

Sloboda okupljanja i udruživanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava

Freedom of assembly and association in the practice of the European Court of Human Rights

doc. dr Dijana Savić Božić, Sekretar Osnovnog suda Bijeljina, Pravni fakultet Univerziteta Sinergija Bijeljina

Sažetak — Cilj rada je da analizira slobode okupljanja i udruživanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Sloboda udruživanja omogućava pojedincu da svoja prava i interese realizuje u zajednici sa drugima. Ta mogućnost ima izuzetan značaj jer, posmatrano sa sociološkog stanovišta, udruživanje predstavlja osnivanje ili pristupanje organizaciji – formaciji koja je zbog svojih osobina kadra da realizuje zadatke koje pojedinac sam nije u mogućnosti da ostvari, ili ne može da ih realizuje na efikasan način. Poput slobode izražavanja i okupljanja, sloboda udruživanja se nalazi u području u kome se prepliću građanska i politička prava. U svojstvu građanskog prava ona obezbeđuje zaštitu od samovoljnog uplitanja (mešanja) države ili privatnih lica, u situacijama kada, zbog ma kakvog razloga i u bilo koju svrhu, pojedinac želi da se udruži sa drugima ili je to već učinio. Kao političko pravo ona je neophodna za egzistenciju i funkcionisanje demokratije pošto se politički interesi mogu efikasno promovisati samo u zajednici s drugima (u političkoj partiji, interesnoj grupi, organizaciji ili drugom udruženju za promovisanje pojedinih javnih interesa).

Ključne riječi – Evropski sud za ljudska prava; sloboda okupljanja i udruživanja

Abstract – *The aim of this paper is to analyze the freedom of assembly and association in the case law of the European Court of Human Rights. Freedom of association enables an individual to realize his rights and interests in community with others. This possibility is extremely important because, from a sociological point of view, association is the establishment or accession to an organization - a formation that due to its characteristics is able to perform tasks that the individual is unable to perform, or can not perform them effectively. Like freedom of expression and assembly, freedom of association is located in an area where civil and political rights intertwine. As a civil right, it provides protection against arbitrary interference (interference) by the state or private individuals, in situations where, for whatever reason and for any purpose, an individual wishes to associate with others or has already done so. As a political right, it is necessary for the existence and functioning of democracy, since political interests can be effectively promoted only in community with others (in a political party, interest group, organization or other association for the promotion of certain public interests).*

Keywords – European Court of Human Rights; freedom of assembly and association

I. UVOD

Član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima štiti dva međusobno povezana, komplementarna, ali svakako različita prava: pravo na slobodu mirnog okupljanja i pravo na slobodno udruživanje sa drugima. Ova prava su komplementarna u smislu da svako pravo doprinosi ostvarenju onog drugog prava.¹ Dobar primer je pravo na demonstracije, koje ne bi moglo biti efektivno ako pojedinci ne bi posedovali mogućnost udruživanja i tako organizovali proteste. Komplementarna priroda ovih prava reflektuje se u njihovom jedinstvenom regulisanju u Konvenciji, kao i njihovoj uskoj povezanosti u ostalim međunarodnim instrumentima koji se bave zaštitom ljudskih prava.

Član 11. propisuje da pravo na slobodu udruživanja podrazumeva pravo na osnivanje sindikata i učlanjivanje u njega. Za razliku od drugih oblika udruživanja, sindikati imaju važnu ulogu kako u ekonomskom tako i političkom životu. Predmeti pred Evropskim sudom za ljudska prava koji se odnose na član 11, mogu se načelno podeliti u dve kategorije, koje odražavaju ovaj dvojni aspekt. Predmeti koji spadaju pod politički aspekt člana 11. tiču se, na primer, prava na osnivanje političke stranke, ili prava na učestvovanje u demonstracijama. Predmeti koji potpadaju pod ekonomski aspekt odnose se na pitanja radnih odnosa, kao što su pravo na pristupanje sindikatu ili pravo na štrajk.²

Član 11, kao i članovi 8, 9. i 10. Konvencije, sastavljen je iz dva stava. U prvom stavu je sadržana definicija prava koja predstavljaju predmet zaštite. Drugi stav precizira uslove pod kojima domaće vlasti imaju mogu legitimno da se umešaju u ova prava. Stav 2. člana 11, međutim, u komparaciji sa stavom 2. članova 8, 9. i 10, dozvoljava i dodatna zakonita ograničenja izvršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Mali procenat predmeta pred Sudom se odnosi na povrede člana 11. Konvencije. To, međutim, ne umanjuje značaj prava koje ono štiti. Sud je mišljenja da su prava na slobodu

¹ Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen, Oxford, 2006, p. 586.

