

УДК: 341.645.2:342.7(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 302–309
Изворни научни рад

СТАВ СУДА ПРАВДЕ О ОДНОСУ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У ЕУ И ДРУГИМ МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

др Биљана ЛЕПОТИЋ¹

Abstract: Although human rights are classified in different ways, it is important to note that international human rights law proclaims that all human rights are universal, indivisible and interrelated, and that no right is more important than another. However, these rights are protected as well by laws passed at the regional level or acts of force on the territory of Europe and the European Union. Even though on the international legal level, international law has primacy in comparison with the EU Law based on the UN Charter, which respects and affirms the practice of the Court of Justice, however, the constitutional guarantees of fundamental rights contained in the EU Law as an autonomous legal system should not be brought into question by any international agreement.

Key words: human rights, the European Union, the Security Council, The Court of Justice of the EU, Kadi case.

1) УВОД

Државе чланице Европске уније подлежу широком спектру обавеза изведених из Повеље Уједињених нација, као и уговора о људским правима закључених у оквиру УН. Штавише, све државе чланице ЕУ су потписнице већине уговора о људским правима који чине „језгро“ аката из ове области закључених под окриљем УН (Међународни пакт о грађанским и политичким правима,²

¹ Основни суд у Новом Саду. Е-маил: lepotic.biljana@gmail.com.

² Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године,

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима,³ Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације и др.).⁴ Међутим, ипак се с правом може рећи да постоје два нивоа заштите људских права у оквиру ЕУ, што је супротно принципу универзалности на коме почивају сама људска права, како правно тако и концептуално.

2) ЈУРИСПРУДЕНЦИЈА

Случај Кади

Један од најзначајнијих случајева у судској пракси Суда правде ЕУ, а који илуструје спољне односе права ЕУ и других међународних организација, прецизније, питање да ли резолуција Савета безбедности УН треба да ужива примат над правом Европске уније, јесте случај Кади и Ал Баракат (спојени предмети).⁵ Суд правде ЕУ није дозволио овакав примат, те је оваква одлука изазвала бројне критике и поделу стручне јавности.⁶ Сходно одређеном броју резолуција Савета безбедности, све државе чланице Организације уједињених народа морају замрзнути финансијска средства под директним или индиректним надзором особа или субјеката повезаних са Осамом бин Ладеном, мрежом Ал-Каида или талибанима. Како би се овакве резолуције спровеле у Европској унији, Савет ЕУ је донео Уредбу бр. 467/2001 којом налаже замрзавање средстава особа и субјеката чије се име налази на попису приложеном Уредби. Тај се списак редовно мења како би се узеле у обзир промене на списку Комитета за санкције, тела Савета безбедности. Тако је овај Комитет одредио Јасина Абдуллаха Кадија, са пребивалиштем у Саудијској

а ступио је на снагу 23. марта 1976. године када је потребних 35 држава депоновало инструменте о ратификацији или приступању. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/1971).

³ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање, или приступање, резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. године. Пакт је ступио на снагу 3. јануара 1976. године. СФРЈ је Пакт ратификовала у јулу 1971. године („Службени лист СФРЈ– Међународни уговори“, бр. 7/71).

⁴ Усвојена и отворена за потпис и ратификацију Резолуцијом Генералне скупштине 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године, ступање на снагу: 4. јануара 1969. године. СФРЈ је ратификовала Пакт законом из 1967. године („Службени лист СФРЈ“, бр. 31/67).

⁵ *Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission*, T-315/01, 21.Sepember 2001. и *Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission*, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351

⁶ Juliane Kokott, Christoph Sobotta, “The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?”, *The European Journal of International Law*, 2012, Vol. 23 no. 4, pp. 1015, etc.

Арабији, као особу повезану с Осамом бин Ладеном и мрежом Ал-Каида, и његово име је 17.10.2001. године било додато на списак. Такође, његово име било је додато дана 19.10.2001. године и на списак из Анекса 1 Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 Европске комисије. Јасин Абдулах Кади је тим поводом дана 18.12.2001. године покренуо поступак пред Првостепеним судом за поништај Уредбе (ЕЗ) број 2062/2001 и Уредбе Европске комисије бр. 2062/2001, а затим и за поништај Уредбе бр. 881/2002, која је такође у саставу садржала спорни списак. Наиме, Јасин Абдулах Кади је поднео тужбу против Савета и Комисије са захтевом да буду поништене означене Уредбе Комисије и Савета у делу у којем се ова акта на њега односе, пре свега заснивајући тужбу на повредама људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом. Иначе, упоредо са Јасином Абдулахом Кадијем, Међународна фондација Ал Баракат је, заједно са још три лица (с тим да су два током поступка одустала од тужбе, па је остао само Ахмед Али Јусуф), дана 10. децембра 2001. године пред Првостепеним судом покренула поступак за поништај Уредбе (ЕЗ) број 467/2001 Савета ЕУ и Уредбе (ЕЗ) број 2199/2001 Европске комисије, као и за поништај Уредбе (ЕЗ) број 881/2002 Савета ЕУ. Поништај се односио на део уредби који се односи на ову фондацију. Тужени су и у овом предмету били Комисија и Савет ЕУ, а на чијој страни се, у својству умешача, укључило Уједињено Краљевство.

