

Mr sc. Zvonimir Mataga

PRAVO *na* SLOBODU UDRUŽIVANJA

prema Evropskoj
konvenciji za
zaštitu ljudskih
prava i osnovnih
sloboda

Strazbur, oktobar 2006.

Mr sc. Zvonimir Mataga
sudski savetnik Evropskog suda za ljudska prava

PRAVO *na*
SLOBODU
UDRUŽIVANJA

prema Evropskoj
konvenciji za
zaštitu ljudskih
prava i osnovnih
sloboda

Strazbur, oktobar 2006.



Copyright © 2007 Evropski centar za neprofitno pravo (*European Center for Not-for-Profit Law-ECNL*), Budimpešta. Sva prava zadržana. Ovaj priručnik omogućen je zahvaljujući pomoći američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), pod uslovima Ugovora *No.169-A-0006-00104-00*, kroz projekt koji sprovodi **Institut za održive zajednice** (ISC). Sadržaj priručnika ne odražava nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država, nego je za njega odgovoran autor.

Sadržaj

UVOD	5
PRAVO NA SLOBODU UDRUŽIVANJA	9
I OPŠTI DEO	11
A. Obim prava na slobodu udruživanja	11
1. Pojam “udruženja” u smislu člana 11. Konvencije	11
2. Javnopravna udruženja.....	14
B. Sadržaj prava na slobodu udruživanja.....	16
1. Ciljevi udruženja.....	17
2. Osnivanje udruženja i pristupanje udruženju. Pravna sposobnost.....	20
3. Zabrana delovanja udruženja.....	21
4. Ostala prava.....	22
5. Negativna sloboda udruživanja	22
C. Nosioci prava na slobodu udruživanja (osobe koje uživaju zaštitu člana 11. Konvencije).....	25
D. Legitimna ograničenja prava na slobodu udruživanja	25
1. Što se smatra uplitanjem (mešanjem) odnosno ograničenjem?.....	27
2. Zakonitost.....	28
3. Legitiman cilj.....	30
4. „Nužnost u demokratskom društvu”	31
5. Ograničenja u odnosu na pripadnike oružanih snaga, policije i državne uprave.....	39
E. Pozitivne obveze države u odnosu na slobodu udruživanja.....	41

II. POSEBNI DEO.....	43
A. Dopuštenost zahteva u kojima se ističe povreda prava na slobodno udruživanje.....	43
1. Nadležnost	44
a) Nadležnost ratione personae.....	45
b) Nadležnost ratione temporis.....	45
c) Nadležnost ratione materiae	47
2. Iscrpljenost domaćih pravnih sredstava.....	47
3. Blagovremenost zahteva	48
4. Očigledna neosnovanost.....	49
B. Odnos prava na slobodu udruživanja i drugih prava garantovanih Konvencijom	50
LITERATURA.....	54

UVOD

Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) potpisale su u Rimu 4. novembra 1950. godine tadašnjih 15 članica Saveta Evrope – međunarodne organizacije čiji je glavni cilj promovisanje ljudskih prava. Konvencija je stupila na snagu 3. septembra 1953. Menjana je i dopunjavana tzv. dodatnim protokolima uz Konvenciju, kojih je do danas potpisano četrnaest, i koji su svi, osim poslednjeg, stupili na snagu¹. Njima su ili dodavana nova prava ili je menjan njome uspostavljeni nadzorni mehanizam. Konvencijom su danas vezane sve evropske države osim Belorusije.

Konvencija predstavlja oživotvorenje Opšte deklaracije o ljudskim pravima u evropskim okvirima te se smatra najvećim uspehom Saveta Evrope.

Član 1. propisuje da će visoke ugovorne strane osigurati svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode garantovane Konvencijom. Ta odredba ima dvojako značenje. Ona prvenstveno znači da Konvencija direktno stvara prava za pojedince i ne zahteva dodatnu implementaciju, npr. donošenje zakona o primeni ili drugih propisa kojima bi se ta prava dodatno razradila. Pored toga, član 1. ukazuje da je primarna odgovornost u osiguravanju prava garantovanih Konvencijom, na državama potpisnicama Konvencije.

Međutim, Konvencija predviđa i međunarodni (supsidijarni) mehanizam kojim se osigurava poštovanje navedenih prava. Najpre je Konvencijom bila uspostavljena Komisija za ljudska prava kojoj su pojedinci mogli podneti predstavku (zahtev) protiv one države – potpisnice Konvencije – za koju su smatrali da im je povredila neko njome garantovano pravo. Komisija je najpre donosila odluku je li zahtev dopušten, rukovodeći se određenim formalnim kriterijumima – tzv. kriterijum dopuštenosti – predviđenim Konvencijom (vidi *infra* II.2). Ako je zahtev proglasila dopuštenim, odlučujući u meritumu, donosila je poseban izveštaj (engl.

¹ Stupanje na snagu Protokola 14 se očekuje uskoro.

report) o tome je li tužena država povredila neko Konvencijsko pravo podnosioca zahteva ili ne. Komisija ili tužena država je nakon toga mogla predmet izneti pred Sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud ili Evropski sud) čija je presuda u tom slučaju bila konačna. Protokolom 11., koji je stupio na snagu 1. novembra 1998. godine, izmenjen je opisani nadzorni mehanizam na način da je ukinuta Komisija, čiju je ulogu preuzeo novi jedinstveni Sud za ljudska prava. Novi Sud ovlašćen je da donosi i odluke o dopuštenosti i presude o meritumu predstavki (zahteva). Samo u posebnim slučajevima moguće je da podnosilac zahteva ili tužena država, nakon presude veća (engl. *Chamber*) od sedam sudija predmet iznese pred tzv. Veliko veće (engl. *Grand Chamber*) sastavljeno od sedamnaest sudija koje u tom slučaju donosi konačnu presudu. To je moguće ukoliko se u pojedinačnom slučaju: a) pojavljuje neko važno pitanje koje utiče na tumačenje ili primenu Konvencije, ili b) je reč o važnom predmetu od opšteg značaja. O izvršenju odluka Suda brine Odbor ministara Saveta Evrope.

Najveći doprinos Konvencije je upravo u opisanom nadzornom mehanizmu, budući da je Konvencija prvi međunarodni instrument kojim je omogućeno pojedincu da tuži državu pred nekim međunarodnim forumom. Tokom godina, Sud i bivša Komisija razvili su bogatu praksu. Njihov doprinos zaštiti i promovisanju ljudskih prava u Evropi je nemerljiv.

Konvencija međunarodnopravno obavezuje Republiku Hrvatsku od dana 5. novembra 1997. godine, kada je stupio na snagu Zakon o njenom potvrđivanju (NN MU br. 18/97). Na osnovu člana 140. Ustava, Konvencija u Hrvatskoj, kao i svi ostali međunarodni ugovori, čini deo unutrašnjeg pravnog poretka te ima nadzakonsku snagu. Štaviše, prava iz Konvencije deo su hrvatskog pravnog poretka još od 4. decembra 1991. godine, kada je stupio na snagu Zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN br. 65/91, 27/92, 34/92, 51/00 i 105/00). Taj je Zakon u članu 1. propisao da Republika Hrvatska u skladu s, *inter alia*, Konvencijom Saveta Evrope za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te protokolima uz tu Konvenciju, štiti i priznaje niz ljudskih prava i sloboda navedenih u članu 2. toga Zakona. Iz tih

je odredbi Ustavni sud Republike Hrvatske svojevremeno izveo zaključak da su sva prava garantovana Konvencijom takođe i ustavna prava tj. da imaju ustavnu snagu.² Slične odredbe sadrži i važeći zakon koji na opšti način uređuje materiju ljudskih prava – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN br. 155/02) od 23. novembra 2002. godine.

Između ostalih prava, Konvencija garantuje i pravo na slobodu udruživanja. Član 11. Konvencije glasi:

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo na osnivanje sindikata ili pravo na pristupanje radi zaštite svojih interesa.
2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne bezbednosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Sloboda udruživanja omogućava pojedincu da svoja prava i interese ostvaruje u zajednici sa drugima. Ta je mogućost od izuzetnog značaja jer, sociološki gledano, udruživanje predstavlja stvaranje ili pristupanje organizaciji – tvorevini koja je zbog svojih karakteristika sposobna ostvariti ciljeve koje pojedinac sam ne može uopšte ostvariti, ili ih ne može efikasno ostvariti.

Značaj i dvostruku pravnu prirodu prava na slobodu udruživanja po našem mišljenju najbolje je opisao Manfred Nowak:

“Kao i sloboda izražavanja i okupljanja, sloboda udruživanja leži u području gde se preklapaju građanska i politička prava. Kao građansko pravo ona garantuje

² Odluke Ustavnog suda br. U-I-892/1994 od 14. novembra 1994. (NN br. 83/94), br. U-I-130/1995 od 20. februara 1995. (NN br. 12/95) i br. U-I-745/1999 od 8. novembra 2000.

zaštitu od samovoljnog uplitanja (mešanja) države ili privatnih osoba, u slučajevima kada se, iz bilo kog razloga i u bilo koju svrhu, pojedinac želi udružiti s drugima ili je to već učinio. Kao političko pravo ona je nužna za postojanje i funkcioniranje demokratije jer se politički interesi mogu efikasno promovisati samo u zajednici s drugima (u političkoj stranci, interesnoj grupi, organizaciji ili drugom udruženju za promovisanje određenih javnih interesa)."³

³ Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl- Strasbourg
Arlington, Engel, 2005., str. 385.

PRAVO NA SLOBODU UDRUŽIVANJA

A. Obim prava na slobodu udruživanja

1. Pojam “udruženja” u smislu člana 11. Konvencije

Kako smo upravo istakli, pod slobodom udruživanja Sud smatra da građanin, radi postizanja određenog cilja, ima pravo da osnuje neku grupu ili organizaciju (i da takvoj grupi ili organizaciji pripada).⁴

Pojam udruženja u smislu Konvencije ima autonomno značenje, nezavisno o postojećim klasifikacijama u pravnim sistemima država potpisanica.

Udruženje u smislu čl. 11. Konvencije mogli bismo definisati kao svaki oblik dobrovoljnog udruživanja fizičkih lica (građana) radi postizanja određenog zajedničkog cilja.⁵ Stoga, iako se u članu 11. izričito pominje samo jedan oblik udruživanja, i to sindikati, to ne znači da se drugi oblici udruživanja time isključuju ili da sindikati uživaju neku posebnu zaštitu. Upravo suprotno, iz definicije je vidljivo da pojam udruženja Sud shvata vrlo široko, tako da uključuje čitav niz oblika udruživanja. Stoga se pravom na slobodu udruživanja garantuje pravo osnivanja i učlanjenja u udruženja, političke stranke, verske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka (privredna) društva i razne druge oblike udruživanja. Sud je u nekoliko navrata posebno naglasio važnost političkih stranaka koje u okviru člana 11. uživaju posebnu zaštitu s obzirom na njihovu ključnu ulogu u demokratskom društvu.

⁴ “The concept of freedom of association is ... concerned with the right to form or be affiliated with a group or organization pursuing particular aims” (*Mc Feelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8317/78, Odluka Komisije od 15. maja 1980., Decisions and Reports (DR) 20, str. 44).

⁵ *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, Izveštaj Komisije od 14. decembra 1979, Series B, no. 39, str. 36, § 167.

Udruženje, međutim, treba razlikovati od prostog okupljanja osoba željnih zajedničkog druženja⁶. Za postojanje udruženja traži se da ono ima institucionalni karakter tj. određeni nivo organizovanosti (organizacione izgrađenosti) i trajnosti (stabilnosti) kojim se razlikuje od neformalnih društvenih tvorevina odnosno zajednica prolaznog karaktera čija je zaštita takođe garantovana u okviru čl. 11., ali pravom na slobodu mirnog okupljanja. Drugim rečima, unutar grupe pojedinaca mora postojati namera i mora biti vidljivo nastojanje da se uspostavi organizaciona struktura.⁷

S druge strane, to ne znači da udruženje mora imati formalni status, npr. biti registrovano ili na drugi način priznato kao pravno lice. Čl. 11. Konvencije štiti i neformalna udruženja, pod uslovom da zadovoljavaju minimalni nivo trajnosti i organizovanosti. No nepriznavanje statusa pravnog lica neformalnom udruženju (npr. odbijanje registracije) može predstavljati povredu čl. 11. Konvencije⁸.

Članom 11. Konvencije garantuje se „sloboda udruživanja s drugima”. Stoga se, za razliku od udruženja, političkih stranaka, verskih zajednica i drugih prethodno navedenih društvenih tvorevina koje predstavljaju tzv. članske organizacije (zajednice osoba/lica), ta odredba u načelu ne primenjuje na ustanove (zavode) koje su tzv. korisničke organizacije, ali niti na legate, jer ni oni nisu zajednice osoba, već zajednice imovine koja je namenjena ostvarenju određenog cilja.

Čl. 11. primenjuje se i na trgovačka (privredna) društva (bez obzira jesu li osnovana za obavljanje privredne delatnosti ili ne).⁹ U predmetu *Liebscher i Hübl*

6 Zato je Sud, npr. odbacio *ratione materiae* zahtev britanskih zatvorenika koji su se žalili na zabranu druženja s ostalim zatvorenicima uspostavljenju iz bezbednosnih razloga u zatvoru u kojem su se nalazili na odsluženju kazne (vidi *Mc Feelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, cit. (bilj. 4)).

7 Tomuschat, Christian, “Freedom of association”, u: Macdonald, R.St.J.; Matscher, F.; Petzold, H. (ur.), **The European System for the Protection of Human Rights**, Dordrecht-Boston-London-Nijhoff, 1993, str. 494.

8 Vidi npr. *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke*, presuda od 10. jula 1998., Reports of Judgments and Decisions 1998-IV.