² Clare Ovey, Robin White, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2002, p. 298.

okupljanja i udruživanja, paralelno sa pravom na slobodu misli, savesti i veroispovesti i pravom izražavanja, zaštićenim članovima 9, odnosno, 10. Konvencije, osnovna politička prava, od najvećeg značaja u pluralističkim demokratijama. Ona su, naime, individualna, građanska i politička prava od izuzetne važnosti, koja štite pojedince od samovoljnog mešanja države i temelj su za egzistenciju i funkcionisanje demokratskog društva.³

Svrha člana 11. je da omogući građanima pravo da se okupe i izraze, debatuju i ostvare zaštitu svojih zajedničkih interesa. Sloboda okupljanja i udruživanja obezbeđuje razvoj civilnog i političkog društva, pruža prostor građanima da izraze razna viđenja, vrednosti ili interese i prostor da takva viđenja, vrednosti i interesi dopru do javnosti. Zaštita i očuvanje ovih sloboda predstavlja temelj za postojanje i delovanje ogromnog broja organizacija, poput sindikata, nevladinih organizacija, političkih stranaka, privrednih komora, mesnih zajednica i mnogih drugih.

Članovi 8, 9. i 10. Konvencije obezbeđuju zaštitu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, pravo na slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti i pravo na slobodu izražavanja. Sud je kroz brojne predmete utvrdio da su ova prava međusobno usko povezana, a i u odnosu na član 11. Konvencije.

Pored zaštite prava na okupljanje i udruživanje, Sud je nedvosmisleno dao do znanja da područje primene člana 11. podrazumeva i zaštitu mišljenja (stava) i uverenja.

U predmetu *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1981) Sud je doneo presudu (u stavu 57) da „zaštita ličnog mišljenja koja je garantovana članovima 9. i 10. Konvencije, u vidu slobode mišljenja, savesti i veroispovesti i slobode izražavanja, ogleda se i kroz pravo na slobodu udruživanja, koje je zaštićeno članom 11. Konvencije. S obzirom na to, vršenje pritiska, kakvo je pretrpeo podnosilac predstavke da se priključi udruženju, protivno svojim uverenjima, predstavlja povredu suštine člana 11“.⁴

U predmetu *Ezelin protiv Francuske* (1991) Sud je zaključio (u stavu 37) da „bez obzira na svoju autonomnu ulogu i specifičnu oblast primene, član 11. se u datom slučaju mora posmatrati i u kontekstu člana 10. Zaštita ličnog mišljenja, koju garantuje član 10. predstavlja jedan od ciljeva slobode mirnog okupljanja zaštićenog članom 11“.⁵

Veza između članova 10. i 11. Konvencije je posebno izražena u slučajevima gde su domicilne vlasti narušavale pravo slobode okupljanja, radi izraženih stavova, ili zbog izjava učesnika demonstracija odnosno članova udruženja.⁶

Član 13. Konvencije definiše pravo na delotvorni pravni lek. Ovaj član ne poseduje nezavisno dejstvo i značaj; na njega se može pozivati samo u vezi sa nekim drugim članom Konvencije. Svakako, to predstavlja pravo ne delotvorni

³ David Harris, Michael O'Boyle, Law of the European Convention on Human Rights, Butterworths, London, 1995, p. 58.

⁴ Young, James and Webster v. the United Kingdom (1981) (Appl. no. 7601/76, 13 August 1981)

⁵ Ezelin v. France (1991) (Appl. no. 11800/85, 26 April 1991)

⁶ Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria (Nos. 29221/95, 29225/95, 2/11/2001), paragraph 85.

pravni lek za navode u domenu povrede prava iz Konvencije. U predmetu *Plattform Ärzte für das Leben protiv Austrije*⁷ (1988), ukazano je na povredu člana 13. u vezi sa članom 11. Sud je presudio (u stavu 25) da „član 13. obezbeđuje delotvorni pravni lek pred domaćim vlastima svakome ko osnovano tvrdi da je žrtva povrede prava i sloboda zaštićenih Konvencijom; svako drugo tumačenje bi ovu odredbu obesmisliło“.

Sloboda mirnog okupljanja je zajamčena velim brojem međunarodnih opštih odredbi o ljudskim pravima, kao i članom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članom 11. Afričke povelje o ljudskim i narodnim pravima, članom 15. Američke konvencije o ljudskim pravima. Članom 8. Međunarodnog pakta o socijalnim i kulturnim pravima reguliše pravo na štrajk.

Slobodu udruživanja reguliše član 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, član 10. Afričke povelje o ljudskim i narodnim pravima i član 16. Američke konvencije o ljudskim pravima. Članom 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima regulisano je pravo učlanjivanja u sindikat kao i pravo sindikata da se slobodno formira i deluje. On, međutim, predviđa ograničenja na korišćenje ovih prava pripadnicima oružanih snaga ili policije.

