

мр Милан Пауновић, асистент Правног факултета у Београду;
 мр Невена Вучковић, стручни сарадник у МУП Србије

МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ПРАВА НА СЛОБОДУ МИРНОГ ОКУПЉАЊА И УДРУЖИВАЊА

Право на слободу мирног окупљања и удруживања, укључујући и право на образовање синдиката, представљају елементарна људска права на којима се мора заснивати свако демократско друштво. Ове слободе заштићене су и Европском конвенцијом за људска права у члану 11. На основу ове конвенције формиран су Европска комисија и Европски суд за људска права, кроз чију су се јуриспруденцију развили одређени стандарди заштите права на слободу мирног окупљања и удруживања.

У вези с мирним окупљањем, кроз праксу Комисије и Суда (у неколико случајева који су се пред њима нашли) обрађена су питања да ли је и колико дозвољено мешање државе приликом заштите овог права, односно да ли држава може да примењује тзв. режим дозвола за све врсте јавних окупљања. Дотакнуто је, такође, и питање позитивних обавеза државе у вези с обезбеђивањем права на мирно окупљање, па су органи Конвенције закључили да је држава, када је у питању заштита овог права, дужна да предузме одређене мере, нарочито у погледу ометања овог права од стране евентуалних противдемонстраната.

Слобода удруживања, иако у традиционалној подели људских права пре свега политичко право, чланом 11. Конвенције штити се као социјално право, јер изричито укључује право на удруживање у синдикате. Анализирајући праксу Комисије и Суда, одговорено је, пре свега, на питање ко може уживати овакву заштиту, а затим су ближе размотрени ставови поменутих органа у вези с основним правима синдиката. У оквиру тога, пажња је посвећена праву на формирање синдиката и само функционисање синдиката као удружења. На крају, дотакнуто је и питање упоредне анализе међународних инструмената који су служили Комисији и Суду као смернице у формирању праксе поводом члана 11, а посебно када је реч о ограничењима ових права, постављеним у ставу 2. тог члана.

Кључне речи: *Мирно окупљање. - Удруживање. - Међународни стандарди.*

Слобода мирног окупљања и удруживања представља значајну категорију заштите основних права. Она је непосредно везана за елементарне друштвене вредности које се морају штитити у демократском друштву.

Имајући ово у виду, састављачи Конвенције о људским правима и основним слободама (1), усвојене у Риму 1950. год., заштитили су право на слободу мирног окупљања и удруживања чланом 11 (2).

(1) У литератури позната као Европска конвенција о људским правима

(2) Члан 11. Конвенције:

Слобода удруживања претпоставља слободу окупљања, јер без редовних окупљања својих чланова, удружења не могу активно и нормално функционисати. Слобода окупљања је, такође, независно од слободе удруживања, у непосредној вези са слободом изражавања, иначе заштићеном чланом 10. Европске конвенције. Такође, слобода окупљања и удруживања у тесној су вези са обавезом држава да организују слободне изборе у разним временским интервалима (гарантоване чланом 3. Протокола 1. Конвенције) (3).

Формирањем Европске комисије за људска права, као и Европског суда за људска права, на основу поменуте Конвенције, развила се не тако велика али значајна пракса ових органа приликом примене члана 11. на конкретне случајеве наводних кршења заштићених слобода.

Треба напоменути да су у универзалним инструментима у области људских права на нешто другачији начин заштићене слободе о којима говоримо. Тако, Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966. год.), посвећује две одвојене одредбе слободи окупљања и слободи удруживања (чланови 21. и 22. Пакта), док су Универзалном декларацијом о људским правима (1948) ове слободе заштићене у једном члану (чл. 20). То је вероватно и инспирисало састављаче Конвенције, усвојене непосредно после Универзалне декларације, да на исти начин поступе.

Када је реч о формулацијама које се употребљавају у поменутим инструментима, разлика између Европске конвенције и Пакта је у томе што је за слободу окупљања у Пакту изабрана формулација: "Признаје се право мирног окупљања..." (члан 21. став 1), уместо строже и свеобухватније у Конвенцији да "Свако има право на мирно окупљање..." (она се, иначе, налази у Пакту, али у вези са слободом удруживања - члан 22. став 1).