9 Za mogućnost osnivanja tzv. neprofitnih trgovačkih/privrednih društava u hrvatskom pravu vidi čl. 2. st. 4. i 5. i čl. 32. st. 1. i 2. Zakona o trgovačkim društvima.

*protiv Austrije*¹⁰ troje advokata se žalilo, *inter alia* po čl. 11. Konvencije, kako im je udruživanjem u društvo s ograničenom odgovornošću, onemogućeno obavljanje advokatske prakse. Naime, po austrijskom pravu advokatska se društva mogu registrovati samo kao javna trgovačka (privredna) društva ili komanditna društva. Komisija zahtev nije proglasila nedopuštenim zbog nedostatka stvarne nadležnosti (vidi *infra* II.2.) nego kao očigledno neosnovan. Smatrala je da sloboda udruživanja ne znači i pravo na izbor željenog oblika udruživanja predviđenog domaćim pravom, primetivši da su se podnosioci mogli udružiti u jedan od dva zakonom dozvoljena oblika.

Primenu prava na slobodu udruživanja na trgovačka (privredna) društva Sud je izričito potvrdio u predmetu *Cesnieks protiv Letonije*¹¹. U tom predmetu podnosilac je bio vlasnik udela u zadruzi, ali bez prava glasa. Zadruga se kasnije preoblikovala u akcionarsko društvo, pri čemu su podnosiocu bile izdate akcije bez prava glasa. Novo akcionarsko društvo odbilo je njegov zahtev za isplatu novčane protivvrednosti akcija pa ih je on tužio nadležnom sudu. Pošto su sudovi Letonije odbili njegovu tužbu, odlučio se obratiti Evropskom sudu, tvrdeći da je član akcionarskog društva protivno svojoj volji. Sud je smatrao da ta predstavka spada u njegovu stvarnu nadležnost, ističući kako je tačno da se u većini slučajeva razmatranih pod čl. 11. Konvencije radilo o udruženjima čija svrha nije bila sticanje dobiti, ali da time primena garancija toga člana na trgovačka (privredna) društva nikada nije bila isključena. Sud je predstavku ipak proglasio nedopuštenom, ali kao očigledno neosnovanu. Pritom je naglasio da sloboda udruživanja podrazumeva udruživanje osoba, a ne imovine te da se samo na osnovu činjenice da je podnosilac kao akcionar imao udeo u osnivačkom kapitalu, a bez prava glasa, ne može zaključiti da je bio prisiljen „udružiti se s drugima”. Njegovu je predstavku stoga bilo prikladnije razmotriti u okviru prava na imovinu (vlasništvo) iz čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju.

¹⁰ *Liebscher i Hübl protiv Austrije*, br. 25170/94, odluka Komisije od 12. aprila 1996.

¹¹ *Cesnieks protiv Letonije* (odluka), br. 56400/00, 12. decembra 2002.

Trgovačka društva će najčešće i isticati da im je povređeno neko drugo pravo garantovano Konvencijom, npr. pravo na mirno uživanje imovine iz čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju, a ne pravo na slobodu udruživanja. S obzirom na odluku Suda u predmetu *Cesnieks* moglo bi se reći da je to sigurnije nego oslanjati se (isključivo) na čl. 11.

2. Javnopravna udruženja

Posebnu pažnju zaslužuju tzv. udruženja javnog prava kao što su npr. lekarske, advokatske, javnobeležničke, privredne i sl. komore u koje se obavezno udružuju pripadnici tih zanimanja (profesija). Prema ustaljenoj praksi Suda, čl. 11. Konvencije se na njih, u načelu, ne primenjuje, te upravo iz tog razloga obavezno članstvo u takvim udruženjima ne dovodi do povrede tzv. negativnog prava na slobodu udruživanja (o tome *amplius infra* I.B.5.). Istina, i one su članske organizacije, tj. zajednice osoba, baš kao i udruženja privatnog prava, ali za razliku od ovih poslednjih osnovane su nekim javnopravnim aktom, imaju javna ovlašćenja, a osnovni cilj im nije promovisanje privatnih interesa svojih članova koji u ta udruženja najčešće nisu okupljeni dobrovoljno. Komore, pre svega, vrše javnopravni nadzor nad članovima struke (profesije)¹² te stoga prvenstveno promovišu javni interes.

U kategoriju javnih udruženja spadaju i univerziteti¹³ te razne univerzitetske studentske organizacije javnopravnog karaktera (kao što su, npr. u Hrvatskoj, studentski zborovi pojedinih univerziteta)¹⁴.

¹² Primera radi, član 132. Zakona o javnom beležništvu propisuje da Hrvatska javnobeležnička komora inter alia „brine se o tome da javni beležnici savesno i u skladu sa zakonom obavljaju svoje dužnosti.”, a čl.

141. propisuje da „nadzor nad radom i ponašanjem javnih beležnika” obavljaju Upravni odbor i predsednik Komore.

¹³ Vidi *Slavenski univerzitet u Bugarskoj protiv Bugarske* (odluka), br. 60781/00, 18. novembra 2004.

¹⁴ Vidi *X. protiv Švedske*, br. 6094/73, Odluka Komisije od 6. jula 1977., DR 9, str. 5; *Halfon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 16501/90, Odluka Komisije od 12. aprila 1991; i *M.A. protiv Švedske*, br. 32721/96, Odluka Komisije od 14. januara 1998.

Ovaj stav Sud je prvi put izrazio u slučaju *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*¹⁵. U tom su predmetu podnosioci zahteva tvrdili da čl. 11. osim pozitivne garantuje i negativnu slobodu udruživanja. Na osnovu toga žalili su se na obaveznost članstva u belgijskoj lekarskoj komori, a pogotovo na činjenicu da je komora nad njima imala i vršila potpuna disciplinska ovlašćenja. Sud je, uzimajući u obzir javnopravni status komore, te njena javna ovlašćenja, kao što su vođenje registra lekara, nadzor nad njihovim radom, te regulatorna i disciplinska ovlašćenja, smatrao da komora nije udruženje u smislu čl. 11. Stoga nije trebalo ulaziti u razmatranje je li podnosiocima povređena negativna sloboda udruživanja. Sud je takođe primetio da nije došlo niti do ograničavanja njihove pozitivne slobode udruživanja jer obaveznost članstva u komori nije uticala na mogućnost da lekari, pa tako i podnosioci zahteva, osnivaju sopstvena stručna udruženja ili se pridružuju već postojećima. Do istog zaključka Sud i Komisija došli su i s obzirom na javnobeležničke,¹⁶ privredne,¹⁷ advokatske,¹⁸ i veterinarske komore,¹⁹ te komore arhitekata²⁰, ali i turističke asocijacije,²¹ pa čak i radničke savete.²²

Predstavlja li, međutim, neki oblik udruživanja javnopravno udruženje ili ne, nije uvek lako utvrditi. To je pogotovo slučaj kod onih oblika udruživanja kod kojih se mešaju javnopravni i privatnopravni elementi. U predmetu *Chassagnou i ostali protiv Francuske*²³ i Komisija i Sud smatrali su da je lovačko društvo osnovano

15 *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, presuda od 23. juna 1981, Series A no. 43.

16 *O.V.R. protiv Rusije* (odluka), br. 44319/98, ECHR 2001-V.

17 *Weiss protiv Austrije*, br. 14596/89, Odluka Komisije od 10. jula 1991.

18 *M.A. i ostali protiv Španije*, br. 13750/88, Odluka Komisije od 2. jula 1990., DR 66, str. 188; i *Bota protiv Rumunije* (odluka), br. 24057/03, 2. juna 2003.

19 *Barthold protiv Nemačke*, br. 8734/79, Odluka Komisije od 12. marta 1981., DR 26, str. 145.

20 *Revert i Legallais protiv Francuske*, br. 14331/88 i 14332/88, Odluka Komisije od 8. septembra 1989., DR 62, str. 309.

21 *Köll protiv Austrije* (odluka), br. 43311/98, 4. jul 2002.

22 *Karakurt protiv Austrije* (odluka), br. 32441/96, 14. septembar 1999.

23 *Chassagnou i ostali protiv Francuske* [Veliko Veće], br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, §§ 99-102, ECHR 1999-III.

aktom zakonodavca (zakonom), čiji je sadržaj statuta bio većim delom propisan tim zakonom, ipak udruženje na koje se član 11. primenjuje. Po mišljenju Suda u udruženju su prevladavali privatnopravni elementi i to: a) činjenica da je zakon kojim je udruženje osnovano, za ona pitanja koja njime nisu bila uređena, upućivao na primenu odredaba opšteg zakona o (privatnim) udruženjima, te b) činjenica da su članovi udruženja bili fizička lica (lovci i vlasnici lovišta) udruženi u svrhu lova, dakle, pre svega radi promovisanja svojih privatnih interesa. Osim toga, iako je javna vlast vršila određeni nadzor nad udruženjem te odobravalala pojedine interne akte, ono ipak nije imalo regulatorna, disciplinska ili bilo kakva druga javna ovlašćenja u poređenju s onim profesionalnim udruženjima (komorama). Do istog zaključka Sud je došao i u predmetu *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*,²⁴ našavši da je islandsko udruženje vozača taksija, udruženje u smislu čl. 11. Konvencije. Naime, iako je obavljalo i određena javna ovlašćenja (vršeći ograničeni profesionalni nadzor), u njemu su preovladavali privatnopravni elementi: bilo je osnovano kao privatnopravno udruženje kome je osnovna svrha bilo promovisanje privatnih interesa njegovih članova, te je potpuno samostalno određivalo svoje ciljeve i uređivalo svoje unutrašnje uređenje. Drugim rečima, činjenica da je na privatnopravno udruženje država prenela vršenje određenih javnih ovlašćenja ne pretvara to udruženje u udruženje javnog prava.

B. Sadržaj prava na slobodu udruživanja

Član 11. štiti „slobodu udruživanja s drugima“ i ima dva aspekta: pozitivni i negativni. On, naime, obuhvata pravo na osnivanje udruženja ili pravo na pridruživanje već postojećim (pozitivni aspekt), ali i pravo da se ne bude član nekog udruženja (negativni aspekt). U nastavku ovog poglavlja najpre ćemo izložiti sadržaj pozitivne slobode udruživanja, i to u odnosu na ciljeve udruženja, pravo na osnivanje i pristupanje udruženju te zaštitu od zabrane delovanja. O negativnoj slobodi udruživanja biće reči na kraju ovog poglavlja.

²⁴ *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, presuda od 30. juna 1993., Series A no. 264.

1. Ciljevi udruženja

Pravo na slobodno udruživanje podrazumeva pravo udruženja da može obavljati bilo koju delatnost radi ostvarivanja bilo kojeg dopuštenog cilja, a koji može ostvariti i pojedinac – fizička osoba. Država ne može jednostavno poricati slobodu udruživanja, proglašavajući ciljeve udruženja nezakonitima, odnosno nedopuštenima. Stoga svi domaći propisi, uključujući i Ustav, moraju biti u skladu s Konvencijom i mogu biti podvrgnuti preispitivanju od strane Suda. Većina slučajeva koji su se primarno odnosili na ciljeve udruženja, ticao se političkih stranaka ili manjinskih udruženja. Dopuštenost ograničenja slobode udruživanja u tim je slučajevima ocenjivana imajući u vidu važnost političkih stranaka u demokratskom društvu, kao i zaštitu manjina.

Udruženje osnovano s ciljem ostvarivanja promena u političkom sistemu neke države, bit će zaštićeno Konvencijom sve dok te promene nastoji ostvariti mirnim sredstvima. To se, naravno, pre svega odnosi na političke stranke, čije je zagovaranje za politiku različitu od vladajuće, ključno za efikasno funkcionisanje demokratije.²⁵ To ponekad može uključivati i zalaganje za promenu postojećeg ustavnog poretka.

Npr. u predmetu *Ujedinjena komunistička partija i ostali protiv Turske*²⁶ Sud je zaključio da ni udruženju, ni političkoj stranci, neće biti uskraćena zaštita Konvencije samo zato što državne vlasti smatraju da svojim delovanjem podrivaju (ugrožavaju) ustavni poredak. U načelu države mogu preduzeti mere koje smatraju potrebnim radi zaštite pravne sigurnosti i ustavnih prava građana, ali to moraju učiniti na način i u skladu s Konvencijom, a preduzete mere će biti podložne nadzoru Suda.

²⁵ *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko Veće], br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 87, ECHR 2003-II.

²⁶ *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske*, presuda od 30. januara 1998., Reports 1998-I.

U predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke*,²⁷ podnosioci, koji su se smatrali Makedoncima, osnovali su udruženje i nazvali ga “Dom makedonske civilizacije”. Grčke vlasti odbile su da registruju udruženje delimično zbog toga što su osnivači tvrdili da su Makedonci te što su na sastanku Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju osporili grčki identitet egejske Makedonije. Sud je primetio da su ciljevi udruženja bili potpuno jasni i legitimni: promovisanje i zaštita regionalnih tradicija i kulture. Zauzeo je načelan stav da su stanovnici regije ovlašćeni osnovati udruženja radi promovisanja regionalnih posebnosti (specifičnosti) te je našao da je Grčka povredila pravo podnosioca na slobodu udruživanja.

U predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*,²⁸ podnosioci su tvrdili da im je pravo na slobodu udruživanja povređeno time što im je bilo zabranjeno održati javni skup radi obeležavanja određenih istorijskih događaja, te zato što su bugarske vlasti odbile da registruju udruženje. Ciljevi određeni statutom udruženja bili su „ujediniti sve Makedonce u Bugarskoj na regionalnoj i kulturnoj osnovi” i postići „priznanje makedonske manjine u Bugarskoj”. Statutom je međutim bilo propisano da udruženje ne dovodi u pitanje teritorijalnu celovitost Bugarske niti da će svoje ciljeve nastojati ostvariti nasilnim ili nezakonitim sredstvima. U postupku pred Sudom udruženje je tvrdilo da je glavna delatnost organizacije proslava radi obeležavanja određenih istorijskih događaja važnih za Makedonce u Bugarskoj te izdavanje novina. Država je pak tvrdila da su statut i program udruženja usmereni na razbijanje jedinstva nacije, šireći ideju makedonstva među Bugarima, i da je stoga zabranjeno bugarskim Ustavom. Sud je ponovo naglasio da su stanovnici regije ovlašćeni osnovati udruženja s ciljem promovisanja regionalnih posebnosti te da činjenica što je udruženje nastojalo probuditi manjinsku nacionalnu svest nije dovoljna da bi opravdala ograničenje prava garantovanih članom 11. Konvencije.

²⁷ *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke*, cit. (bilj. 8).

²⁸ *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. 29221/95 i 29225/95, § 89, ECHR 2001-IX.

U predmetu *Gorzelik i ostali protiv Poljske*²⁹ (za činjenice slučaja vidi *infra* I.D.2.) Sud je naglasio da je sloboda udruživanja od posebnog značaja za pripadnike manjina. Pluralno i istinski demokratsko društvo nije dužno samo poštovati etnički, kulturni, jezični i verski identitet osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini već i stvarati odgovarajuće uslove koji im omogućavaju da izraze, očuvaju i razviju taj identitet. Osnivanje udruženja radi izražavanja i promovisanja tog identiteta može znatno pomoći manjini da očuva i zaštiti svoja prava.

Međutim, udruženja (a prije svega političke stranke) koja imaju nedemokratske ciljeve ili se koriste nedemokratskim sredstvima neće biti zaštićene članom 11. Konvencije.

U predmetu *Refah partisi (Stranka blagostanja) protiv Turske*,³⁰ stranka, podnosilac zahteva, bila je zabranjena i raspuštena odlukom turskog Ustavnog suda, uz ocenu da je reč o stranci koja se protivi načelima sekularizma, jednog od osnovnih ustavnih načela neophodnih za postojanje demokratije. U postupku pred Sudom država je smatrala da je ništa ne obvezuje da toleriše postojanje političkih stranaka koje za cilj imaju uništenje demokratije i vladavinu prava. Sud je, nastojeći odrediti granice unutar kojih delovanje neke političke organizacije uživa zaštitu Konvencije, postavio nekoliko kriterijuma. Političkoj stranci dopušteno je zalagati se za promenu ustavnog poretka samo:

- a) ako to čini na zakonit način i demokratskim sredstvima, te
- b) ako je željena promena sama po sebi u skladu osnovnim načelima demokratije.

Stoga se politička stranka čiji lideri potstiču na nasilje ili se zalažu za politiku koja odbacuje demokratiju, ili je usmerena na njeno uništenje ili uništenje prava i sloboda priznatih u demokratskom društvu, ne može oslanjati na Konvenciju u nastojanju da se zaštiti od sankcija koje su joj zbog toga nametnute.

²⁹ *Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko veće], br. 44158/98, ECHR 2004-I.

³⁰ *Refah partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko Veće], cit. (bilj. 25).

Prilikom određivanja ciljeva udruženja za potrebe člana 11. Konvencije Sud ne uzima u obzir samo njegov službeni (zvanični) program, ime ili izjave njegovih lidera. U nizu slučajeva Sud je naveo da program političke stranke ili izjave lidera mogu skrivati ciljeve i namere različite od onih koje oni javno propagiraju. Stoga sadržaj programa i izjava treba uporediti s delovanjem stranke i njezinih lidera te sa stavovima koja ona načelno zastupa. Pritom je bitno ustanoviti je li bilo poziva na upotrebu nasilja, pobunu ili bilo koju drugu aktivnost koja se može smatrati odbacivanjem demokratskih načela. U predmetu *Ujedinjena komunistička partija i ostali protiv Turske* Sud je odbio argument države da su izbor imena stranke i izjave njenih lidera predstavljali pretnju demokratiji.

2. Osnivanje udruženja i pristupanje udruženju. Pravna sposobnost

Pravo na slobodu udruživanja štiti od uplitanja (mešanja) države u pravo na osnivanje udruženja, kao i u pravo da se bude član već postojećeg udruženja. No to pravo ne uključuje i pravo na obavljanje određene funkcije u udruženju³¹.

Iako udruženje ne mora biti pravno lice da bi uživalo zaštitu člana 11. Konvencije, odbijanje registracije tj. priznavanja statusa pravnog lica predstavlja ograničenje prava na slobodno udruživanje i može dovesti do povrede Konvencije. Sticanje pravne sposobnosti je za udruženje posebno korisno jer mu omogućava da samostalno stiče prava i obveze, tj. ima vlastitu (sopstvenu) imovinu. Kao pravno lice ono može npr. biti nosilac prava vlasništva ili otvoriti sopstveni bankarski račun.

Pravo udruženja da stekne pravnu sposobnost postupno se razvijalo u praksi Komisije i Suda. Naime, u predmetu *Lavisse protiv Francuske*,³² francuske vlasti su odbile upisati u registar udruženja, udruženje koje se zalagalo za prava surogat majki. Međutim, udruženje nije bilo zabranjeno, te je prema važećim propisima imalo pravni status tzv. neformalne grupe. Komisija je stoga zaključila kako u

³¹ *Fedotov protiv Rusije* (odluka), br. 5140/02, 23. novembar 2004.

³² *Lavisse protiv Francuske*, br. 14223/88, Odluka Komisije od 5. juna 1991., DR 70, str. 218.

okolnostima slučaja sticanje pravne sposobnosti nije bilo ključno za postojanje udruženja i mogućnosti da obavlja svoju delatnost.

Međutim, u predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke* (vidi *supra* I.B.1.) odbijanje registracije udruženja dovelo je do povrede Konvencije. Sud je pritom zauzeo načelan stav da je pravo pojedinaca na osnivanje pravnog lica radi zajedničkog delovanja u ostvarenju zajedničkih ciljeva, jedan od najvažnijih vidova prava na slobodu udruživanja, bez kojega bi to pravo bilo lišeno svakog značaja³³.

Što se tiče prava na pristupanje udruženju, treba istaći da ono ne obuhvata pravo na članstvo u nekom udruženju, bez obzira na volju, odnosno eventualno protivljenje, toga udruženja. Takođe, član 11. ne štiti pojedinca od isključenja iz udruženja. To je zato što pravo na slobodu udruživanja samog udruženja obuhvata pravo samostalnog odlučivanja, u skladu sa svojim statutom, o primanju ili isključenju iz članstva. Međutim, država ima pozitivnu obvezu zaštititi pojedinca od arbitrarnih isključenja, te od onih koja su protivna statutu ili imaju za njega teške posledice (npr. u slučajevima kada je članstvo u sindikatu uslov za zaposlenje pa isključenje iz sindikata automatski dovodi do gubitka posla).³⁴

3. Zabrana delovanja udruženja

Pravo na slobodu udruživanja, garantovano članom 11. Konvencije, štiti, naravno, i od neopravdane zabrane, odnosno raspuštanja udruženja. U predmetu *Ujedinjena komunistička partija i ostali protiv Turske*,³⁵ Sud je primetio kako bi pravo garantovano članom 11. bilo teoretsko i iluzorno kad bi bilo ograničeno samo na osnivanje udruženja, jer bi države udruženje mogle raspustiti odmah

33 *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke*, cit. (bilj. 8), § 40. Vidi i *Gorzelik i ostali protiv Poljske*, br. 44158/98, § 55, 20. decembar 2001.; *Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko veće], cit. (bilj. 29), § 88.; *Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, cit. (bilj. 28), § 57; i, implicitno, *Predsjednička stranka Mordovije protiv Rusije*, br. 65659/01, 5. oktobar 2004.

34 *Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br.10550/83, Odluka Komisije od 13. maja 1985., DR 42, str. 185-186.

35 *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske*, cit. (bilj. 26), § 33.

nakon osnivanja, bez obveze da pritom poštuju Konvenciju. Zaštita koju pruža član 11. traje dok traje i udruženje pa stoga i raspuštanje (ukidanje, zabrana) udruženja od strane države mora zadovoljavati uslove iz stava 2. tog člana.³⁶

4. *Ostala prava*

Udruženja takođe imaju pravo samostalno, dakle bez uplitanja (mešanja) države, uređivati svoje unutrašnju organizaciju.³⁷

5. *Negativna sloboda udruživanja*

Većina slučajeva pred Sudom, koji su se odnosili na negativne slobode udruživanja, odnosili su se na pravo da se ne bude član sindikata. Tom negativnom pravu na slobodu udruživanja, odgovara tzv. pozitivna obveza države da zaštiti nosioca tog prava (o toj obvezi vidi *amplius infra* I.E.).

U predmetu *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,³⁸ podnosioci zahteva smatrali su da im je otpuštanjem s posla u Britanskim železnicama, zbog toga što su se odbili pridružiti jednom od tri sindikata, povređeno pravo na slobodno udruživanje iz člana 11. Konvencije. Država je tvrdila da taj član ne garantuje negativnu slobodu udruživanja jer je to pravo bilo svesno isključeno iz njegova teksta prilikom donošenja Konvencije. Sud nije izričito odlučio garantuje li taj član i negativnu slobodu udruživanja, već se usredsredio na to je li u specifičnim okolnostima slučaja došlo do njegove povrede ili ne. Čak i da čl. 11. ne garantuje pravo na negativnu slobodu udruživanja u istoj meri kao i pozitivnu, obaveznost članstva u sindikatu ne mora uvek biti protivna Konvenciji. Međutim, Sud je smatrao da pretnja otkazom, te posledični gubitak sredstava

³⁶ Vidi i predmete *Socijalistička partija i ostali protiv Turske*, presuda od 25. maja 1998., Reports 1998-III; *Stranka slobode i demokratije (ÖZDEP) protiv Turske* [Veliko veće], br. 23885/94, ECHR 1999-VIII; i *Yazar i ostali protiv Turske*, br. 22723/93, 22724/93 i 22725/93, ECHR 2002-II.

³⁷ *Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br.10550/83, cit. (bilj. 34), str. 185.

³⁸ *Young, James and Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 13. avgusta 1981., Series A no. 44.

za život, predstavlja vrlo ozbiljan oblik prisile, koji je osim toga, u konkretnom slučaju, bio usmeren na radnike koji su bili zaposleni u Britanskim železnicama, pre uvođenja obaveznog članstva u sindikatu. Sud je zaključio da takav oblik prisile zadire u samu suštinu slobode udruživanja i na osnovu toga našao povredu člana 11. Konvencije – država je, naime, povriedila svoju (pozitivnu) obvezu da zaštititi negativnu slobodu udruživanja podnosioca zahteva.

U predmetu *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda* (za činjenice slučaja vidi *supra* I.A.2.) Sud je primetio da obvezno članstvo u sindikatima ne postoji u većini zemalja potpisnica Konvencije. Upravo suprotno, većina država na različite načine štiti negativnu slobodu udruživanja, a obaveznost članstva u sindikatu predstavlja povredu konvencija Međunarodne organizacije rada br. 87 i 98. Naglasivši da je Konvencija živi instrument koji se treba interpretirati (tumačiti) u skladu s današnjim okolnostima, Sud je zaključio da član 11. treba tumačiti na način da uključuje i pravo na negativnu slobodu udruživanja. Imajući u vidu da je u konkretnom slučaju članstvo u udruženju vozača taksija za podnosioca zahteva bilo uslov za dobijanje (i zadržavanje) dozvole za obavljanje taksi službe, Sud je našao da je došlo do zadiranja u samu suštinu slobode udruživanja. Pritom je predstavku pod članom 11. povezao sa članovima 9. i 10. Konvencije (sloboda mišljenja i izražavanja) uzevši u obzir činjenicu da podnosilac zahteva nije želeo biti član udruženja, delom i zbog toga što se nije slagao s politikom udruženja o smanjenju broja taksi vozila, čime je ograničavan pristup zanimanju. Država je stoga propustila izvršiti svoju pozitivnu obvezu i zaštititi negativnu slobodu udruživanja podnosioca predstavke (zahteva) pa je time povredila član 11. Konvencije.

U predmetu *Gustafsson protiv Švedske*,³⁹ podnosilac zahteva bio je vlasnik restorana koji se žalio da je pritisak sindikata (blokada i bojkot njegovog restorana), s ciljem da se prisili da potpiše kolektivni ugovor, povredio njegovo pravo na slobodno udruživanje. Naime, podnosilac nije bio član niti jednog od postojećih udruženja poslodavaca pa nije bio vezan niti jednim kolektivnim

³⁹ *Gustafsson protiv Švedske*, presuda od 25. aprila 1996., Reports 1996-II.

ugovorom. Stoga je usled pritiska sindikata bio prisiljen ili pridružiti se jednoj od udruženja poslodavaca, čime bi automatski postao vezan kolektivnim ugovorom, ili potpisati poseban kolektivni ugovor. Država je smatrala da čl. 11. uopšte nije primenjiv u konkretnom slučaju jer podnosilac zahteva nije bio ni na šta prisiljen. Sud je, naglasivši da je samo jedna od alternativa pred kojom se našao podnosilac zahteva predstavljala prisilu na udruživanje, presudio da stepen (nivo) prisile nije bio takav da bi značajno uticao na slobodu udruživanja. Naime, nije se radilo o meri koja bi dovela do zadiranja u samu suštinu te slobode.⁴⁰

U predmetu *Chassagnou i ostali protiv Francuske*,⁴¹ podnosioci su bili dužni biti članovi lovačkog društva i na njega preneti sva prava lova na lovištima u svom vlasništvu, iako su se po svom ličnom uverenju duboko protivili lovu kao takvom. Sud je zaključio da prisiliti nekoga zakonom da bude član udruženja te ga na osnovu toga obavezati da prenese svoja prava na zemljište u njegovom vlasništvu kako bi to udruženje moglo ostvariti svoje ciljeve, koji su u potpunoj suprotnosti s uverenjima te osobe, ne može biti u skladu sa legitimnim ciljem koji se time želeo postići, te stoga predstavlja povredu čl. 11. Konvencije.