Ostali međunarodni instrumenti regulišu slobodu okupljanja odnosno udruživanja na indirektan način. Međunarodna organizacija rada, oformljena 1919, predstavlja specijalizovanu agenciju UN koja se zalaže za promovisanje socijalne pravde i međunarodno priznatih ljudskih i radnih prava. Pravo na slobodu udruživanja je u najvećoj meri razrađeno i regulisano u domenu međunarodnog radnog prava, jer radnici putem prava na udruživanje ostvaruju svoja ekonomska i socijalna prava. Zbog toga pravo na udruživanje ima ogroman značaj za rad Međunarodne organizacije rada. Konvencija (br. 87) koja govori o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje (1950) uspostavlja pravo svih radnika i poslodavaca da formiraju i pristupaju organizacijama po svom nahođenju bez prethodnog odobrenja. Takođe, ona postavlja čitav niz garancija za slobodan rad organizacija bez uplitanja javnih vlasti. Konvencija (br. 98) o implementaciji principa o pravima na organizovanje i kolektivno pregovaranje (1949) omogućava ostvarivanje zaštite od diskriminacije sindikata, zaštitu organizacija radnika i poslodavaca od akata međusobnog uplitanja i mere u cilju promovisanja i podržavanja kolektivnog pregovaranja.

Ostale relevantne Konvencije Međunarodne organizacije rada podrazumevaju Konvenciju (br. 135) o zaštiti prava na organizovanje i postupcima za definisanje uslova za zapošljavanje u javnim službama (1978); i Konvenciju (br. 151) o zaštiti prava na organizovanje i postupcima za definisanje uslova zapošljavanja u javnim službama (1987).

Komitet o slobodi udruživanja Međunarodne organizacije rada, utemeljen 1951. godine vrši ispitivanje pritužbe o povredama prava slobode udruživanja. Evropska socijalna povelja Saveta Evrope koja je stupila na snagu 26. februara

⁷ Plattform Ärzte für das Leben v. Austria (1988) (Appl. no. 10126/82, 21 June 1988)

1965. godine. Član 5. (pravo na osnivanje) reguliše zaštitu slobode radnika i poslodavaca i njihovo pravo da formiraju lokalne, nacionalne, ili međunarodne organizacije kako bi efikasno štatile svoje ekonomske i socijalne interese kao i pravo da se učlanjuju u ove organizacije. Povelja, međutim, obezbeđuje državama članicama pravo da ne dozvole udruživanje pripadnicima oružanih snaga i policije. Član 6. reguliše zaštitu prava na kolektivno pregovaranje i garantuje u stavu 4. istog člana pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u situacijama kada je reč o sukobu interesa, podrazumevajući i pravo na štrajk, prema uslovima i obavezama koje proizilaze iz ranije potpisanih kolektivnih ugovora.⁸

Savet Evrope je doneo Evropsku socijalnu povelju 3. maja 1996. godine, koja je na snagu stupila 1. jula 1999. godine. Prilagođena povelja tretira prava koja se tiču slobode okupljanja i udruživanja, slično onima koja su sadržana u Evropskoj socijalnoj povelji.

II. SLOBODA OKUPLJANJA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA

Skup se definiše kao društvo više lica koja su okupljena zbog ostvarivanja određenog zajedničkog cilja, na primer, radi sastanka, ili javnih demonstracija. Sloboda okupljanja po članu 11. Konvencije se veoma široko tumači, pa se njim obuhvata organizovanje i učestvovanje u marševima ili procesijama, statičnim skupovima, ili sedenju, kako na javnim, tako i privatnim događajima, formalnim, ili neformalnim. U predmetu *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne protiv Švajcarske*⁹ (1980), Evropska komisija o ljudskim pravima je utvrdila da član 11. Konvencije štiti, kako privatne skupove, tako i skupove na javnim mestima.

U predmetu *Adali protiv Turske*¹⁰ (2005), turske i tursko-kiparske vlasti su odbile da dozvole podnosiocu predstavke da pređe „zelenu liniju“ na Kipru, kako bi prisustvovao sastanku koji je organizovala radio stanica na jugu Kipra. Sud je utvrdio da sprečavanje može dovesti do povrede Konvencije na isti način kao i zakonska zabrana.

Član 11. Konvencije, međutim, ne jamči pravo održavanja skupa na javnom mestu koje je u privatnom posedu, kao što je tržni centar, protiv volje vlasnika. U predmetu *Appleby i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹¹ (2003), podnosiocima predstavke nije bilo odobreno da distribuiraju letke, o lokalnom političkom pitanju, u prostoru koji pripada privatnom tržnom centru. Oni su izneli tvrdnje da je država imala pozitivnu obavezu da obezbedi njihovo pravo na slobodu izražavanja i slobodu okupljanja. Analizirajući navode po članu 10. Konvencije, Sud je zaključio da podnosioci predstavke nisu dokazali da je zabrana privatne kompanije sprečila da svoje stavove iznesu građanima. Imali su druge načine da izraze svoja uverenja, van prostora tržnog centra.

⁸ Louis-Edmond Pettiti, (ur.), *Convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999. p. 42-43.