Првостепени суд је 2005. године донео своје прве пресуде⁷ о актима донесеним у оквиру борбе против тероризма, сматрајући да европске уредбе којима се спроводе мере Савета безбедности УН уживају изузеће од судске надлежности, те прихватио приговоре тужених у погледу надређености међународног правног поретка успостављеног према Повељи УН комунитарном правном поретку, с тим да је овај суд у образложењу поменуо и то да посматрано са тачке међународног права, обавезе држава чланица УН по основу Повеље УН, имају превагу над националним правом или правом по основу међународног уговора, укључујући, за оне које су међу њима чланице Савета Европе, њихове обавезе према ЕКЉП, односно обавезе по основу Уговора о оснивању ЕЕЗ и Бечке конвенције, за оне које су чланице Заједнице.⁸ Надаље, Првостепени суд је навео да постоји ипак ограничење да резолуције Савета безбедности УН имају обавезујуће дејство, истичући да исте морају да поштују норме *ius cogens*, односно да уколико их не би поштовале оне не би биле обавезујуће ни за државе чланице.⁹ Упркос овим наводима, Првостепени

⁷ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, C-402/05 and C-415/05, (2008) ECR I-6351.

⁸ Ibid., para. 181, видети још para. 182-208.

⁹ Ibid., para. 230.

суд је констатовао да није било повреде људских права и то права да буде саслушан, права на имовину и начело пропорционалности, те право на делотворно преиспитивање казне пред судом. Надаље, у току поступка по жалби, Суд правде је у пресуди из 2008. године¹⁰ оценио да судови Уније морају осигурати целовит надзор законитости аката Уније, укључујући оне којима се спроводе резолуције Савета безбедности Уједињених народа. Дакле, оценио је да обавезе које произлазе из међународног уговора, не могу бити супротне начелу поштовања основних права од стране аката Уније. Следствено томе је Суд поништио Уредбу којом је име Ј. А. Кадија додато на списак особа повезаних с Осамом бин Ладеном будући да је та Уредба кршила више основних права која је Ј. А. Кади имао по основу права Уније (права на одбрану, право на делотворну судску заштиту).¹¹ Наиме, Ј. А. Кадију није саопштен ниједан доказ поднет против њега, па чак ни разлози његовог уписа на спорни списак.

Након те пресуде, Европска комисија је Ј. А. Кадију дала образложење уписа на списак који јој је дао Комитет за санкције. Након што је прикупила изјашњење Ј. А. Кадија у односу на те разлоге одлучила је, новом уредбом, задржати његово име на списку Уније особа на које се односе рестриктивне мере.¹² Тумачећи пресуду у случају Кади, Суд правде је поништио нову уредбу Комисије, сматрајући да је на њему да осигура целовит и строг судски надзор законитости тог акта, на основу елемената података и доказа нераздвојивих од поткрепљујућих разлога. Будући да ти елементи нису били саопштени и да су му се наводи садржани у образложењу Комитета за санкције чинили превише неодређеним, Првостепени суд је утврдио кршење права на одбрану Ј. А. Кадија, као и његовог права на делотворну судску заштиту. Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство поднели су жалбе против те пресуде, у којој је утврђено да у оквиру поступка уписа или задржавања имена на списку особа осумњичених за повезаност с тероризмом, надлежно тело Уније мора саопштити заинтересованом лицу елементе на којима заснива своју одлуку. Дакле, њему мора да буде доступно, барем образложење од Комитета за санкције за одлуку о примени рестриктивних мера против њега. Осим тога, то тело мора омогућити особи на коју се мера односи да изнесе своје мишљење у односу на разлоге изнесене против њега и мора испитати изјашњење заинтересованог лица на основаност тих разлога. У том контексту, ако је потребно, на том телу је да затражи сарадњу од Комитета за санкције и преко њега члана ОУН-а који је предложио упис дотичне особе на списак како би му били саопштени подаци

¹⁰ Y.A.Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Commission, T-315/01, 21.Sepember 2001.