У одредбама Конвенције и Пакта постоје значајне разлике и у ограничењима ових слобода. Формулацијама у два одвојена параграфа, јасно је назначено да могућности постављања ограничења за одређене категорије лица у Пакту постоје само у односу на слободу удруживања, а не и на слободу окупљања. Пакт, што је још важније, апострофира искључиво припаднике оружаних снага и полиције, а не и запослене у државној управи, иначе обухваћене чланом 11. став 2. Конвенције (4).

1. Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право на образовање синдиката и приступање синдикатима ради заштите својих интереса.

2. На уживање ових права неће се постављати никаква ограничења, осим таквих која су прописана законом и која су неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне сигурности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слободе других. Овим се чланом не спречава законито ограничавање уживања ових права припадницима оружаних снага, полиције, или државне управе.

(3) P. van Dijk - G. J. H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Dewenter-Boston, 1990, стр. 429.

(4) *Ibid.*, стр. 440.

Може се закључити да члан 11. Европске конвенције представља *lex specialis* у односу на чланове 9. и 10. Конвенције, а то и Европски суд у неколико својих пресуда потврђује. По том основу, ако се утврди кршење члана 11, Суд се није упуштао у разматрање да ли су прекршени чланови 9. или 10. Конвенције, који представљају одређену врсту *lex generalis* (5).

Досадашња јуриспруденција органа Европске конвенције у погледу слободе окупљања била је изразито мања у односу на поднете жалбе у вези са слободом удруживања која укључује и право на формирање синдиката. Када је реч о наведеном кршењу права на мирно окупљање, само је један случај изнет пред Суд, а овај је установио кршење права. Такође, поводом кршења члана 13. Конвенције, Суд је изнео неке закључке о слободи окупљања, о чему ће бити касније речи (6). У вези са слободом удруживања, пракса Суда је свакако богатија (7), иако је само у једном случају установио кршење (8).

I. ПРАВО НА МИРНО ОКУПЉАЊЕ

Као што је речено, до сада су Комисија и Суд пред собом имали релативно мали број поднетих представки поводом ове слободе, мада се с правом може рећи да је право на слободу мирног окупљања "основно право у демократском друштву и ... једно од темеља таквог друштва" (9). Изгледа да у високоразвијеним демократијама Запада нису имали много проблема у вези са злоупотребом и кршењем овог права, услед развијене дугогодишње праксе демонстрирања и окупљања. Пријемом земаља јужне и источне Европе (10) под окриље Европског савета, мислимо да ће јуриспруденција пред Комисијом и Судом добити замашан развој.

◀ Израз "окупљање", који значи сусретање с људима у размени мисли и мишљења, означава мање формалан скуп од "удруживања" (11), самим тим мање везан за различите врсте државних дозвола и ограничења.▶

◀ Прво се пред органима Конвенције поставља питање да ли је за мирно окупљање неопходно добијање претходне дозволе, односно одобрење државних власти. Комисија је сматрала да "услов да се добије

(5) Случај Young, James и Webster, пресуда од 13. августа 1981; Seria A, No. 44, стр. 23-24; случај Ezelin, пресуда од 26. априла 1991; Seria A, No. 202-A, стр. 17.

(6) *Ibid.*; случај Платформ "Arzte für das Leben", пресуда од 21. јуна 1988; Seria A, No. 139.

(7) То је био случај Young, James и Webster, поменута пресуда. Остали случајеви: Albert и Le compte, Seria A, No. 58; Engel и други, Seria A, No. 22; Le Compte, Van Leuven и De Meyere, Seria A, No. 43; Државни синдикат Белгијске полиције, Seria A, No. 20; Schmidt и Dahlstrom, Seria A, No. 21; Синдикат шведских машиновођа, Seria A, No. 20.

(8) Жалба 8191/78 Rassemblement jurassien et Unite jurassien против Швајцарске, D & R 17, 1980, стр. 93.

(9) Шпанија, Малта, Турска, Чешкословачка и Мађарска.

(10) D. Gomein, *Short Guide to European Convention on Human Rights*, Strasburg, 1991, стр. 88.

(11) Шалпа 8191/79, *op. cit.*, стр. 93.