⁹ *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne v. Switzerland* (1980) (Appl. no. 8191/78, 10 October 1979)

¹⁰ *Adali v. Turkey* (2005) (Appl. no. 38187/97, 31 March 2005)

¹¹ *Appleby and others v. the United Kingdom* (2003) (Appl. no. 44306/98, 6 May 2003)

U odluci o prihvatljivosti u predmetu *Anderson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹² (1997), Evropska komisija o ljudskim pravima se više usmerila na cilj skupa podnosilaca predstavke nego na lokaciju gde se on odigrao (tržni centar). Podnosioci predstavke su imali primedbu da je povlačenje njihove dozvole da uđu u unutrašnjost tržnog centra na neograničeno vreme, (zbog svojih anti-društvenih aktivnosti) zapravo ugrozilo njihovo pravo na mirno okupljanje po članu 11. Konvencije.

Evropska komisija o ljudskim pravima je odbacila njihovu predstavku i utvrdila sledeće: „Ne postoji ništa u gore navedenoj sudskoj praksi što bi ukazivalo da je cilj slobode okupljanja da garantuje pravo prolaza i ponovnog ulaska na javna mesta, ili na okupljanje, iz čisto društvenih razloga, na bilo kom mestu, gde neko poželi. Sloboda udruživanja, takođe, se posmatra kao pravo pojedinaca da se udružuju radi postizanja različitih ciljeva. Komisija utvrđuje da podnosilac predstavke nije ranije koristio Centar za bilo kakav oblik organizovanog okupljanja, ili udruživanja. Komisija, stoga, nalazi da u predmetnom slučaju nema indicija da je udaljevanje podnosioca predstavke iz Centra, dovelo do povrede njegovih prava iz člana 11 Konvencije“.¹³

Na osnovu odluke da se zaključiti da je član 11. Konvencije ustrojen tako da štiti slobodu okupljanja i udruživanja, pre svega, kroz političke stranke, ili sindikate. Pa ipak, ova presuda nam ukazuje da porast broja privatnih tržnih centara, kao „javnih“ mesta, može da proizvede potrebu da se zaštiti sloboda okupljanja i na takvim, „privatnim“ prostorima.

Predmet *G. protiv Nemačke*¹⁴ (1989), ukazuje da ukoliko je skup miran, sama činjenica da je zabranjen zakonom, neće mu oduzeti zaštitu po članu 11. Konvencije. Intervencija države, u takvim okolnostima, morala bi da bude usaglašena sa svim uslovima koji su definisani u stavu 2. člana 11, odnosno zakon po kome se okupljanje može tretirati kao nelegalno, morao bi da bude u skladu sa stavom 2. člana 11. Konvencije. Drugačije tumačenje Konvencije bi, onda, značilo da država može da donese zakone koji bi zabranili svaku slobodu okupljanja, a samo postojanje takvih zakona bi te zabrane stavilo izvan domena Konvencije.

Član 11. Konvencije štiti samo mirna okupljanja. Polje implementacije ovog člana se ne odnosi na okupljanja u kojima akteri, ili organizatori imaju nasilničke namere koje mogu dovesti do izazivanja nereda. U predmetu *Hriščani protiv Rasizma i Fašizma protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁵ (1980), Evropska komisija o ljudskim pravima je jasno utvrdila da neplanirano i nenameravano nasilje ili nered, pri održavanju skupa neće derogirati zaštitu po članu 11. U određivanju, da li će neki skup potpasti pod domen primene člana 11, od značaja je namera da se održi miran skup, a ne verovatnoća nasilja zbog reagovanja drugih grupa, ili faktora. Ovo obeležje mirnog okupljanja je ključno za razumevanje slobode okupljanja kao stuba demokratskog društva; skupovi sa namerom da se izazovu neredi, ili ugrozi red i zakon su

¹² *Anderson and others v. the United Kingdom* (1997) (Appl. no. 33689/96, 27 October 1997)

¹³ *Ibid*, paragraph 20.

¹⁴ *G. v. Germany* (1989) (Appl. no. 13079/87, 6 March 1989)

¹⁵ *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom* (1980)

anatemisani u demokratskom društvu i stoga nisu zaštićeni Konvencijom. Rivalskim grupama, spremnim da koriste nasilje, nije, međutim, dozvoljeno da efektivno uguše slobodu okupljanja.

U predmetu *G. protiv Nemačke*¹⁶ (1989) podnosilac predstavke je učestvovao u anti-nuklearnim demonstracijama ispred Američke vojne kasarne u Štutgartu. Demonstranti su blokirali put koji vodi do kasarne, i podnosilac predstavke nije poslušao naredenje policije da se skloni sa puta. Podnosilac predstavke je tvrdio da je potonje policijsko rasterivanje demonstranata, njegovo krivično gonjenje i presuda zbog nepoštovanja policijske naredbe, predstavljalo povredu njegovog prava na slobodu mirnog okupljanja po članu 11. Konvencije. Država je tvrdila da te demonstracije nisu bile mirne i da, stoga, nema mesta primeni člana 11. Evropska komisija o ljudskim pravima je smatrala da značenje mirno okupljanje ne podrazumeva demonstracije u kojima učesnici, ili organizatori imaju nasilničke namere koje dovode do izazivanja nereda. I ako zauzimanje sedećeg položaja prilikom demonstracija nije bilo dozvoljeno nemačkim zakonom, Komisija je smatrala da pravo na slobodu mirnog okupljanja, kao jedno od fundamentalnih prava demokratskog društva, ne treba restriktivno tumačiti. Podnosilac predstavke i drugi demonstranti nisu bili nasilni tokom demonstracija. Stoga, demonstracije ulaze u domen primene člana 11.