¹¹ Ibid., para. 285.

¹² Уредба бр. 1190/2008 од 28.11.2008. године којом је делимично модификована Уредба Савета ЕУ бр. 881/2002.

или докази, било поверљиви или не, који му омогућавају да брижљиво и непристрасно испита основаност разлога у питању. Надаље, у оквиру испитивања законитости тих разлога, суд Уније, мора проценити може ли се оправдати стављање одређеног лица на списак који је саставило надлежно тело Уније, те може да затражи од тог тела да му предочи податке или доказе. Тако, у случају да се оспорава стављање на списак одређеног лица, то тело мора утврдити основаност разлога изнетих против одређеног лица, дакле терет доказа је на том телу, а не на лицу које се ставља на списак, јер се доказују позитивне чињенице, а не негативне, односно да не постоји основан разлог за стављање на спорну листу. При томе, и у случају да се пруже релевантни подаци и докази за стављање на списак, Суд Уније мора да провери тачност наведених података и оцени доказну снагу истих, те да цени изјашњење лица које је у питању. С тим да када су у питању важни разлози везани за сигурност Уније или њених држава чланица, суд ЕУ може сам позивајући се на тајност података, да провери основаност разлога које је навело надлежно тело Уније, а због којих се противи изјашњењу лица која се стављају на списак. Тако, у случају да су разлози за саопштавање дотичном лицу такве природе, да се по процени надлежног тела исти не противе саопштавању истих дотичном лицу, суд ЕУ ће да приступи оцени законитости побијаног акта, док је у супротном потребно направити равнотежу између захтева везаних за право на делотворну судску заштиту и разлога који се тучу сигурности Уније њених држава чланица или вођења њихових међународних односа. У сваком случају, на Суду је да оцени да ли и у којој мери неоткривање података лицу које се ставља не спорни списак и његова немогућност да се изјасни о томе, утиче на доказну снагу поверљивих података.¹³

Према становишту Суда, важно је да је бар један од разлога наведен у образложењу Комитета за санкције, и то довољно прецизан и конкретан, па чак и да остали разлози нису образложени, не може представљати основ за поништење Одлуке. У конкретном случају, Суд је становишта да је, супротно анализи Првостепеног суда, већина разлога скупљених против Ј. А. Кадија, довољно прецизна и конкретна како би омогућила остваривање права на одбрану, као и судског надзора законитости побијаног акта, те сматра да будући да ниједан податак ни доказ није изнет како би подржао наводе које је Ј. А. Кади одлучно оповргнуо, о његовој умешаности у активности повезане са међународним тероризмом, ти наводи нису такве природе да би оправдали доношење, на нивоу Уније, рестриктивних мера у односу на њега. Следствено томе, Суд сматра да упркос погрешној примени права од стране Првостепеног суда у тумачењу права на одбрану и права на судску заштиту, нова уредба Комисије мора да буде поништена и Суд стога одбија жалбе које су поднеле

¹³ Y. A. Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council and Comission, para. 316-326.

Комисија, Савет ЕУ и Уједињено Краљевство.¹⁴ Посматрајући првостепено пресуђење, поједини аутори сматрају да је Првостепени суд на неки начин поступао недоследно, пре свега из разлога што је себи дао за право да да оцену сагласности аката донетих у складу са резолуцијом Савета безбедности УН са стандардима заштите основних права које чине део *jus cogens*, а затим веома ограничено испитао један од тих аката.¹⁵ У домаћој стручној литератури се среће становиште да је Првостепени суд имао обавезу да се стави у позицију Савета безбедности УН који је донео спорну Уредбу, а да је при томе исти имао право да оцени усклађеност резолуције са циљевима и начелима Повеље УН, између осталог, и са нормама које се тичу заштите људских права, те да је Првостепени суд требало да има на уму стандард који карактерише цео систем норми заштите људских права, а не само онај присутан у *jus cogens*.¹⁶ Међутим, М. Лукић, с друге стране, сматра да оваква одлука Првостепеног суда поштује хијерархију права и представља покушај да у чврсто уређен правни систем повеже важеће правне норме, и то од норми међународног обичајног права до оних које имају извор у правима држава чланица.¹⁷ Посматрајући целокупан поступак, А. Пош је становишта да овакво пресуђење представља снажну посвећеност основним правима и владавини права у Европи, те да се случај Кади залаже да регионални судови на неки начин изврше притисак на Савет безбедности УН да промени своју политику према заштити људских права.¹⁸ С друге стране, постоје и становишта да је управо случај Кади дао основу за постизање адекватне равнотеже између вредности уставног система, пре свега заштите људских права и делотворних међународних мера у борби против тероризма.¹⁹ Надаље, у стручној јавности, постоји и становиште да је случај Кади послужио Суду правде ЕУ да потврди аутономију европске јурисдикције у односу на међународни правни систем и да се придржава принципа права ЕУ у односу на вољу међународног тела, као што је Савет безбедности УН, али и