U predmetu *Sørensen i Rasmussen protiv Danske*,⁴² Sud je takođe našao povredu čl. 11. Konvencije zbog obaveznog članstva u sindikatu. Za razliku od predmeta *Young, James and Webster* Sud je istakao da ne isključuje mogućnost da bi negativni i pozitivni vid slobode udruživanja trebali uživati isti nivo zaštite. Takođe, smatrao je da sa stanovišta negativne slobode udruživanja ne postoji bitna razlika između situacija u kojima je obavezno članstvo u sindikatu nametnuto pre ili nakon stupanja u radni odnos. I u tom predmetu Sud je zaključio da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije i to zato što su podnosioci bili prisiljeni biti članovima sindikata čije političke stavove nisu podržavali, pa je i u tom slučaju došlo do zadiranja u samu suštinu slobode udruživanja.

⁴⁰ Do sličnog zaključka Sud je došao i u predmetu *Sibson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 20. aprila 1993., Series A no. 258-A.

⁴¹ *Chassagnou i ostali protiv Francuske* [Veliko Veće], cit. (bilj. 23).

⁴² *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [Veliko veće], br. 52562/99 i 52620/99, 11. januar 2006.

C. Nosioци prava na slobodu udruživanja (osobe koje uživaju zaštitu člana 11. Konvencije)

U načelu pravo na slobodu udruživanja uživaju pojedinci (fizičke osobe) koji osnivaju udruženje ili mu se pridružuju, ali i samo udruženje. To se odnosi i na pojedince kojima je onemogućeno da budu članovi udruženja kao i na one koji su na to prisiljeni.

Međutim, u predmetu *Moskovska Scijentološka crkva protiv Rusije*,⁴³ Sud je došao do zaključka da pripadnici crkve ne mogu biti oštećeni, tj. žrtve povrede čl. 11. Konvencije nastale odbijanjem ruskih vlasti da preregistruju crkvu u skladu s novim zakonodavstvom, jer se ta povreda ticala isključivo prava same crkve.⁴⁴

D. Legitimna ograničenja prava na slobodu udruživanja

Sloboda udruživanja nije apsolutno pravo⁴⁵ koje ne bi bilo dopušteno ograničiti pod određenim okolnostima. Član 11. st. 2. Konvencije međutim postavlja određene uslove mogućim ograničenjima. Ograničenje prava na slobodu udruživanja biće dopušteno samo ukoliko je:

- a) propisano zakonom,
- b) ima legitimni cilj, i
- c) nužno u demokratskom društvu.

Sva tri uslova moraju biti kumulativno ispunjena. Ukoliko samo jednom nije udovoljeno, radi se o povredi Konvencije.

⁴³ *Moskovska Scijentološka crkva i ostali protiv Rusije* (odluka), br. 18147/02, 28. oktobar 2004.

⁴⁴ Vidi i *Sveti samostani protiv Grčke*, br. 13092/87 i 13984/88, Odluka Komisije od 5. juna 1990.

⁴⁵ Jedno od apsolutnih prava garantovanih Konvencijom je pravo ne biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni sadržano u čl. 3. Konvencije. Ono nije podložno nikakvim ograničenjima.

Osim toga, na osnovu člana 15. Konvencije država može u vreme rata ili drugog vanrednog stanja, u domenu koji je strogo određen potrebama tih vanrednih prilika, preduzeti mere kojima derogira svoju obvezu poštovanja prava na slobodno udruživanje, uz uslov da te mere nisu nespojive s njezinim ostalim međunarodnopravnim obvezama.

Dodatna mogućnost ograničenja slobode udruživanja proizlazi iz članova 16. i 17. Konvencije.

Član 16. propisuje da čl. 11. ne sprečava nametanje ograničenja političkoj delatnosti stranaca.

Član 17. zabranjuje zloupotrebu prava garantovanih Konvencijom (pa tako i prava na slobodu udruživanja) propisujući da se ništa u Konvenciji ne može tumačiti na način da uključuje pravo na upuštanje u neku delatnost ili izvršenje nekog čina koji bi imali za cilj uništenje prava ili sloboda priznatih Konvencijom ili njihovo ograničavanje u većoj meri od one njome predviđenoj.

Uslovi slični onima propisanim u čl. 11. st. 2. Konvencije traže se i prema Ustavu RH za ograničenje ustavnih prava i sloboda (pa tako i slobode udruživanja garantovane čl. 43. Ustava). Naime, prema članu 16. Ustava,⁴⁶ ograničenja nekog prava ili slobode garantovane Ustavom dopuštena su samo ukoliko su:

- (a) propisana zakonom,
- (b) imaju legitiman cilj (zaštita sloboda i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja), i
- (c) proporcionalna prirodi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

⁴⁶ (1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

(2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti srazmerno prirodi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Za razliku od čl. 11. Konvencije, koji propisuje pod kojim uslovima će biti dopušteno ograničenje prava na slobodu udruživanja, čl. 16. Ustava RH propisuje te uslove u odnosu na sva ustavna prava i slobode.

U svojoj praksi Sud je razvio test proporcionalnosti⁴⁷ koji primenjuje u svakom pojedinom slučaju kako bi utvrdio je li došlo do povrede Konvencije. Test se primenjuje prilikom razmatranja predstavki (zahteva) u kojima se ističu povrede članova 8.- 11. Konvencije, ali i onih u kojima se ističu povrede člana 14. te čl. 1. Protokola 1. Test se ne primenjuje kada Sud razmatra potencijalne povrede članova 2.- 5. Konvencije niti članova 6. i 13. koji garantuju procesna prava⁴⁸.

Test se sastoji od dva početna koraka i tri dalja koraka. Sud najpre razmatra je li došlo do uplitanja (mešanja) (engl. *interference*) države u pravo na slobodu udruživanja podnosioca zahteva, te ukoliko jeste, je li to uplitanje, koje obično dovodi do ograničenja, dopušteno (opravdano) (engl. *justified*).

1. Što se smatra uplitanjem (mešanjem) odnosno ograničenjem?

Država se može na različite načine uplitati (mešati), tj. ograničavati nečije pravo na slobodu udruživanja. Ona može udruženje zabraniti i brisati ga iz odgovarajućeg registra. Može mu zabraniti obavljanje neke delatnosti koju je ono obavljalo ili namerava obavljati u ostvarenju svojih ciljeva. Država takođe može zbog obavljanja takve delatnosti kazniti članove ili samo udruženje za krivično delo ili prekršaj. Dalje, moguće je da država ne dopušta registraciju određenog oblika udruživanja. Takođe, ona može pojedincu zabraniti da bude član nekog udruženja, prisiliti ga da napusti udruženje ili mu na osnovu članstva nametati određene negativne posledice. U svim tim slučajevima, a i brojnim drugim, radi će se o ograničavanju prava na slobodno udruživanje garantovano Konvencijom.

⁴⁷ Ovde pod testom proporcionalnosti mislimo na taj test u širem smislu. Proporcionalnost u užem smislu se javlja prilikom razmatranja je li ograničenje bilo „nužno u demokratskom društvu” tj. je li proporcionalno legitimnom cilju koji se njime želi postići (vidi *infra* II.D.4.).

⁴⁸ Izuzetno, test proporcionalnosti Sud ipak primenjuje i u kontekstu čl. 6. Konvencije, i to u slučajevima u kojima se ističe povreda prava na pristup Sudu – jednog od brojnih procesnih prava sadržanih u tom članu.

Sudu, po pravilu, neće biti teško prosuditi radi li se o ograničenju ili ne. Vrlo često će i države priznati da su ograničile pravo na slobodu udruživanja u konkretnom slučaju, a svoje će argumente usmeriti na dokazivanje da je ono bilo opravdano.

No katkad se poteškoće javljaju već i pri tom, prvom, koraku. U predmetu *Ezelin protiv Francuske*⁴⁹, koji se, istina, nije odnosio na slobode udruživanja već slobode okupljanja, podnosilac zahteva Sudu bio je advokat koji je učestvovao u javnom okupljanju koje se pretvorilo u nasilne demonstracije, koje su uključivale pretnje i vređanje policije i crtanje uvredljivih grafita na vladinim zgradama. Advokatska komora je kasnije podnosioca disciplinski kaznila zbog učestvovanja u tim demonstracijama. U postupku pred Sudom država je tvrdila da nije došlo do ograničenja podnosiocčevog prava na slobodu okupljanja jer mu ni na koji način nije bilo onemogućeno učestvovati u demonstracijama niti javno izražavati svoja uverenja i to, kako je želeo, u svom profesionalnom svojstvu. Disciplinski je kažnjen tek nakon demonstracija, budući da njegovo ponašanje nije bilo u skladu sa standardima profesionalne etike. Sud se nije složio s tvrdnjama države, smatrajući da izraz „ograničenje” podrazumijeva i mere krivičnopravne prirode, preduzete ne samo pre ili tokom, nego i nakon demonstracija.

2. Zakonitost

Da bi bilo dopušteno, ograničenje ne sme biti proizvoljno (arbitrarno) već mora biti zasnovano na zakonu.

I pojam zakona ima svoje autonomno, Konvencijsko značenje. Prema Konvenciji, „zakonom” se ne smatra samo zakon u formalnom smislu. Može se, naime, raditi i o drugom propisu (npr. podzakonskom opštem aktu),⁵⁰ ustavu, međunarodnom ugovoru koji je dotična država ratifikovala (prihvatila), kao i pravu Evropske zajednice.

⁴⁹ *Ezelin protiv Francuske*, presuda od 26. aprila 1991., Series A no. 202.

⁵⁰ Pritom ne treba zaboraviti da bi svako ograničenje prava na slobodu udruživanja koje bi bilo zasnovano isključivo na nekom propisu podzakonske snage, bilo protivno Ustavu RH (vidi čl. 16. Ustava).

No nije dovoljno da propis, na osnovu kojeg je država ograničila slobodu udruživanja, ima po domaćem pravu status formalnog izvora prava, već se traži da ima i određene kvalitativne karakteristike. Propis, naime, mora biti dostupan (objavljen) te njegove odredbe moraju biti formulisane dovoljno jasno da osoba na koju se odredbe odnose može u razumnoj meri predvideti pravne posledice svojih postupaka, te u skladu s njima prilagoditi svoje ponašanje. To ne znači da se traži potpuna jasnoća koja bi isključivala potrebu tumačenja u primeni propisa. Ipak, potreban je određeni nivo jasnoće koji pak zavisi od sadržaja propisa, materiji koju uređuje te broju i položaju osoba na koje se odnosi.⁵¹

Npr. u predmetu *N.F. protiv Italije*⁵² podnosilac zahteva bio je sudija koji je disciplinski kažnjen (ukoren) zbog članstva u masonskoj loži, što ga je kasnije sprečilo u daljem stručnom napredovanju. Bio je kažnjen jer je narušio ugled sudstva, počinivši „težu povredu sudske dužnosti”. Uredba na osnovu koje je ukoren propisivala je da će „sudija koji ne obavlja svoje dužnosti ili se, u sudu ili izvan njega, ponaša na način nedostojan poverenja koje sudija mora uživati” biti disciplinski kažnjen. Osim toga, italijansko je Sudsko veće izdalo smernice (uputstva) u kojima je navelo da „članstvo sudija u udruženjima koje nameću naročito čvrstu hijerarhijsku i uzajamnu povezanost koja nastaje uspostavljanjem veza poput onih koje traže masonske lože, dovodi do osetljivih problema s obzirom na vrednosti sadržane u italijanskom ustavu”. Sud je zaključio da propisi (Uredba i smernice) na kojima je bila zasnovana disciplinska sankcija nisu bili dovoljno jasni da bi podnosilac zahteva mogao prilagoditi svoje ponašanje. Iz formulacije da članstvo u masonskoj loži „dovodi do osetljivih problema” nije se mogao izvući zaključak da je ono zabranjeno. Sud je pritom primetio da je i samo Sudsko veće imalo potrebu svoj stav učiniti jasnijim pa je izdalo još jedne smernice (uputstva) u kojima je u izreci navelo da je članstvo u masonskoj loži nespojivo sa sudskom dužnošću. No to se dogodilo godinu dana nakon što je podnosilac napustio aktivno članstvo u loži kojoj je pripadao. Sud je zaključio da je podnosiocu bilo povređeno pravo na slobodu udruživanja.

⁵¹ Vidi, npr. *N.F. protiv Italije*, br. 37119/97, §§ 26-29, ECHR 2001-IX; i *Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko veće], cit. (bilj. 29), §§ 64-65.

⁵² *N.F. protiv Italije*, cit. (bilj. 51), §§ 30-34.

S druge strane, u predmetu *Gorzelik i ostali protiv Poljske*,⁵³ Sud je našao da je zahtevu jasnoće udovoljeno. Podnosiocima je bilo onemogućeno registrovati udruženja „Savez osoba šleske narodnosti” kao „organizaciju nacionalne manjine” jer su poljski sudovi zaključili da Šlesi nisu nacionalna manjina. Podnosioci su smatrali da, s obzirom da poljsko pravo nije predviđalo definiciju nacionalne manjine, propis na osnovu kojeg im je odbijena registracija nije bio dovoljno jasan. Sud je smatrao da bi manjinu bilo izuzetno teško definisati te da bi bilo kakva definicija bila previše uska. Definiciju manjine, osim toga, ne sadrži niti jedan međunarodni ugovor. Stoga je Sud zaključio da Poljska nije povredila obvezu za jasnoćom propisa time što je tumačenje pojma manjine preputila sudovima.