Pomenuta sudska praksa ne ukazuje da država ugrožava član 11. Konvencije ako zabrani skup koji može rezultirati nasiljem, (čak i ukoliko organizatori i učesnici nemaju nasilničke namere), već da ima obavezu da opravda zabranu u skladu sa stavovima koje definiše član 11. u drugom stavu. Okupljanje koje se organizuje sa nasilničkim ciljem, ne potpada pod domen primene člana 11. Konvencije. Sud je u predmetu *Stankov i ujedinjena Makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*¹⁷ (2001) jasno utvrdio da zabrane okupljanja od strane države zbog pozivanja na nasilje, ili odbacivanja demokratskih principa od strane organizatora, ukoliko ne postoje nasilničke namere za izazivanje nereda i nasilja na samom skupu, moraju ispuniti uslove iz stava 2. člana 11. Konvencije.

III. SLOBODA UDRUŽIVANJA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA

Sloboda udruživanja dozvoljava pojedincima okupljanje kako bi zajedno vršili aktivnosti ili dostizali ciljeve koji imaju zajednički interes, poput politike, sporta, kulture ili su to dobrotvorne svrhe. Koncept udruživanja prema Konvenciji ima samostalno značenje koje nije zavisno od domaćeg prava. Ometanje okupljanja udruženjima kroz nedovoljno jasne domaće zakonske odredbe, ili uslova za ostvarivanje tog statusa, da upotrebe ovo pravo, neće imati veliki uticaj na Sud, koji je usvojio mnogo širu definiciju.

Predmet *Chassagnou i drugi protiv Francuske*¹⁸ (1999) se odnosio na francuski zakon koji je regulisao opštinska i među-

¹⁶ *G. v. Germany* (1989) (Appl. no. 13079/87, 6 March 1989)

¹⁷ *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (2001) (Appl. no. 29221/95, 2 October 2001)

¹⁸ *Chassagnou and others v. France* (1999) (Appl. no. 25088/94, 29 April 1999)

opštinska lovačka udruženja. Predstavku su podneli lokalni zemljoposjednici koji su se protivili lovu, a koji su po novom zakonu bili primorani da postanu članovi lokalnih lovačkih društava, koja su osnovana u njihovim opštinama, kao i da prava na lov na svom zemljištu prenesu na ova udruženja radi opšte upotrebe. Nisu imali načina da izbegnu obavezu pristupanja udruženju i prenosa prava na lov na isto, ako je površina njihovog zemljišta bila veća od definisanog praga. Podnosioci predstavke su se žalili da obavezno obuhvatanje njihovog zemljišta, kao i nametnuta obaveza da pristupe udruženju čijim ciljevima su se protivili, predstavljaju kršenje njihovog prava na slobodu udruživanja. Država je tvrdila da su nova udruženja tzv. javno pravna udruženja, koja kao takva, ne podležu pod član 11. Konvencije, tj. da navod predstavke nije u saglasju sa odredbama Konvencije. Mogućnost da države mogu, primenom lokalnih propisa da suze obim slobode udruživanja u smislu člana 11. i na taj način obesmisle ciljeve i svrhu Konvencije, uticala je na to da Sud usvoji odluku po kojoj termin udruženje, prema članu 11. Konvencije ima potpuno samostalno značenje. Iako su u predmetnom slučaju pomenuta udruženja delom bila regulisana javnim pravom, ona su ipak potpadala pod domen člana 11. Udruženja koja ne ulaze u delokrug zaštite člana 11. Konvencije su ona koja se tiču životinja, udruženja sa drugim zatvorenici i organizacije, čiji je primarni cilj, profit.

Prema sudskoj praksi, javna institucija, čiji je osnivač Skupština, ne predstavlja udruženje kako definiše član 11. Konvencije.

U predmetu *Le Compte, van Leuven i de Meyere protiv Belgije*¹⁹ (1981), pravo tri lekara na obavljanje lekarske prakse suspendovalo je regulatorno telo medicinara, Ordre des Médecins. Podnosioci predstavke su naveli da je obavezno članstvo u udruženju Ordre des Médecins, bez čega niko nije mogao da obavlja lekarsku praksu, pa je njihovo izvođenje pred disciplinske organe, suprotno načelu slobode udruživanja. Sud je doneo presudu (u stavu 64.) u kojoj stoji da je organizacija u pitanju bila institucija, javnog karaktera, jer je nisu osnovali pojedinci, već Skupština. Predstavljala je segment državne strukture i većinu njenih organa postavljala je država. Osim toga, bila je fokusirana na ciljeve u opštem interesu, jer je prema relevantnim propisima vršila oblik javne kontrole nad medicinskom praksom. Sud je na kraju utvrdio da su organizaciji Ordre des Médecins, zakonom preneti upravna, regulativna i disciplinska ovlašćenja i da u tom smislu deluje kao javna vlast. Kako organizacija Ordre des Médecins nije mogla da se definiše kao udruženje u smislu člana 11, nije moglo ni doći do mešanja u član 11. stav 1. Konvencije. Značajno za odluku Suda je bilo i to, što postojanje organizacije Ordre des Médecins nije zabranjivalo lekarima da osnuju, ili se pridruže drugom profesionalnom udruženju, uz Ordre des Médecins, zbog čega, ni u tom pogledu, nije došlo do povrede člana 11. Konvencije.