претходна дозвола не задира у ово право. Овакав поступак је у складу са захтевима члана 11. став 1, пре свега због тога да би власти биле у стању да осигурају миран катактер скупа..." (12).>

«Придев "мирне", у параграфу 1, такође ограничава оквир заштите, независно од ограничења датих у параграфу 2. члана 11. Конвенције. Уколико би заинтересовани органи власти имали разумне разлоге за веровање да планирано окупљање неће имати миран карактер, или ако је ово током окупљања постало очигледно, забрана или ограничење тог окупљања, у зависности од случаја, није у супротности са првим параграфом члана 11. Сходно томе, не треба се ослањати на други параграф у таквом случају (13).>

Комисија је, такође, испитивала случајеве забране демонстрација које имају општи карактер, а ослањају се на параграф 2. члан 11. Конвенције. У извештају у случају Грчка, Комисија је разматрала ограничења примењивана у Грчкој за време познатих догађаја пуковничке власти, у погледу јавног и приватног окупљања, као и оних која имају политички или неполитички карактер, те њихову усклађеност са параграфом 2. члана 11 (14). С обзиром на веома широка овлашћења која је закон давао властима, Комисија је закључила да власти нису могле да пронађу довољно разлога, по било ком основу, за ограничења наведена у тим законима. "Оквир слободне процене", који имају власти, био је прекорачен (15).

Суд је, такође, посебну пажњу посветио позитивним обавезама држава да пруже заштиту групама које користе право на мирно окупљање. У којој се мери, у односу на ову слободу, тражи од државе да обезбеди ефикасну примену права из Конвенције и које су то позитивне мере које је она дужна да изврши да би се ефикасно обезбедило право на мирно окупљање.

С тим у вези веома је интересантан случај удружења "Лекари за право на живот" (16), а односи се на прекид демонстрација које су одржавали лекари из овог удружења (иначе противника легализације абортуса) услед ометања контрадемонстраната. У овом случају аустријска влада је дала дозволу за одржавање демонстрација против абортуса

(12) P. van Dijk - G. J. H. van Hoof, *op. cit.*, стр. 429.

(13) Извештај од 5. новембра 1969, Yearbook XII; Случај Грчка 1969, стр. 1.

(14) Доктрина "окуира слободне процене" (*margin of appreciation*) посебан је појам који се искристалисао у пракси органа Конвенције, а којим се, у ствари, унутрашњим органима власти додељују извесна дискрециона права, у оквиру којих они сами могу одређивати која су то ограничења "неопходна у демократском друштву". Оквир слободне процене остављен је како законодавним, тако и осталим, а нарочито правосудним органима, држава уговорница. Наравно, када се појединачни случајеви нађу пред Европским судом, неминовно додељују стандард-дизацији, што је и један од циљева адекватне примене Европске конвенције. О овој доктрини шире: Donnel T. A., *The Margin of Appreciation Doctrine: Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Human Rights Quarterly, vol. 4, No. 4, стр. 474.

(15) Случај Platform "Arzte für das Leben", *op. cit.*

(16) *Ibid.*, стр. 8. Видети, *mutatis mutandis*, случај X и Y против Холандије, пресуда од 26. марта 1985, Seria A, No. 91, стр. 11, која се тичала наводног кршења члана 8. Конвенције и позитивних обавеза државе у вези са заштитом тог права.

на одређеном месту. Организација жалилац затражила је, потом, и добила одобрење да одржи демонстрације на месту мање погодном за контролисање масе. Власти су известиле организаторе да полиција можда неће бити у стању да пружи довољну заштиту од противдемонстраната, што се и догодило. Поводом овога, организатори су, између осталог, тврдили да је аустријска влада прекршила члан 11. Конвенције, због тога што није предузела одговарајуће мере да се демонстрације одрже без ометања.

Суд је установио да држава има обавезу да заштити групе које користе право на мирно окупљање следећим ставом:

”Демонстрације могу да узнемире или увреде особе које се противе идејама и захтевима демонстраната. Међутим, учесницима мора да буде омогућено да демонстрирају без страха од физичког насиља својих противника. Овакав страх могао би да одврати удружења или друге групе које подржавају заједничке идеје или интересе, од јавног изражавања својих мишљења о врло контроверзним питањима која имају утицај на заједницу. У демократији се право на противдемонстрације не може протегнути дотле да омета право на демонстрације.

Због тога се стварна слобода мирног окупљања не може свести на пуку обавезу државе да се не меша: овако чисто негативно схватање не би било у складу са предметом и сврхом члана 11. Као и члан 8. и члан 11. понекад изискује предузимање позитивних мера, ако је потребно и у односима између појединаца” (17).