Ograničenje slobode udruživanja najčešće neće proizilaziti direktno iz propisa (*ex lege*), iako je i to moguće, već iz pojedinačnog akta (sudske odluke ili odluke upravnog organa) donesenog u njegovoj primeni.

Mere kojima se ograničava pravo na slobodu udruživanja vrlo retko neće udovoljavati ovom uslovu. To je ne samo zato što će velika većina tih mera doista biti zasnovana na nekom propisu već i stoga što Sud nije ovlašćen tumačiti domaće pravo. Drugim rečima, ukoliko se pojedinačni akt kojim se ograničava pravo na slobodu udruživanja zasniva na nekom propisu, ali je prilikom njegovog donošenja taj propis, sa stanovišta domaćeg prava, pogrešno primenjen, Sud će ipak zaključiti da je ograničenje bilo „propisano zakonom”.

3. *Legitiman cilj*

Ukoliko nađe da je ograničenje zakonito Sud će utvrđivati ima li ono legitiman cilj. Prema stavu 2. čl. 11. Konvencije sloboda udruživanja može se ograničiti samo radi:

- a) interesa državne bezbednosti ili javnog reda i mira
- b) sprečavanja nereda ili zločina,

⁵³ *Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko veće], cit. (bilj. 29), §§ 66-71.

- c) zaštite zdravlja ili morala,
- d) zaštite prava i sloboda drugih.⁵⁴

Dovoljno je da je mera kojom se ograničava slobodno udruživanje usmerena na postizanje jednog od nabrojanih legitimnih ciljeva. Navedene je izraze međutim moguće tumačiti vrlo široko. Sud je stoga, kako bi sprečio zloupotrebe, tvrdio da ih treba strogo (usko) tumačiti. To pre svega znači da slobodno udruživanje nije dopušteno ograničiti radi postizanja nekog drugog cilja, npr. privredne dobrobiti zemlje (radi kojeg je npr. dopušteno ograničiti pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i dopisivanja iz čl. 8. Konvencije).⁵⁵ Osim toga, po mišljenju Suda, sadržaj upotrijebljenih izraza ne treba protegnuti izvan njihovog uobičajenog značenja.

Usprkos tome, mere ograničenja relativno jednostavno udovoljavaju i ovoj pretpostavci, i to upravo zbog širokog značenja korišćenih izraza.

4. „Nužnost u demokratskom društvu”

Mera kojom se ograničava pravo na slobodu udruživanja, mora biti nužna u demokratskom društvu, radi postizanja jednog od gore navedenih legitimnih ciljeva. Radi se o testu proporcionalnosti u užem smislu, čijom se primenom utvrđuje je li ta mera proporcionalna legitimnom cilju koji se njome želi postići.

Pojam nužnosti treba razumeti u kontekstu demokratskog društva – društva koje podrazumeva pluralizam, toleranciju, otvorenost, jednakost i slobodu,

⁵⁴ Ustav RH kao opšte legitime ciljeve navodi: a) zaštitu sloboda i prava drugih ljudi, b) pravnog poretka, c) javnog morala i zdravlja. Poseban cilj (ili ciljeve) sadrži čl. 43. st. 2. Ustava: sprečavanje nasilnog ugrožavanja demokratskog ustavnog poretka, te nezavisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne celovitosti Republike Hrvatske. U odnosu na političke stranke čl. 6. st. 3. Ustava predviđa i mogućnost zabrane političkih stranaka koje svojim programom ili nasilnim delovanjem ciljaju podripanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstanak Republike Hrvatske.

⁵⁵ To, između ostalog, proizlazi i iz člana 18. Konvencije koji propisuje da se dopuštena ograničenja sloboda i prava garantovanih Konvencijom “neće primenjivati u druge svrhe osim onih za koja su propisana”.

te podstiče samoostvarenje. Nadalje, izraz „nužno” ne znači isto što i „preko potrebno”, ali niti isto što i „dopušteno”, „uobičajeno”, „korisno”, „razumno” ili „poželjno”. U hrvatskom jeziku značenje izraza „nužno” je, po našem mišljenju, najbliže uobičajenom značenju izraza „potrebno”.

Mera će biti proporcionalna (a time i nužna) ako predstavlja odgovor na neku preku društvenu potrebu (engl. *pressing social need*) i ako ne ograničava slobodu udruživanja više nego što je neophodno, kako bi se zadovoljila ta potreba. Reč je zapravo o vaganju (balansiranju) i pronalaženju prihvatljive ravnoteže između osnovnog prava pojedinca i interesa zajednice kao celine. Mera ne sme imati za posledicu nametanje prevelikog tereta pojedincu.

Sud, međutim, državama ostavlja određenu diskreciju, smatrajući da državne vlasti, zbog direktnog dodira sa društvenim procesima koji oblikuju njihove zemlje, mogu bolje od Suda proceniti postojanje potrebe za ograničenjem, te njenu nužnost. Ta se diskrecija, koja je prepuštena državama prilikom ocene usklađenosti mera kojima one ograničavaju prava garantovana Konvencijom, u praksi Suda naziva „*margin of appreciation*”. Upravo zbog toga, u načelu, neće doći do povrede Konvencije ako pored mere za koju se država odlučila radi postizanja određenog cilja, postoji i druga kojom se manje ograničavaju Konvencijska prava, a obe se mere pritom nalaze unutar zone te diskrecije. No prilikom razmatranja je li ograničenje proporcionalno cilju koji se želi postići, Sud će svakako uzeti u obzir i postojanje alternativnih rješenja.

Margin of appreciation dakle proizlazi i iz supsidijarne uloge Suda u ostvarenju konvencijskih prava. No ona nije neograničena, već ide „ruku pod ruku” s nadzorom Suda predviđenog Konvencijom. Stoga Sud ne prihvata nekritički svaki postupak država koje one opravdavaju prepuštenom im diskrecijom. Njen opseg zavisi od okolnosti slučaja, prirode prava garantovanog Konvencijom, prirode legitimnog cilja koji se želi postići njegovim ograničenjem te intenzitetu toga ograničenja. U slučajevima gde je diskrecija uža, kao npr. u slučajevima koji se tiču političkih stranaka, država mora navesti naročito važne razloge kako bi opravdala nametnuta

ograničenja. Osim toga, ako se kao legitiman cilj ograničenja prava na slobodno udruživanje javlja zaštita prava i sloboda drugih osoba, a pritom se radi o pravima ili slobodama garantovanim Konvencijom, diskrecija će biti široka. U suprotnom, dakle, ako se sloboda udruživanja ograničava zbog zaštite prava i sloboda koja nisu garantovane Konvencijom, diskrecija će biti uska.⁵⁶

Posebno je važno naglasiti da u slučajevima u kojima je Sud našao povredu prava na slobodno udruživanje, države najčešće nisu uspele udovoljiti ovome kriterijumu. Naime, ograničenje koje su nametnule nije bilo „nužno u demokratskom društvu”.

Kako smo već prethodno napomenuli, Sud je u nekoliko navrata posebno naglasio važnost političkih stranaka, koje u okviru člana 11. uživaju posebnu zaštitu, s obzirom na njihovu ključnu ulogu u demokratskom društvu. Ako član 11. posmatramo u svetlu člana 10. Konvencije, koji garantuje slobodu izražavanja, onda delatnost političkih stranaka – oblikovanje političke volje građana – treba shvatiti kao oblik slobode izražavanja, tj. kao korišćenje tom slobodom u zajednici s drugima. Političke stranke svojim delovanjem daju nezamenljiv doprinos političkom dijalogu, koji je srž demokratskog društva. Stoga je diskrecija (*margin of appreciation*) prepuštena državama prilikom ograničavanja slobode udruživanja vrlo uska kada je reč o političkim strankama.

U predmetu *Ujedinjena komunistička partija i ostali protiv Turske*,⁵⁷ politička stranka, podnosilac zahteva, je smatrala da je njeno raspuštanje od strane turskog ustavnog suda dovelo do povrede Konvencije. Taj je sud stranku raspustio kao protivnu ustavu, neposredno nakon njenog osnivanja, zbog upotrebe prideva „komunistička“ u njenom nazivu, ali i zato što je u svom statutu i programu razlikovala tursku i kurdsku naciju te time, navodno, potsticala na separatizam. Evropski sud je smatrao da izbor imena stranke, sam po sebi, ne može opravdati tako ozbiljnu meru kao što je raspuštanje, pogotovo u nedostatku drugih okolnosti

⁵⁶ *Chassagnou i ostali protiv Francuske* [Veliko Veće], cit. (bilj. 23), § 113.

⁵⁷ *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske*, cit. (bilj. 26).

koje bi upućivale na to da se stranka zalagala za politiku koja bi predstavljala stvarnu opasnost. Osim toga, takvu je opasnost, u konkretnom slučaju, bilo teško dokazati, s obzirom da je stranka raspuštena odmah nakon osnivanja. Naime, nije ni počela delovati. Povodom navodnog potsticanja na separatizam, Sud je uočio da se stranka nije zalagala za nasilno rešenje kurdskeg problema, već ga je nastojala rešiti kroz politički dijalog. Kako je jedno od osnovnih obeležja demokratije rešavanje problema političkim dijalogom, nije bilo opravdanja zabraniti stranku samo zato što je težila potstaknuti na javnu raspravu o položaju dela stanovništva, te zato što je htela učestvovati u političkom životu zemlje s ciljem pronalaženja svima prihvatljivog rešenja. Raspuštanje stranke zato nije predstavljalo meru koja bi bila proporcionalna tj. „nužna u demokratskom društvu“ radi postizanja legitimnog cilja (u tom slučaju: interesa državne bezbednosti) te je Sud zaključio da je došlo do povrede člana 11. Konvencije.

U predmetu *Socijalistička partija i ostali protiv Turske*,⁵⁸ stranku podnosioca zahteva raspustio je takođe turski ustavni sud, i to zbog određenih izjava njenih predsednika. Evropski sud je primetio kako su te izjave pozivale Kurde na politički angažman i postavljanje određenih političkih zahteva, ali nisu potsticale na upotrebu nasilja, pobunu niti su se mogle tumačiti kao odbacivanje demokratskih načela. Upravo suprotno, predsednik stranke je naglasio svoju privrženost demokratiji i izričito otklonio nasilje kao oblik političke borbe. Uprkos tome što se iz tih izjava mogla uočiti namera da se uspostavi federacija u Turskoj, što je bilo protivno važećem ustavnom poretku, ona nije bila nespojiva s demokratijom kao takvom. Sud je smatrao da je suština demokratije: dopustiti predlaganje različitih političkih ideja te raspravu o njima, pa čak i kad te ideje dovode u pitanje postojeći ustavni poredak, ali ne ugrožavaju samu demokratiju. Osim toga, Sud je primetio da je krivični postupak pokrenut povodom spomenutih izjava protiv predsednika stranke završio oslobađajućom presudom. Kako je uprkos tome stranka zabranjena i raspuštena, Sud je i u tom slučaju zaključio da je povređen čl. 11. Konvencije jer raspuštanje nije predstavljalo meru koja bi bila adekvatna tj. „nužna u demokratskom društvu“ radi interesa državne bezbednosti.

⁵⁸ *Socijalistička partija i ostali protiv Turske*, cit. (bilj. 36).

Do sličnih zaključaka sud je došao u predmetima: *Stranka slobode i demokracije (ÖZTEP) protiv Turske*⁵⁹ i *Partidul Comunistilor protiv Rumunije*⁶⁰.

Međutim, u predmetu *Refah Partisi protiv Turske*,⁶¹ Sud je zaključio da raspuštanje stranke podnosioca zahteva od strane ustavnog suda nije povređen čl. 11. Konvencije. Evropski sud je smatrao da su se iz delovanja i izjava lidera stranke mogle uočiti njene dugoročne namere. Stranka je težila uspostavljanju poretka zasnovanog na šerijatskom pravu i to unutar pluraliteta pravnih sistema koji bi bili zasnovani na verskoj pripadnosti. Sud je primetio da ne samo da upotreba sile nije bila isključena kako bi se te namere ostvarile, nego su i one same bile nespojive s demokratijom. Naime, šerijatsko pravo ne poznaje načelo političkog pluralizma, dok bi pluralitet pravnih sistema doveo do verske diskriminacije. Pored toga, imajući pre svega u vidu činjenicu da je stranka u trenutku raspuštanja bila na vlasti kao deo vladajuće koalicije, po mišljenju Suda, postojala je realna opasnost da će stranka te svoje namere i ostvariti. Zbog tih je razloga Sud zaključio da je raspuštanje stranke bilo „nužno u demokratskom društvu“.

Kao i političkim strankama, Sud je posvetio posebnu pažnju i udruženjima nacionalnih manjina koje zagovaraju promenu ustavnog uređenja ili jednostavno žele promovisati ili zaštititi sopstvenu posebnost (specifičnost) koristeći svoje pravo na slobodno udruživanje.

U predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke*,⁶² grčki su sudovi odbili registrovati udruženje, podnosioca zahteva smatrajući da je nameravalo osporiti grčki identitet egejske Makedonije i time narušiti teritorijalnu celovitost Grčke. Međutim, Sud je, razmotrivši sve okolnosti slučaja, smatrao da su ciljevi udruženja bili isključivo promovisanje i zaštita regionalnih tradicija i kulture. Po mišljenju Suda, stav grčkih sudova bio je zasnovan na prostoj sumnji o stvarnim ciljevima udruženja

59 *Stranka slobode i demokracije (ÖZDEP) protiv Turske* [Veliko veće], cit. (bilj. 36).