U ovom predmetu Sud je utvrdio (što je kasnije ponavljano u mnogim predmetima), da regulatorna tela slobodnih profesija nisu udruženja u smislu člana 11 Konvencije. Svrha ovih tela osnovanih zakonom, je da regulišu i promovišu

¹⁹ *Le Compte, van Leuven and de Meyere v. Belgium* (1981) (Appl. no. 6878/75, 23 June 1981)

profesiju i da obavljaju važne javno - pravne funkcije, radi zaštite građana. Stoga se ne mogu porediti sa sindikatima, jer su deo državne strukture.

Sud je zauzeo sličan stav u pogledu tela iz radnih odnosa, kao što su radnički saveti, osnovani u skladu sa zakonom, u cilju vršenja nadzora nad radnicima.

Sindikati predstavljaju jedini oblik udruženja koji se precizno navodi u članu 11. Konvencije. Praksa Suda je, međutim, nedvosmisleno pokazala da ni jedna kategorija udruženja neće biti izuzeta od zaštite člana 11. Konvencije. Sud je, pri tome, eksplicitno presudio da političke stranke predstavljaju udruženja u smislu člana 11. Sud je, takođe, utvrdio da političke stranke imaju veoma značajnu ulogu u svim demokratskim društvima.

U predmetu *Ujedinjena komunistička partija i drugi protiv Turske*²⁰ (1998), podnosioci predstavke su tvrdili da raspuštanje Ujedinjene komunističke partije Turske (TBKP) i zabrana njenim liderima da obavljaju slične funkcije u bilo kojoj drugoj političkoj stranci, predstavlja povredu njihovog prava na slobodu udruživanja. Država je tvrdila da političke stranke nisu udruženja u smislu člana 11. Konvencije. Takođe je navela, da je odluka o raspuštanju te stranke doneta iz razloga što statut i program stranke nisu bili u skladu sa osnovnim ustavnim principima turske države. Osim toga, stavljajući u svoj naziv reč „komunistička“, stranka je upućivala na subverzivnu doktrinu i totalitarne političke ciljeve, koji podrivaju političku i teritorijalnu celovitost Turske, i ugrožavaju osnovne principe njenih zakona, posebno sekularnost. Da je TBKP ostvarila svoje političke ciljeve, Turski teritorijalni i nacionalni integritet bi bio ozbiljno ugrožen. Sud je (u stavu 24.) odbacio navode države i zaključio da izraz „uključujući“ u članu 11. Konvencije ukazuje da su sindikati samo jedan od oblika kroz koji se pravo na slobodu udruživanja može vršiti. Po mišljenju Suda, nema sumnje da političke stranke potpadaju pod domen člana 11, posebno imajući u vidu njihov značaj u demokratiji. Sud je utvrdio da političke stranke predstavljaju formu udruženja od krucijalnog značaja za kvalitetno funkcionisanje demokratije, a sama demokratija od najvećeg značaja za Konvenciju.

Vажnost političkih stranaka u demokratiji naročito se ogleda kroz rad Evropske komisije za demokratiju putem zakona (Venecijanska komisija) o statusu političkih stranaka u velikom broju država članica. Uputstva Venecijanske komisije određuju nivo prava po pitanju slobode političkog udruživanja, što podrazumeva slobodu da se zauzme politički stav i da obezbedi protok informacija bez uplitanja javne vlasti i bez obzira na granice.²¹ Obavezna registracija političkih stranaka nikako ne predstavlja, sama za sebe, kršenje ovog prava. Zabrana, ili prisilno raspuštanje političkih stranaka može se jedino opravdati u situaciji kada stranke promovisu upotrebu nasilja, ili nasilje upotrebljavaju kao političko sredstvo radi svrgavanja demokratskog ustavnog poretka, čime same krše prava i slobode koje su garantovane ustavom države. Podatak da stranka traži mirnu promenu ustava nije

dovoljan da bi se ona zabranila ili raspustila. Zabrana, ili raspuštanje političke stranke predstavlja meru koja ima dalekosežne posledice te je treba krajnje oprezno primenjivati.