Ипак, Суд у овој области државама даје могућност слободне процене, те у истој пресуди истиче: ”док, с једне стране, постоји дужност држава уговорница да предузму разумне и одговарајуће мере да би законите демонстрације мирно протекле, оне не могу то апсолутно гарантовати, мада имају на располагању широк избор средстава да овај циљ постигну. У овој области обавезе државе по члану 11. Конвенције односе се на мере које треба предузети, а не и на резултат који треба постићи” (18).

У описаном случају Суд је закључио ”да аустријске надлежне власти нису пропустиле да предузму разумне и одговарајуће мере” (19), пошто су послале ”стотину полицајаца на место сукоба да раздвоје демонстранте од противдемонстраната и да отклоне опасност од директног сукоба” (20).

Можемо закључити да су кроз своју праксу органи Конвенције увели да постоје велике практичне тешкоће у вези са јавним окупљањима. Допустили су држави слободу избора мера за отклањање тих тешкоћа, дозвољавајући јој да може увести и тзв. ”режим дозвола”. Чини нам се да је државама остављена превелика слобода у вези с ограничењем овог права и да ће даљи развој праксе, пре свега Европског суда за људска

(17) *Ibid.*, стр. 8.

(18) *Ibid.*, стр. 9.

(19) *Ibid.*, стр. 9.

(20) Жалба 250/57 Комунистичка партија Немачке против Савезне Републике Немачке, Yearbook I (1955-57), стр. 222.

права, у овој области свакако учинити извештан напредак, пре свега у погледу режима дозвола.

II. СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА И ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ СИНДИКАТА

1. Ко може уживати заштиту из члана 11.

У члану 11. Конвенције изричито се наводи да право на удруживање у синдикате потпада под заштиту ове одредбе, без обзира на унутрашња законодавства држава потписница. За остале облике удруживања који нису изричито поменути у члану 11. Конвенције, изграђена је пракса Комисије и Суда. За политичке партије, на пример, у ставу Комисије поводом случаја КПД (21), изричито је наведено да потпадају под заштиту овог члана.

Комисија и Суд су усвојили мишљење да професионалне организације, које оснивају владе и којима се управља на основу примене јавног права, а чији циљ није само да заштите интересе чланова већ и извештан јавни интерес, не представљају "удружења" у смислу члана 11. С друге стране, сматра се да би се члан 11. применио ако би постојање такве јавноправне институције искључило добровољно удруживање колега у приватне професионалне организације. На почетку рада Комисија је сматрала да се члан 11. односи искључиво на "приватна удружења и синдикате" (22). Из њеног извештаја, у наведеном случају, критеријум за то шта је "приватни" карактер може се до извесне границе поставити на основу карактеристика наведених за "јавноправно удружење". Изгледа да подела на приватна и јавна удружења није привукла пажњу у многим случајевима у којима је чланство бивало обавезно. Тако, у случају обавезног чланства у Landbouwaschap, холандској јавној пољопривредној организацији, Комисија се задржала на општем запажању да ова организација представља део "развијеног система за организовање ефикасног економског живота земље" и да тај изазовни систем организовања није у супротности са Конвенцијом (23). Међутим, студентска удружења не припадају ниједној од ове две категорије. У погледу приговора да се за чланство у посебном студентском удружењу захтева пријем на одређени универзитет, Комисија је усвојила гледиште да се такво удружење мора сматрати делом универзитета, државне институције, тако да члан 11. није могао бити применљив. Штавише, прикладнија би била аналогија са политичком партијом него са професионалним удружењем или синдикатом, посебно због тога што је и Комисија признала да је, када је реч о студентским удружењима, учешће студената у управљању универзитетом било регулисано и да је постојала могућност да то удружење може освојити политичку позицију (24).

(21) Случај *Le Compt, Van Leuven и De meyeere*, извештај од 14. XII 1979. год., *Seria A*, No. 39, стр. 46; Пресуда од 13. VIII 1981. год., *Seria A* No. 44, стр. 21-22.

(22) Жалба 1068/61, X против Холандије, *Yearbook V* (1962), стр. 278.

(23) Жалба 6094/73, Удружење X против Шведске, D & R 9 (1978), стр. 5.

