rights. This judgment also opened discussion on the concept of *actio popularis* before this Court.

Keywords: non-governmental organisations, *actio popularis*, admissibility criteria, *CLR v. Romania*, human rights protection of vulnerable groups