60 *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) i Ungureanu protiv Rumunije*, br. 46626/99, 3. februar 2005.

61 *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko Veće], cit. (bilj. 25), § 87.

62 *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke*, cit. (bilj. 8), § 44.

i mogućim aktivnostima koje bi ono preduzimalo da je počelo delovati. Moguće je, naravno, da bi udruženje nakon osnivanja preduzimalo određene aktivnosti nastojeći ostvariti ciljeve različite od onih navedenih u statutu, ali ta mogućnost, koju su grčki sudovi videli kao izvesnu, nije bila, niti je mogla biti, potkrepljena bilo kakvim dokazima, s obzirom da udruženja nije ni počelo delovati. No, kad bi se ta mogućnost i ostvarila, grčki sudovi ne bi bili bespomoćni, jer bi upravo iz tog razloga bili ovlašćeni zabraniti i raspustiti udruženje. Sud je stoga zaključio da odbijanje registracije nije bila mera “nužna u demokratskom društvu” radi zaštite interesa državne bezbednosti i javnog reda i mira, pa je time povređen član 11. Konvencije.

Međutim, u predmetu *Gorzelik i ostali protiv Poljske*,⁶³ odbijanje poljskih sudova da registruju udruženje podnosioca zahteva pod imenom „Savez osoba šleske narodnosti” nije dovelo do povrede Konvencije. Registracija je odbijena s obzirom na ime udruženja i određene odredbe njegovog statuta, iz kojih je bilo vidljivo da udruženje smatra da su Šlesi nacionalna manjina. Stoga su poljski sudovi zaključili da je udruženje želelo zaobići izborne propise jer se na „organizacije manjina” nije primenjivao izborni cenzus od 5%. Evropski Sud je primetio da odbijanje registracije nije bilo sveobuhvatno i bezuslovno, niti je bilo vezano uz ciljeve koje je udruženje nameravalo ostvariti. Ta se mera odnosila na specifičan problem koji bi u okviru izbornog zakonodavstva mogao nastati upotrebom željenog imena udruženja te zloupotrebom na osnovu tog stečenog statusa. Sud je zato zaključio da je mera bila „nužna u demokratskom društvu” radi sprečavanja nereda te zaštite prava drugih osoba.

U nastavku navodimo dva slučaja koji se nisu direktno odnosili ni na političke stranke niti na manjinske organizacije, a u kojima su Komisija odnosno Sud smatrali da je ograničenje bilo „nužno u demokratskom društvu”.

⁶³ *Gorzelik i ostali protiv Poljske* [Veliko veće], cit. (bilj. 29), § 93.

U predmetu *Van der Heijden protiv Holandije*,⁶⁴ podnosilac zahteva je bio zaposlen u organizaciji čija je svrha bila zaštita i promovisanje prava imigranata. Otpušten je nakon što je njegov poslodavac saznao da je član političke stranke koja je imala neprijateljski stav prema imigrantima. Podnosilac je izgubio parnicu pred holandskim sudovima u kojoj je tužbom tražio poništenje odluke o otkazu i vraćanje na rad. Komisija je smatrala da je otkaz bio opravdan, jer bi zadržavanje podnosioca na radu, verovatno imalo negativne posledice, te moglo ozbiljno ugroziti ugled organizacije, pogotovo u očima imigranata čije je interese nastojala promovisati. Stoga holandski sudovi nisu povredili čl. 11. Konvencije kada su podnosioca odbili vratiti na rad.

U predmetu *Bota protiv Rumunije*,⁶⁵ podnosilac zahteva bio je predsednik udruženja koje su rumunski sudovi raspustili jer je delovalo protivno zakonu. Naime, podnosilac zahteva bio je pravnik koji se protivio obaveznom članstvu u advokatskoj komori pa je odlučio osnovati svoju sopstvenu. To je učinio tako da je prvo osnovao udruženje koje je bilo registrovano za obavljanje humanitarnih delatnosti, a kasnije je udruženje odlučilo da osnuje advokatsku komoru kao alternativu onoj ustanovljenoj zakonom. Sud je prihvatio stav rumunskih sudova da je obaveznost članstva u komori potrebna kako bi se održao kvalitet u pružanju pravne pomoći, pa je raspuštanje udruženja zbog delatnosti koja se tome protiviti bilo u skladu s članom 11. Konvencije.

Ponekad Sud donosi opšti zaključak da ograničenje prava na slobodu udruživanja nije bilo opravdano, ne navodeći izričito kojem od uslova za dopuštenost ograničenja nije bilo udovoljeno. To obično čini u slučajevima kada su razlozi koji su doveli do povrede člana 11. brojni i međusobno isprepleteni.

U predmetu *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*⁶⁶ podnosilac zahteva bila je verska zajednica koju su ruske vlasti odbile (pre)registrovati nakon stupanja

64 *Van der Heijden protiv Holandije*, br. 11002/84, Odluka Komisije od 8. marta 1984., DR 41, str. 264.

65 *Bota protiv Rumunije* (odluka), cit. (bilj. 18).

66 *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, br. 72881/01, 5. oktobra 2006.

na snagu novog zakona kojim se uređivao pravni položaj verskih zajednica. Za to su naveli nekoliko razloga. Uzimajući u obzir upotrebu reči „ogranak” te činjenicu da su osnivači verske zajednice bili, suprotno novom zakonu, strani državljani, kao i to da je zajednica bila podređena centralnoj kancelariji u Londonu, ruske su vlasti smatrale da je zapravo reč o predstavništvu strane verske zajednice koja se po ruskom pravu nije mogla registrovati kao (samostalna) verska zajednica. Osim toga, s obzirom na upotrebu reči „vojska” u nazivu verske zajednice te činjenicu da su njeni članovi u njoj „služili” i pritom nosili odore, vlasti su takođe zaključile da je reč o paravojnoj organizaciji koja će nesumljivo kršiti zakon.

Sud je smatrao da nije postojalo razumno i objektivno opravdanje za razlikovanje ruskih i stranih državljana povodom mogućnosti učestvovanja u radu verskih zajednica, kao jednog od načina korišćenja prava pojedinaca na slobodu veroispovesti. Osim toga, zakon je izričito dopuštao mogućnost registracije verskih zajednica čiji se organi upravljanja nalaze u inostranstvu. Sud je takođe primetio da je pre stupanja na snagu novog zakona verska zajednica sedam godina postojala i delovala kao samostalno pravno lice, a da pritom nije prekršila niti jedan propis niti je obavljala delatnosti nespojive s njenim statutarnim ciljevima, a to su: promovisanje hrišćanske vere i humanitarni rad. Tačno je da je za članove upotreba činova sličnih onima u vojsci i nošenje odora predstavljalo način unutrašnjeg uređenja (organizacije) njihove verske zajednice i iskazivanja verskih uverenja. Međutim, nije bilo moguće ozbiljno tvrditi da je zajednica zagovarala nasilnu promenu ustavnog uređenja i time ugrožavala državnu bezbednost. Kako iz tih razloga odluke ruskih vlasti nisu bile utemeljene ni na zakonu niti na ikakvim dokazima, Sud je zaključio da je odbijanje registracije podnosioca zahteva kao verske zajednice bilo proizvoljno (arbitrarno), pa stoga i neopravdano, te je našao povredu člana 11. Konvencije, posmatranog u svetlu člana 9. koji garantuje pravo na slobodu veroispovesti.

5. Ograničenja u odnosu na pripadnike oružanih snaga, policije i državne uprave

Druga rečenica stava 2. člana 11. Konvencije propisuje da taj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju prava na slobodno udruživanje pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

U predmetu *Council of Civil Service Unions i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶⁷ postavilo se pitanje značenja izraza „zakonska ograničenja”, pogotovo s obzirom na razliku u engleskom („*lawful restrictions*”) i francuskom tekstu („*réstrictions légitimes*”) Konvencije. Naime, engleski tekst upućuje na zaključak da je za dopuštenost ograničenja prava na slobodno udruživanje državnim službenicima (tj. pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave) dovoljno da je ono zasnovano na zakonu, dok se francuski tekst, s obzirom na izraz „legitimna ograničenja”, može tumačiti i šire, tj. tako da ograničenje mora biti srazmerno legitimnom cilju koji se time želi postići. U navedenom je predmetu Komisija to pitanje ostavila otvorenim, zaključivši da je, čak i da se za dopuštenost ograničenja osim zakonitosti traži da ono bude i srazmerno, tom uslovu bilo udovoljeno u konkretnim okolnostima slučaja.

U predmetu *Rekvényi protiv Mađarske*,⁶⁸ Sud je smatrao da je zabrana pripadnicima policije da budu članovi političkih stranaka, predstavljala dopušteno ograničenje njihovog prava na slobodu udruživanja, posebno imajući u vidu važnost depolitizacije policije u postkomunističkoj Mađarskoj. Pritom nije smatrao potrebnim odgovoriti na pitanje traži li se za dopuštenost ograničenja i nešto više od toga da ono bude zakonito. Naime, pre razmatranja predstavke pod članom 11. Konvencije Sud je razmotrio i našao da nije povređeno niti pravo na slobodu izražavanja garantovano čl. 10. Konvencije jer je ograničenje bilo „nužno u demokratskom društvu”. Kako je, dakle, ograničenje toga prava udovoljavalo

⁶⁷ *Council of Civil Service Unions protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 11603/85, Odluka Komisije od 20. januara 1987., DR 50, str. 228.

⁶⁸ *Rekvényi protiv Mađarske* [Veliko veće], br. 25390/94, ECHR 1999-III.

tom uslovu, bilo je potpuno jasno da mu je udovoljavalo i ograničenje slobode udruživanja, ako se taj uslov uopšte traži u kontekstu druge rečenice stava 2. člana 11. Konvencije.⁶⁹

U predmetima *Vogt protiv Nemačke*⁷⁰ i *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani protiv Italije*,⁷¹ Sud je problemu pristupio na drugi način. U prvom predmetu radilo se o učiteljici jezika koja je bila otpuštena zbog članstva u Komunističkoj partiji, a u drugom o članovima masonske lože kojima je bilo onemogućeno zaposliti se na poslovima u jedinicama lokalne samouprave. U oba slučaja Sud je zaključio da pojam državnog službenika („pripadnici državne uprave”) treba usko tumačiti pa je tako smatrao da druga rečenica stava 2. čl. 11. uopšte nije bila primenjiva. Stoga je predmet razmotrio u skladu s opštim pravilom sadržanim u prvoj rečenici stava 2. čl. 11. te zaključio da ograničenje nije bilo „nužno u demokratskom društvu”, čime je povređeno pravo na slobodu udruživanja podnosioca zahteva. No, u predmetu *Vogt*, Sud je, osim toga, indikativno zaključio da, čak i da se podnosilac zahteva može smatrati državnim službenikom, njeno otpuštanje s posla nije bilo srazmerno legitimnom cilju koji se tom merom želio postići. Sud je pritom uputio na svoj prethodni zaključak da je podnosiocu ujedno bilo povređeno i pravo na slobodu izražavanja iz čl. 10. Konvencije jer u konkretnom slučaju otkaz nije predstavljao meru „nužnu u demokratskom društvu”.

⁶⁹ Vidi i prethodni predmet *Ahmed i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. septembra 1998, Reports 1998-VI.

⁷⁰ *Vogt protiv Nemačke*, presuda od 26. septembra 1995, Series A no. 323.

⁷¹ *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani protiv Italije*, br. 35972/97, ECHR 2001-VIII.

E. Pozitivne obveze države u odnosu na slobodu udruživanja

Član 1. Konvencije propisuje da su države potpisnice dužne osigurati svakoj osobi pod njihovom jurisdikcijom prava i slobode određene Konvencijom.

Ta obveza je dvojaka. Države pre svega imaju negativnu obvezu uzdržati se od samovoljnog (arbitrarnog) uplitanja (mešanja) u pravo na slobodu udruživanja. Drugim rečima, tu slobodu one mogu ograničiti samo pod uslovima iz stava 2. člana 11. Osim toga, države imaju pozitivnu obvezu osigurati poštovanje prava na slobodno udruživanje. To znači da su dužne (aktivno) delovati preduzimajući adekvatne mere kako bi osigurale da osobe pod njihovom jurisdikcijom mogu efikasno ostvarivati svoje pravo na slobodno udruživanje. To će često dovesti do toga da moraju pravno regulisati odnose između pojedinaca, privatnih osoba.⁷²

Granicu između negativnih i pozitivnih obveza države koje proizlaze iz člana 11. teško je precizno odrediti, no kriterijumi koji se uzimaju u obzir prilikom razmatranja: je li došlo do povrede čl. 11. su vrlo slični. Naime, u oba slučaja treba utvrditi je li postignuta pravična ravnoteža između interesa pojedinca i interesa zajednice kao celine.⁷³

Prethodno smo već napomenuli (vidi *supra* I.B.5.) da je u većini slučajeva⁷⁴ u kojima je Sud zaključio da je podnosiocima bilo povređeno pravo na negativnu slobodu udruživanja, ta povreda bila rezultat propusta država da izvrše svoju pozitivnu obvezu iz člana 11. Konvencije. Stoga pre svega upućujemo na te slučajeve, a u nastavku kao primer navodimo slučaj koji se ne odnosi na negativnu već na pozitivnu slobodu udruživanja, u kojem je do kršenja Konvencije došlo pre svega zato što je država povredila svoju pozitivnu obvezu iz člana 11., ali delom i zbog toga što je ujedno povredila i svoju negativnu obvezu.

⁷² Vidi npr. *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [Veliko veće], cit. (bilj. 42).