(24) *Ibid.*

У случају Young, James и Webster, у вези с једним од навода британске владе, Комисија је заузела став да израз "удруживање" претпоставља добровољно организовање ради заједничких циљева, а затим су у пракси Суд и Комисија применили ова два мерила "добровољне природе" и "заједничког циља". У одлуци поводом жалбе 6094/73, Комисија је дала следећу дефиницију "слободе удруживања": "Опште право грађана да без мешања државе приступају удружењима ради постизања различитих циљева" (25).

Може се закључити да ова слобода укључује свако добровољно удруживање неколико физичких и/или правних лица на одређено време, са датом институционализованом структуром и ради постизања заједничких циљева.

2. Права синдиката

а) Формирање синдиката

Комисија и Суд су, у својој пракси, у погледу права на образовање и приступање синдикатима прихватили дословно тумачење члана 11. Посебно је значајно да само у вези са синдикатом члан 11. спомиње право на формирање удружења. Мора се, међутим, имати у виду да то укључује слободу удруживања као такву. Према пракси Комисије и Суда, услови из овог члана задовољени су ако се синдикат може образовати и признати чланство у њему, а до сада нису прихваћени предлози да се испита ефикасност деловања неког одређеног синдиката у смислу заштите интереса самих чланова (26).

б) Обавезно чланство

Како члан 11. упућује на "право ... приступања синдикатима," поставља се питање да ли то у исто време подразумева заштиту од обавезног чланства. Ово је посебно значајно у погледу праксе обавезног чланства у синдикату, тзв. затворене радионице (closed shop). Из припремних радова (travaux préparatoires) члана 11, може се закључити да састављачи Конвенције нису имали намеру да забране такву праксу (27). Комисија је заступала становиште као и у једној својој одлуци: "Сам концепт слободе удруживања са другима такође укључује и слободу да се не удружиш са другима или да не приступиш синдикату" (28).

Ипак Комисија је сматрала да је жалба у овом случају очигледно неоснована, тако да није било одлуке по овом тумачењу члана 11. У неким каснијим случајевима, Комисија је окарактерисала овај проблем као врло комплексан и прихватила жалбе које се односе на обавезно чланство у професионалним организацијама или синдикатима (29).

(25) D. Gomein, *op. cit.*, стр. 93.

(26) Случај Young, James и Webster, *op. cit.*, стр. 21.

(27) Жалба 4072/69, X против Белгије, Yearbook XIII (1970), стр. 708.

(28) Нпр. Жалба 6878/75 Le compte против Белгије, Yearbook 20 (1977), стр. 254.

(29) Случај Young, James и Webster, *op. cit.*, стр. 21-26; види шире: P. O. Higgins,

У случају Young, James и Webster, питање обавезног чланства коначно је размотрено. Ова жалба се односи на отпуштање са посла подносилаца, на основу њиховог одбијања да се придруже синдикату. И Комисија и Суд су сматрали да припремни радови указују да нису пресудни за питање да ли је систем "затворене радионице" у супротности са чланом 11. Ипак, оба органа су избегла да дају генерално саопштење по питању усклађености система "затворене радње" са чланом 11, али су се ограничили на став да је члан 11. у овом случају прекршен из разлога што није постојао споразум о "затвореној радионици" између синдиката и те компаније у тренутку када су жалиоци засновали радни однос, већ је закључен после тога. По мишљењу Комисије, ова ситуација у сваком случају представља кршење слободе жалилаца да одлуче којем синдикату желе да се прикључе и да ли, евентуално, желе да формирају сопствени синдикат. На тај начин њихово отпуштање је представљало санкцију због употребе те слободе. Суд је оставио отворено питање да ли је обавезно чланство у синдикатима увек у супротности са чланом 11. На крају, Суд је изнео мишљење да се обавеза наметнута жалиоцима не би могла сматрати "неопходном у демократском друштву" у смислу параграфа 2 (30).

Може се рећи да пракса у Стразбургу још није достигла ниво по којем би се закључило да се генерално штити слобода неукључивања у удружења или синдикате (31). Ипак, важан помак у том правцу учињен је приближавањем члана 11. Конвенције и члана 20. Универзалне декларације, где је забрана обавезног чланства изричито укључена. У члану 8. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, говори се, пак, о праву "придруживања синдикату по свом избору", а у члану 5. Европске социјалне повеље, реч је о "слободи ... приступања таквим организацијама".