Pravo na slobodu udruživanja po članu 11. štiti od uplitanja države bilo u pogledu prava na osnivanje udruženja, podrazumevajući političku stranku, ili sindikat, tako i prava pristupanja, odnosno ostanka u članstvu postojećeg udruženja. Pravo na slobodu udruživanja, međutim, ne podrazumeva pravo na formiranje i rad posebne kancelarije u okviru udruženja.

Ukoliko udruženje mora da poseduje određeni kontinuitet, ne mora da ima nikakav formalni ili pravni status (uključujući status pravnog lica) da bi moglo da uživa zaštitu po članu 11. Konvencijom je dozvoljeno državama da odobrava dodatna prava udruženjima koja poseduju status pravnog lica zbog toga što su registrovana u državi. Udruženja imaju velike benefite u organizacionom domenu ako imaju, ili steknu pravni status. Status pravnog lica, na primer, dozvoljava udruženju da poseduje imovinu, ili otvori račun

Sloboda udruživanja ne vredi puno ukoliko država može da ga raspusti prema svojoj volji, ukoliko pokrene određene akcije koje se ne dopadaju vlastima.

U predmetu *Ujedinjena Komunistička Partija i drugi protiv Turske* (1998), Sud je doneo zaključak da „bi pravo garantovano članom 11. Konvencije bilo prilično teoretsko i iluzorno ukoliko bi bilo ograničeno na osnivanje udruženja, i ukoliko bi nacionalne vlasti mogle da odmah zabrane udruženje, ne pridržavajući se odredbi Konvencije“.²² Zaštita koju garantuje član 11, zbog toga, podrazumeva kompletan period postojanja udruženja, radi čega raspuštanje udruženja od strane države mora usklađeno sa uslovima iz člana 11 stav 2. Konvencije.

Obaveza pristupanja udruženju može, takođe, da ima efekat uskraćivanja pojedincu slobode udruživanja. Mnogo se predmeta našlo pred Sudom koji su se odnosili na pitanje da li ljudi imaju pravo da ne budu članovi sindikata, odnosno pravo da napuste članstvo u sindikatu.

Mogu da se razlikuju dve vrste prinudnog udruživanja: de jure prinudno udruživanje i de facto prinudno udruživanje. De jure prinudno udruživanje nastaje kada se članstvo u datom udruženju zakonom propisuje za određena lica, na primer kada pojedinci imaju zakonsku obavezu da postanu članovi nekog udruženja da bi mogli da se bave određenom profesijom.²³ De facto prinudno udruživanje nastaje kada pojedinci teoretski imaju mogućnost izbora, da li da pristupe ili ne nekom udruženju, ali nepristupanje (ili istupanje) ima ozbiljne negativne posledice.

U predmetu *Gustafsson protiv Švedske*²⁴ (1996), švedski vlasnik restorana je naveo da su aktivnosti sindikata ugrozile njegovo pravo na slobodu udruživanja, i da je propust tužene države da ga zaštiti od ovih aktivnosti predstavljao povredu

²⁰ *United Communist Party and others v. Turkey* (1998) (Appl. no. 19392/92, 30 January 1998)

²¹ Jessica Simor, Ben Emmerson, (ur.): *Human Rights Practice*, Sweet and Maxwell, London, 2000, p. 117.

²² *United Communist Party and others v. Turkey* (1998) (Appl. no. 19392/92, 30 January 1998)

²³ Karen Reid, *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, Sweet & Maxwell, London, 2004, p. 18.

²⁴ *Gustafsson v. Sweden* (1996) (Appl. no. 15573/89, 25 April 1996)

člana 11 Konvencije. Podnosilac predstavke nije pristupio ni jednom od dva udruženja poslodavaca vlasnika restorana u Švedskoj, i stoga, nije bio vezan ni jednim kolektivnim ugovorom o radu. I pored toga, bio je prisiljavan da potpiše kolektivni ugovor. Imao je dve mogućnosti da to učini: ili pristupanjem udruženju poslodavaca, što bi ga automatski obavezalo na kolektivni ugovor, ili potpisivanjem ugovora.

U predmetu *Sørensen i Rasmussen protiv Danske*²⁵ (2006) jedan od podnosilaca predstavke je dobio otkaz sa mesta sezonskog humanitarnog radnika zbog odbijanja da pristupi sindikatu, u skladu sa zaključenim sporazumom, pre stupanja na dužnost. Drugi podnosilac predstavke je želeo da pređe u drugi sindikat, ali to nije učinio iz straha od otkaza. Podnosioci predstavke su naveli da potpisivanje sporazuma o udruživanju u sindikat pre stupanja na dužnost u Danskoj predstavlja povredu njihovog prava na slobodu udruživanja garantovanu članom 11. Konvencije. U utvrđivanju primenljivih principa u ovom slučaju, Sud je smatrao da u pogledu obima zaštite člana 11. nema razlike između sporazuma zaključenih pre stupanja na dužnost i posle.