⁷³ Vidi npr. *Sørensen i Rasmussen protiv Danske* [Veliko veće], cit. (bilj. 42), § 56.

⁷⁴ To se odnosi na sve opisane slučajeve osim predmeta *Chassagnou i ostali protiv Frnacuske* gde je sama država zakonom nametnula obvezu na članstvo u udruženju (u tom slučaju lovačkom društvu).

U predmetu *Ouranio Toxo i ostali protiv Grčke*,⁷⁵ podnosilac zahteva bila je politička stranka sa sedištem u gradu Florini, koja se, između ostalog, zalagala za zaštitu makedonske manjine u Grčkoj. Na zgradi u kojoj se nalazilo njeno sedište stranka je javno istaknula svoj naziv na grčkom i makedonskom jeziku, što je izazvalo burnu reakciju lokalnog stanovništva. Najpre je lokalni sveštenik pozvao građane na javni protest ispred zgrade sedišta stranke, a dan kasnije je to učinila i gradska uprava (skupština grada). Protest je prerastao u nasilne demonstracije: u prostorije stranke je provaljeno, učesnici demonstracija su napali njene članove koji su se tamo našli i prisilili ih da im predaju dvojezični natpis s imenom stranke, a nameštaj i opremu koji su se nalazili u prostorijama izbacili su kroz prozor na ulicu i zapalili. Za vreme protesta članovi stranke zatražili su pomoć policije iz stanice koja se nalazila otprilike 500m od mesta događaja, ali im je pomoć uskraćena s obrazloženjem da nema dovoljno policajaca da izađu na lice mesta. Nakon tih događaja javni tužilac nije zatražio otvaranje istrage kako bi se indentifikovali počinioci. Sud je presudio da su grčke vlasti svojim delovanjem (poziv gradske uprave građanima na protest), ali i propuštanjem, i to neodazivanjem policije, te propustom javnog tužioca da zatraži otvaranje istrage, povredile pravo na slobodno udruživanje podnosilaca zahteva. Sud je pritom zaključio da u slučajevima u kojima je pravo na slobodu udruživanja povređeno od strane pojedinaca (privatnih osoba tj. fizičkih lica), dužnost države istražiti događaje koji su do toga doveli.

⁷⁵ *Ouranio Toxo i ostali protiv Grčke*, br. 74989/01, 20. oktobar 2005.

A. Dopuštenost zahteva u kojima se ističe povreda prava na slobodno udruživanje

U odeljku II. Konvencije, koji predviđa mogućnost da se pojedinci (fizička lica) i pravna lica direktno obraćaju svojim predstavkama (zahtevima) Evropskom sudu za ljudska prava⁷⁶, u čl. 34. i 35. propisane su određene formalne pretpostavke koje mora zadovoljavati svaki takav zahtev kako bi Sud o njemu mogao meritorno odlučiti svojom presudom. Riječ je o tzv. kriterijumima dopuštenosti (engl. *admissibility criteria*) u nedostatku kojih će Sud svojom odlukom zahtev proglasiti nedopuštenim (engl. *inadmissible*), tj. odbaciti ga. Sud to može učiniti zbog:

1. nenadležnosti,
2. neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava;
3. neblagovremenosti⁷⁷; ili
4. očigledne neosnovanosti.

Osim toga, Sud će odbaciti i one zahteve koji su anonimni, koji predstavljaju zloupotrebu prava na njegovo podnošenje Sudu ili su identični zahtevu koji se razmatra ili je već bio razmotren pred Sudom ili nekim drugim međunarodnim sudskim organom⁷⁸ (zabrana dvostruke litispencije i načelo *ne bis in idem*).

Neki od ovih kriterijuma (nenadležnost i očigledna neosnovanost) mogu se, doduše u nešto različitom obliku, pojaviti i pred domaćim sudom kada je on pozvan

⁷⁶ Član 34. Konvencije kao aktivno procesno legitimisane pominje "fizičke osobe, nevladine organizacije i udruženja građana".

⁷⁷ Zahtev mora biti podnesen u roku od šest meseci od zadnje domaće odluke kojom su iscrpljena domaća pravna sredstva.

⁷⁸ Npr. pred Međunarodnim odborom za ljudska prava (*Human Rights Committee*) u Ženevi koji deluje na osnovu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i dodatnih protokola.

primeniti Konvenciju. Za razliku od Evropskog suda za ljudska prava, domaći (hrvatski) sud, tužbu u kojoj je istaknuta povreda Konvencije, u tom slučaju, ne sme odbaciti već tužbeni zahtev mora odbiti kao neosnovan. Naravno, tužbu koja ne udovoljava procesnim pretpostavkama domaćeg prava, a u kojoj tužilac navodi da su mu povređena njegova prava garantovana Konvencijom, treba odbaciti.

1. Nadležnost

Pre svega treba ustanoviti postoji li nadležnost Suda da razmatra meritum slučaja.

Sud na svoju nadležnost pazi po službenoj dužnosti, što znači da se može oglasiti nenadležnim iako se tužena država nije na vreme ili se nije uopšte pozvala na nepostojanje nadležnosti.⁷⁹ Sud to može učiniti čak i protivno volji stranaka koje su se složile da nadležnost postoji.⁸⁰

Konvencija predviđa tri vrste nadležnosti koje moraju biti kumulativno ispunjene kako bi Sud mogao razmatrati zahtev:

- a) individualnu nadležnost ili nadležnost *ratione personae*,
- b) vremensku nadležnost ili nadležnost *ratione temporis*,
- c) stvarnu nadležnost ili nadležnost *ratione materiae*.

⁷⁹ *Blečić protiv Hrvatske* [Veliko veće], br. 59532/00, § 67, 8. mart 2006.

⁸⁰ *Nylund protiv Finske* (odluka), br. 27110/95, ECHR 1999-VI.

a) Nadležnost *ratione personae*

Nenadležnost suda po ovom kriterijumu može poprimiti dva osnovna oblika.

Pojedincu ili pravnom licu nije dopušteno na osnovu Konvencije tužiti drugog pojedinca ili drugo pravno lice. Stranke Konvencije su isključivo države i samo one mogu biti pasivno procesno legitimisane u postupku pred Sudom. Nadalje, prema međunarodnom pravu, države mogu odgovarati samo za akte počinjene na svojoj teritoriji ili teritoriji na kojoj vrše “efektivnu kontrolu”.⁸¹ U tom slučaju nadležnost *ratione personae* poprima svoj specifični oblik kao nadležnost *ratione loci (ratione territorii)*.

Takođe je moguće da podnosilac zahteva nije žrtva povrede Konvencije (nije oštećeni)⁸² ili je to tokom postupka pred Sudom prestao biti. U takvim situacijama Sud će najčešće zahtev proglašiti nedopuštenim (tj. odbaciti ga) na osnovu nedostatka nadležnosti *ratione personae*, a ponekad i kao očigledno neosnovan (vidi *infra* II.A.4.).

b) Nadležnost *ratione temporis*

Prema opštim pravilima međunarodnog prava, odredbe međunarodnog ugovora nemaju povratno delovanje (ne deluju retroaktivno) tj. ne obvezuju državu ugovornicu u odnosu na bilo koji akt ili činjenicu koji su prethodili stupanju ugovora na snagu u odnosu na tu stranu ugovornicu, niti u odnosu na bilo koju situaciju koja je prestala postojati pre tog datuma.⁸³ Pritom treba napomenuti da vladajuće shvatanje retroaktivnosti u pravu uopšte, pa tako i u međunarodnom pravu, zastupa stanovište da je propise (pa tako i međunarodne ugovore) moguće

81 Vidi posebno *Banković i ostali protiv Belgije i 16 ostalih stranaka ugovornica* (odluka) [Veliko veće], br. 52207/99, ECHR 2001-XII; i *Issa i ostali protiv Turske*, br. 31821/96, 16. novembar 2004.

82 Što zapravo znači da Konvencija ne dopušta tzv. *actio popularis*.

83 Član 28. Bečke Konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. maja 1969.

primeniti na činjenice nastale pre stupanja propisa na snagu ukoliko te činjenice već nisu proizvele određene pravne posledice prema ranijim propisima. Zabrana retroaktivnosti zapravo znači da se novim propisom ne smeju menjati već nastale pravne posledice/činjenice (tj. one nastale primenom ranijih propisa na činjenice nastale pre stupanja na snagu novog propisa).⁸⁴

Vremenska nadležnost je izuzetno bitna i za domaće sudove jer ni oni ne mogu (ne smeju) primeniti Konvenciju na akte donesene, činjenice nastale i situacije prestale pre njenog stupanja na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku. Naime, ukoliko domaći organi primenjuju Konvenciju kao međunarodni ugovor i oni su ograničeni članom 28. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. Ukoliko je primenjuju kao zakon (a Konvencija je inkorporirana u hrvatsko pravo u obliku zakona) vezuje ih ustavna zabrana povratnog delovanja (retroaktivnosti) propisa (član 89. stav 4. Ustava Republike Hrvatske).

Primena prava u vremenu, pa tako i Konvencije, može dovesti i dovodi do izuzetno složenih pravnih problema. Npr. kako odgovoriti na pitanje postoji li nadležnost Evropskog suda da odlučuje o navodnoj povredi čl. 11. Konvencije, do koje je došlo odbijanjem organa državne vlasti da registruju udruženje, a pritom je konačno rešenje u upravnom postupku doneseno pre stupanja Konvencije na snagu, dok je pravosnažna presuda Upravnog suda kojom se odbija tužba podnesena protiv tog rešenja, kao i odluka Ustavnog suda kojom se odbija ustavna tužba, donesene nakon stupanja Konvencije na snagu?⁸⁵

84 Za opštu teoriju retroaktivnosti vidi Roubier, Paul, **Droit transitoire (Les conflits de lois dans le temps)**, Paris, Dalloz et Sirey, 1960. Za primenu te teorije u međunarodnom pravu vidi Tavernier, Paul, **Recherches sur l'application dans le temps des actes et des règles en droit international public; problèmes de droit intertemporel ou de droit transitoire**, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970.

85 Svoju je vremensku nadležnost Sud ekstenzivno razmatrao u predmetu *Blečić protiv Hrvatske* [Veliko veće], cit. (bilj. 79).

c) Nadležnost *ratione materiae*

Sud takođe neće biti nadležan razmatrati ni one zahteve u kojima podnosioci tvrde da im je povređeno neko pravo koje nije garantovano Konvencijom, kao što je npr. pravo na rad, pravo na penziju, na stan i sl.

Pored takvih očiglednih slučajeva stvarne nenadležnosti postoje i oni suptilniji. Naime, Sud će se oglasiti stvarno nenadležnim i u slučajevima kada se na prvi pogled radi o pravu garantovanim Konvencijom, ali ga ona ne garantuje u toliko širokom obim kako to smatra podnosilac zahteva. Tako npr. Konvencija neće biti primjenjiva na one oblike udruživanja koji se, prema praksi Suda, ne smatraju udruženjem (vidi *supra* I.A.). Drugim rečima, Sud će se u takvim slučajevima oglasiti stvarno nenadležnim.

I stvarna je nadležnost bitna za domaće organe državne vlasti koji su pozvani da primene Konvenciju. Naime, ukoliko jedna od stranaka u nekom sudskom postupku tvrdi da treba primeniti Konvenciju, a pritom se ili poziva na pravo koje njome nije garantovano ili to pravo shvata preširoko, logično je da domaći sud neće primeniti Konvenciju, tj. da će u svom odgovoru na takav argument stranke navesti da Konvencija nije primenjiva na činjenice slučaja.

2. *Isrpljenost domaćih pravnih sredstava*

Članom 35. st. 1. Konvencije propisano je da podnosilac zahteva pre obraćanja Sudu mora iscrpeti sva raspoloživa domaća pravna sredstva.

Pravilo o iscrpljenosti domaćih pravnih sredstava vuče svoje poreklo iz međunarodnog običajnog prava, prema kojem se stranac koji smatra da mu je država čiji državljanin nije, povredila neko njegovo pravo, mora, pre zahteva sopstvenoj državi da mu pruži diplomatsku zaštitu, iscrpeti sva raspoloživa pravna sredstva u državi koja je navodnu povredu počinila. To pravilo izraz je načela suverene jednakosti država. Osim toga, sa stanovišta međunarodnog prava, bilo

bi teško smatrati pravom voljom države odluku ili postupak nekog nižeg organa u hijerarhiji državne vlasti. U tom slučaju prava volja države može se sa sigurnošću utvrditi tek kada se poslednja instanca izjasnila o postupku ili odluci hijerarhijski nižeg organa državne vlasti.

Uostalom i član 1. Konvencije propisuje da su države potpisnice dužne osigurati svakoj osobi pod njihovom jurisdikcijom prava i slobode garantovane Konvencijom. To zapravo znači da su primena i sprovođenje Konvencije pre svega na državama potpisnicama, a da Sud deluje samo kao nadzorni organ, kao supsidijarni mehanizam koji nadzire to sprovođenje.

Sintagmu da moraju biti iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva ne treba doslovno shvatiti. Naime, moraju biti iscrpljena samo ona pravna sredstva koja su efikasna (engl. *effective*) što znači ona koja mogu ukloniti navodnu povredu Konvencije. Da bi bila efikasna, domaća sredstva moraju biti „pravna”, što znači da organ koji o njima odlučuje to čini primenom pravnih pravila, a ne npr. na osnovu diskrecije ili nekih drugih nepravnih kriterijuma. Upravo zato obraćanje javnom pravobranitelju (ombudsmanu) nije efikasno pravno sredstvo te ga podnosilac zahteva ne treba iscrpeti pre obraćanja Sudu.