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Mielle Bulterman, "Fundamental rights and the Unated Nations Financial Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of first Instance of the European Communities", *Leiden Journal of International Law*, 2006, No. 19, pp. 771-772.

¹⁶ Б. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2009, бр. 2, стр. 180-181.

¹⁷ М. Лукић, "The Security Council's Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occuring in the EU Context", *Annals of the Faculty of Law Belgrade – Belgrade Law Review*, 2009, No. 3, pp. 239-250.

¹⁸ Albert Posch, "The Kadi case: rethinking the relationship between EU law and international law?", *The Columbia Journal of European Law Online*, 2009, Vol. 15, pp. 4-5; М. Лукић, op.cit.

¹⁹ Juliane Kokott, Christoph Sobotta, op. cit., p. 10.

да истакне своју јачу снагу као представник судске власти над актима Комисије као представника извршне власти.²⁰ Поред овог постоје и аутори који не придају велики значај пресуди у случају Кади, сматрајући да иста не доноси ништа ново када је став Суда правде ЕУ у питању, већ да је само значајна са аспекта развоја комунитарног права и одређивања његовог положаја и структуре у међународном правном поретку.²¹

Различите ставове Првостепеног суда и Суда правде ЕУ покушала је да помири Г. де Бурка, залажући се за измирење супротстављених тенденција.²² Наиме, иста је становишта да се приступи, с једне стране, Првостепеног суда случају Кади према којем се устројава снажна хијерархија правне снаге у оквиру системског јединства међународног правног поретка и регионалног европског поретка, и становиште Суда правде који, с друге стране, одбацује овакав приступ и Европску заједницу представља као одвојен и независан систем који одређује свој однос према међународном поретку, могу приближити кроз један меки конституционалистички приступ према коме би Суд правде ЕУ, као правосудна грана значајне регионалне организације, требало ипак да се позове на норме међународног права, без обзира што је одбио да имплементира резолуције Савета безбедности УН, а не искључиво да се позива на унутрашње стандарде, чиме би пружио бољи пример другим државама и организацијама које разматрају имплементацију режима санкција УН.²³

3) ЗАКЉУЧАК

Случај Кади нас оставља са бројним отвореним питањима која се тичу структуре међународног правног устројења. Наиме, мишљења смо да Суд правде ЕУ доносећи пресуду у конкретној правној ствари, није установио хијерархију између европског и међународног права, но је више нагласио приоритет обавеза према Повељи УН, истичући на тај начин да судско преиспитивање покрива сва акта Заједнице, чак и ако су донета да би оснажила

²⁰ Alisa Shekhtman, "Kadi v. Comission: A Case Study of the development of a Rights-Based Jurisprudence for the European Court of Justice", Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, 2011, Article 9, p. 102, Интернет: <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2011/iss1/9>

²¹ P. Eeckhout, „Kadi, Al Barakaat, “Luxembourg is not Texas – or Washington DC“, *EJIL: Talk! European Journal of International Law*, Интернет: www.ejiltalk.org 28.3.2016.

²² Grainne de Burca, "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi", *Jean Monet Working Paper* No. 01/09. The New York Univeristy School of Law, New York, 2009, pp. 1-55. Интернет: <https://jeanmonnetprogram.org/paper/the-european-court-of-justice-and-the-international-legal-order-after-kadi/> 01.12.2017.

²³ Ibid., p. 55.

резолуције Савета безбедности УН. Овим је, дакле, Суд правде ЕУ дао свој став о односу система заштите људских права у ЕУ и другим међународним организацијама, конкретно Саветом безбедности УН, чинећи значајан корак ка аутономији комунитарног у односу на међународни правни поредак, када је у питању заштита људских права. Дакле, и овај случај у судској пракси Суда правде ЕУ одише тежњом да Суд правде ЕУ преузме искључиву надлежност над системом заштите људских права у ЕУ.