Sud je zaključio da su podnosioci predstavke bili, zapravo, prisiljeni da pristupe određenom sindikatu i da takva prinuda narušava samu suštinu negativnog prava na slobodu udruživanja garantovanu članom 11. Konvencije. U odlučivanju o tome da li je država propustila da obezbedi prava iz člana 11. Konvencije podnosiocima predstavke, Sud je ispitivao da li je uspostavljena pravična ravnoteža između interesa podnosilaca predstavke i funkcije sindikata koja ima za cilj da osigura zaštitu interesa svojih članova. Sud je uzeo u obzir činjenicu da unapred zaključeni sporazumi o pristupanju sindikatima u Danskoj imaju dugu tradiciju primene, ali da obuhvataju samo mali procenat danskog tržišta rada. Bilo je štaviše, pokušaja da se izmeni danski zakon u pogledu unapred zaključenih sporazuma, ali su oni propali.

Sud je dalje utvrdio da države potpisnice Konvencije ne podržavaju unapred zaključene sporazume i da evropski instrumenti kao Socijalna povelja jasno ukazuju da upotreba unapred zaključenih sporazuma na tržištu rada nije nezamenljivo sredstvo za delotvorno uživanje sindikalnih sloboda. Sud je zaključio da država nije zaštitila negativno pravo podnosilaca predstavke na slobodu sindikalnog udruživanja i da je došlo do povrede člana 11. Konvencije.

Pravo na slobodu udruživanja mogu da uživaju bilo pojedinci koji pristupaju, ili osnivaju udruženje bilo i samo udruženje. Osobe kojima nije dozvoljeno uživanje prava ili koji su prinuđeni da se pridruže aktivnostima koje definiše član 11. Konvencije su, takođe, zaštićeni.

U odluci o prihvatljivosti u predmetu *Sajentološka crkva u Moskvi i drugi protiv Rusije*²⁶ (2004), Sud je utvrdio da pojedinci, članovi crkve, ne mogu da tvrde da su žrtve povrede člana 11. Konvencije zbog odbijanja domaćih vlasti da dozvoli ponovnu registraciju crkve, s obzirom na to da je ovo imalo posledice samo na prava crkve.

²⁵ *Sørensen and Rasmussen v. Denmark* (2006) (Appl. no. 52562/99 and 52620/99, 11 January 2006)

²⁶ *Church of Scientology Moscow and others v. Russia* (2004) (Appl. no. 18147/02, 28 October 2004)

IV. ZAKLJUČAK

Član 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jamči dve slobode, slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima uključujući i sindikalno udruživanje. Reč je o slobodama koje su međusobno povezane i neodvojive. Ove dve slobode čine osnove funkcionalnih demokratija i doprinose kako razvoju pojedinca, tako i dobrobiti društva u celini.

Smisao zaštite koju pruža član 11. jeste da svi članovi društva imaju priliku da izraze svoje mišljenje i predstavlja oblik direktne demokratije. Evropski Sud za ljudska prava je u više navrata isticao značaj sloboda. Sud je smatrao da se slobode iz člana 11. odnose na sve oblike organizovanja ljudi kako bi se postigao neki dopušten cilj, uključujući tu i političke stranke. Dvojni aspekt člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je logički podelio predmete na grupu predmeta koji se bave političkim aspektom člana 11. kao što su npr. prava na osnivanje političke stranke ili prava na učestvovanje u demonstracijama. Druga grupa predmeta bavi se pitanjima ekonomske prirode kao što su pitanja radnih odnosa, članstva u sindikatu ili pravom na štrajk.

Praksa Suda jasno pokazuje da se koristi isti analitički okvir u primeni člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovakav metod podrazumeva ispitivanje da li je došlo do mešanja u pravo podnosioca predstavke garantovano stavom 1. člana i ako jeste, da li je mešanje opravdano prema stavu 2. (npr. da li je propisano zakonom, da li je imalo legitiman cilj i da li je bilo neophodno u demokratskom društvu).

Predmeti koji se isključivo pozivaju na povredu člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda nisu toliko zastupljeni u praksi Evropskog Suda za ljudska prava. Razlog može biti isprepletanost sa pravima zajamčenim članovima 8-10 Konvencije, posebno sa slobodom izražavanja, kao i snažna tradicija političkog i sindikalnog aktivizma u državama ugovornicama. Najveći priliv ovakvih predmeta se u stvari desio nakon pristupanja Savetu Evrope zemalja centralne i istočne Evrope.

LITERATURA

- [1] Gomien Donna, Short Guide to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2005.
- [2] Harris David, O'Boyle Michael, Law of the European Convention on Human Rights, Butterworths, London, 1995.
- [3] Leach Philip, Taking a Case to the European Court of Human Rights, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005.
- [4] Ovey Clare, White Robin, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2002, p. 298.
- [5] Pettiti Louis-Edmond (ur.), Convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article, Economica, Paris, 1999.
- [6] Reid Karen, A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Sweet & Maxwell, London, 2004.
- [7] Simor Jessica, Emmerson Ben, (ur.): Human Rights Practice, Sweet and Maxwell, London, 2000.
- [8] Van Dijk Pieter, van Hoof Fried, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen, Oxford, 2006.