Efikasnost ne znači da podnosilac ima pravo na povoljan ishod postupka koji je pokrenuo kako bi otklonio povredu Konvencije. Dovoljno je da je organ državne vlasti koji povodom pravnog sredstva odlučuje ovlašćen odlučiti o meritumu te, ukoliko odluči u korist podnosioca, otkloniti povredu Konvencije (npr. ukidanjem odluke kojom se povređuje pravo na slobodno udruživanje ili dosuđivanjem naknade štete).

3. Blagovremenost zahteva

Zahtev Sudu treba podneti u roku od šest meseci od dana kada je podnosiocu ili njegovom zastupniku (najčešće će to biti advokat) dostavljena odluka donešena povodom poslednjeg iscrpljenog efikasnog domaćeg pravnog sredstva.

Ukoliko ne postoji efikasno domaće pravno sredstvo, rok od šest meseci počinje teći od dana kada je povreda učinjena.

Kod tzv. kontinuiranih povreda Konvencije (npr. u slučaju neopravdano dugog trajanja sudskog postupka, čime se vređa pravo na suđenje u razumnom roku garantovano članom 6. Konvencije), taj rok ne teče sve dok povreda traje. Rok će početi teći tek kada takva povreda prestane (npr. kada se postupak definitivno okonča).

4. Očigledna neosnovanost

Ovaj kriterijum nedopuštenosti je specifičan utoliko što Sud, prilikom ispitivanja je li očigledno neosnovan ili ne, zahtev zapravo razmatra u meritumu. Usprkos tome, Sud neće odbiti zahtev za koji nađe da je očigledno neosnovan nego će ga odbaciti (tj. proglasiti nedopuštenim).

Zahtev će biti očigledno neosnovan kada nije razumljiv ili kada nije uopšte ili nije dovoljno potkrepljen činjenicama ili dokazima pa ga je stoga nemoguće ispitati, ili kada su činjenice na koje se podnosilac poziva očigledno netačne (a to je vidljivo npr. već iz samih dokumenata priloženih uz zahtev).

No zahtev će biti očigledno neosnovan i kada o određenom pravnom pitanju istaknutom u zahtevu postoji već ustaljena praksa Suda prema kojoj navodna povreda koju podnosilac u svom zahtevu ističe zapravo ne predstavlja povredu Konvencije. To znači da je o čitavom nizu sličnih zahteva Sud već bio odlučivao u meritumu te je takve zahteve odbio, našavši da nije bilo povrede Konvencije. Zato nije potrebno o svakom sledećem zahtevu ponovo meritorno odlučivati presudom, već je dovoljno takve zahteve odbaciti odlukom kao očigledno neosnovane pa stoga i nedopuštene.

B. Odnos prava na slobodu udruživanja i drugih prava garantovanih Konvencijom

Vrlo često činjenice slučaja koje dovode do povrede prava na slobodu udruživanja mogu dovesti i do povreda drugih prava garantovanih Konvencijom. Takođe, moguće je da činjenice slučaja ne upućuju isprva na povredu čl. 11. već nekog drugog člana Konvencije pa u tom slučaju pravo na slobodu udruživanja može biti zaštićeno posrednim putem. Konačno, Sud neretko razmatra povrede člana 11. u svetlu ostalih odredaba Konvencije.

Sloboda udruživanja najčešće se dovodi u vezu sa slobodom izražavanja, garantovanom čl. 10. Konvencije. U predmetu *Ujedinjena komunistička partija Turske protiv Turske*,⁸⁶ Sud je naglasio da se, usprkos njegovoj samostalnoj ulozi i specifičnom području primene, član 11. treba razmatrati u svetlu člana 10. Konvencije i to zato što je zaštita mišljenja i sloboda izražavanja misli jedna od svrha prava na slobodu udruživanja. Ukoliko se podnosilac zahteva pozvao na oba člana, Sud može razmotriti zahtev pod članom 10. te će, ako nađe povredu toga člana, zaključiti da predmet ne treba posebno razmatrati pod članom 11. Međutim, Sud takođe može predmet ispitati samo pod članom 11. te, ako nađe povredu toga člana, zaključiti da ispitivanje slučaja pod članom 10. nije potrebno jer je čl. 11. *lex specialis* u odnosu na član 10. Konvencije. Treća mogućnost je da Sud nađe ili ne nađe povredu jednog člana pa taj zaključak automatski protegne i na drugi.⁸⁷

Sličan je odnos člana 11. i člana 9. Konvencije koji garantuje pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti. To pravo uključuje slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoja vera ili uverenje bogoslužnjem, podučavanjem, praktičnim vršenjem ili obredima. Kako je već

⁸⁶ *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske*, cit. (bilj. 26), § 42.

⁸⁷ Vidi npr. *Vogt protiv Nemačke*, cit. (bilj. 70) gde je Sud najpre zaključio da je povređen član 10. Konvencije, a onda do istog zaključka došao i s obzirom na član 11. Vidi i predmet *Rekvényi protiv Mađarske*, cit. (bilj. 68) gde je Sud zaključio kako nije povređen član 10. Konvencije pa onda niti član 11.

prethodno spomenuto (vidi supra I.B.5.) u predmetima *Chassagnou i ostali protiv Francuske* i *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, Sud je napomenuo da član 11. treba posmatrati u svetlu člana 9. Konvencije, te našao povredu negativnog prava na slobodu udruživanja između ostalog i zato što su podnosioci bili prisiljeni učlaniti se u udruženja čije su delatnosti bile protivne njihovim uverenjima. No вреди i obrnuto, član 9. katkad treba posmatrati (tumačiti) u svetlu člana 11., pogotovo u slučajevima kada se podnosilac zahteva žali na uplitanje (mešanje) države u unutrašnje stvari verskih zajednica.⁸⁸ U predmetima u kojima se podnosilac zahteva poziva na povredu i člana 9. i člana 11. Sud će, ako nađe povredu Konvencije, najčešće zaključiti da je povređen član 9. pa neće ispitivati je li povređen i član 11.⁸⁹

Što se tiče člana 3. Protokola 1. uz Konvenciju, kojim se garantuje pravo na slobodne izbore, u praksi Suda on se shvata kao *lex specialis* u odnosu na član 11. Konvencije.⁹⁰

Član 8. Konvencije garantuje između ostalog i pravo na poštovanje doma. U predmetu *Niemietz protiv Nemačke*,⁹¹ Sud je pojam „doma” protumačio tako da uključuje i poslovni prostor. Kako se taj stav primenjuje i u slučajevima u kojima podnosioci zahteva nisu samo fizička već i pravna lica⁹² trebalo bi zaključiti da su i prostorije udruženja zaštićene članom 8. Konvencije.

88 *Hasan i Čauš protiv Bugarske* [Veliko veće], br. 30985/96, § 62, ECHR 2000-XI; i *Visoko duhovno veće muslimanske zajednice protiv Bugarske*, br. 39023/97, § 73, 16. decembar 2004.

89 Vidi npr. predmet *Metropolitan Church of Bessarabia i ostali protiv Moldavije*, br. 45701/99, §§ 141-142, ECHR 2001-XII, u kojem je Sud našao da je Moldavije povredila član 9. Konvencije time što je odbila priznati i registrovati crkvu podnosioca zahteva kao versku zajednicu, te zaključio da stoga nema potrebe ispitivati je li usled toga došlo i do povrede člana 11. Vidi i *Hasan i Čauš protiv Bugarske* [Veliko veće], cit. (bilj. 87), § 91.

90 Vidi *Ždanoka protiv Letonija* [Veliko veće], br. 58278/00, § 141, 16. mart 2006. No vidi predmet *Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske* (cit. (bilj. 26), § 63) u kojem je Sud našavši povredu člana 11. smatrao da nema potrebe ispitivati je li ujedno došlo do povrede člana 3. Protokola 1 uz Konvenciju.

91 *Niemietz protiv Nemačke*, presuda od 16. decembra 1992., Series A no. 251-B, §§ 29-33.

92 Vidi npr. predmet *Société Colas Est i ostali protiv Francuske*, br. 37971/97, ECHR 2002-III.

Član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u Konvenciji, pa tako i u odnosu na pravo na slobodno udruživanje. Diskriminacija je zabranjena na bilo kojoj osnovi, bilo da je u pitanju pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost. Ta je zabrana dodatno ojačana stupanjem na snagu Protokola 12 koji sadrži opštu zabranu diskriminacije, tj. zabranjuje je ne samo u odnosu na prava garantovana Konvencijom nego i u odnosu na sva prava određena zakonom. Kada se podnosilac, osim povrede prava na slobodu udruživanja, žali i na diskriminaciju u vezi s tom slobodom, Sud će, nakon ispitivanja predstavke (zahteva) pod članom 11. Konvencije, najčešće zaključiti da nema potrebe predmet razmatrati i pod članom 14. Predstavku pod članom 14. će razmotriti samo ako očigledna nejednakost u postupanju, s obzirom na uživanje prava na slobodno udruživanje, predstavlja bitan aspekt slučaja.⁹³

Član 6. i 13. Konvencije sadrži određene procesne garancije. Član 6. garantuje pravo na pošteno suđenje u sporovima koji se vode radi utvrđivanja prava i obveza građanske prirode. Ono podrazumeva pravo da se slučaj ispita pravično, javno i u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim nezavisnim i nepristrasnim sudom. Član 13. garantuje pravo na efikasno pravno sredstvo pred domaćim organima državne vlasti svakome ko smatra da mu je povređeno neko od prava ili sloboda priznatih Konvencijom. Mogućnost primene člana 6. na domaće postupke koji se tiču prava na slobodu udruživanja, vezano je uz dvostruku prirodu toga prava. Naime, kako smo prethodno naveli u uvodu ovoga rada, sloboda udruživanja je i građansko i političko pravo. Stoga, ako je reč o sporu o korišćenju slobode udruživanja kao političkog prava – npr. u sporovima koji se tiču političkih stranaka – član 6. neće biti primenjiv⁹⁴. U tom slučaju procesna zaštita prava na slobodno udruživanje biće osigurana u okviru čl. 13. Konvencije.

⁹³ Vidi posebno *Moskovski ogranak Vojske spasa protiv Rusije*, cit. (bilj. 66), §§ 100-101. Vidi i *Sidiropoulos i ostali protiv Grčke*, cit. (bilj. 8), § 52; *Socijalistička partija i ostali protiv Turske*, cit. (bilj. 36), § 55 i *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* [Veliko Veće], cit. (bilj. 25), § 137.

⁹⁴ Vidi *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i ostali protiv Turske* (odluka), br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, 3. oktobra 2000.

U svim ostalim slučajevima, dakle, kada se radi o sporu čiji je predmet korištenje slobode udruživanja kao građanskog prava – npr. u sporovima koji se odnose na registraciju udruženja – član 6. biće primenjiv.⁹⁵

⁹⁵ Vidi npr. *APEH Üldözötteinek Szövetsége i ostali protiv Mađarske*, br. 32367/96, ECHE 2000-X.

LITERATURA

I. KNJIGE

Clayton, Richard; Tomlinson, Hugh, **The Law of Human Rights**, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000.

Gomien, Donna, **Short Guide to the European Convention on Human Rights** Strasbourg, Council of Europe, 2005.

Harris, David J.; O'Boyle, Michael, **Law of the European Convention on Human Rights**, London, Butterworths, 1995.

Janis, Mark W.; Kay, Richard S.; Bradley, Anthony W., **European Human Rights law: texts and materials**, Oxford : Oxford University Press, 2000.

Leach, Philip, **Taking a Case to the European Court of Human Rights**, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005.

Ovey, Clare; White, Robin, **Jacobs and White, the European Convention on Human Rights**, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Pettiti, Louis-Edmond (ur.), **Convention européenne des droits de l'homme : Commentaire article par article**, Paris, Economica, 1999.

Reed, Robert; Murdoch, Jim, **A Guide to Human Rights Law in Scotland**, London-Edinburgh, Butterworths-Lexis Nexis, 2001.

Reid, Karen, **A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights**, London, Sweet & Maxwell, 2004.

Simor, Jessica; Emmerson, Ben (ur.): **Human Rights Practice**, London, Sweet and Maxwell, 2000.

van Dijk, Pieter, van Hoof, G.J.H., **Theory and Practice of the European Convention on Human Rights**, Haag-Cambridge-Deventer, Kluwer, 1998.

II. ČLANCI

Tomuschat, Christian, "Freedom of association", u: Macdonald, R.St.J.; Matscher, E.; Petzold, H. (ur.), **The European System for the Protection of Human Rights**, Dordrecht-Boston-London-Nijhoff, 1993, str. 493-513.

Autor:
Mr sc. Zvonimir Mataga

Izdavači:
Građanske inicijative, Beograd
ENCL, Budimpešta

Korice:
Ivan Valenčak

Priprema i štampa:
yu TOP agencija, Novi Sad

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

324.728

МАТАГА, Звонимир
Pravo na slobodu udruživanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu
ljudskih prava i osnovnih sloboda / Zvonimir Mataga. - Beograd :
Građanske inicijative ; Budimpešta : Evropski centar za neprofitno
pravo, 2007 (Novi Sad : yu TOP agencija). - 60 str. ; 20 cm

Tiraž 700. - Bibliografija

ISBN 978-86-7408-023-8

a) Људска права - Слобода удруживања

COBISS.SR-ID 220339463



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



INSTITUTE for
SUSTAINABLE
COMMUNITIES



**Grđanske
inicijative**

Copyright © 2007 Evropski centar za neprofitno pravo (European Center for Not-for-Profit Law - ECNL), Budimpešta. Sva prava zadržana. Ovaj priručnik omogućen je zahvaljujući pomoći američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), pod uslovima Ugovora No.169-A-0006-00104-00, kroz projekt koji sprovodi Institut za održive zajednice (ISC). Sadržaj priručnika ne odražava nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država, nego je za njega odgovoran autor.