в) Право на слободу удруживања у синдикате

У одлуци по жалби 4125/69, Комисија је, указујући на Конвенцију Међународне организације рада бр. 87, изнела становиште да се слобода удруживања у синдикате не односи само на несметано чланство, већ да застрашивање запосленог да би напустио своју функцију у синдикату може представљати задирање у ту слободу (32). У одлуци по жалби 11002/84, Комисија је мишљења да судска одлука којом се прекида уговор запосленог због његових активности у политичкој партији, представља мешање са уживањем права гарантованих овом одредбом. У овом случају, Комисија је закључила да је мешање у демократском друштву неопходно због заштите права других. С друге стране, држава мора да

Closed Shopp and the European Convention on Human Rights, The Human Rights Review, Vo. VI, No. 1, 1981, стр. 22-27.

(30) P. van Dijk - G. J. H. van Hoof, *op. cit.*, стр. 435.

(31) Жалба 4125/69, X против Ирске, Yearbook XIV (1971), стр. 198.

(32) Случај државног синдиката белгијске полиције, пресуда од 27. X 1975. год., Seria A, No. 19, стр. 18.

заштити појединца од злоупотреба удружења и наметања доминантне позиције. Такву злоупотребу може представљати избакивање из синдиката због прекршаја синдикалних правила, одлучан прогон због производних правила, или прављење изузетних тешкоћа том појединцу.

У принципу, право на формирање синдиката укључује, на пример, право синдиката да донесе сопствена правила, да управља својим пословима и да оснива синдикалне федерације. Таква синдикална права изричито су призната члановима 3. и 5. Конвенције 87. МОП, и у садашњем контексту морају бити узета у обзир. У складу с тим, одлуке синдиката у овим областима не смеју, у принципу, бити предмет ограничења и контроле од стране државе, осим на бази члана 11. став 2.

"У пракси Суда, у вези са синдикалном слободом, на основу речи "за заштиту њихових интереса," заузето је становиште да та формулација упућује чланове синдиката на синдикат који је у стању да задовољи њихове радничке интересе. Због тога је дужност власти да синдикатима у том смислу обезбеде довољан обим права. Члан 11. не обухвата и право синдиката за закључују колективне уговоре које би власти биле у обавези да подрже, већ само слободу да их закључе, а власти имају обавезу да помогну да им се то омогући" (33).

Мора се узети у обзир да се право на синдикалне слободе, посебно у МОП, развило у право које треба да поштују државе, без обзира на то да ли су обавезане уговором. Сходно томе, државе уговорнице имају обавезу коју не могу, једноставно се позивајући на члан 15. Конвенције, избећи.

3. Ограничења

Стразбуршки органи сматрају штрајк веома значајним, али не јединим средством синдиката да заштите своје интересе. Указујући на Европску социјалну повељу, Суд је заузео став да право на штрајк, претпостављајући да је заштићено чланом 11, може у било којем случају бити предмет ограничавања од стране националног законодавства (34). Власти су у обавези да синдикатима обезбеде довољно простора да заштите интересе чланова удружених у синдикате, јер би, у супротном, синдикална слобода била илузорна, али је властима у великом степену препуштена одлука о средствима која ће у том циљу допустити синдикатима да употребе.

Посебно је значајно да стразбуршки органи често указују на друге међународне инструменте, као што су Конвенција МОП бр. 87, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Европска социјална повеља и Универзална декларација о људским правима.

У члану 11(1) речи "за заштиту њихових интереса" граматички се односе искључиво на синдикалну слободу, а не на слободу удружења уопште. Ипак, и остала удружења основана искључиво ради унапређивања и заштите општих интереса, а имајући у виду потребу да слобода

(33) Случај Schmidt и Dalhstrom, пресуда од 6. II 1976, Seria A, No. 21, стр. 16.

(34) Случај Синдикат шведских машиновођа, пресуда од 6. II 1976. год., Seria A, No. 20, стр. 14.

удруживања не сме бити илузорна, имају право на одређен обим функционисања који ће им власти омогућити. Јасно је да члан 11. не гарантује да ће циљеви удружења бити спроведени, али напори у том циљу, као што је већ напоменуто, не смеју бити спутавани, осим по основу било којег ограничења наведеног у параграфу 2.

Из ове обавезе произлази однос према трећим лицима (*Drittwirkung*), садржан у формулацији "ради заштите права и слобода других". Суд је у почетку изричито оставио отвореним питање "примене, директне или индиректне, члана 11. на односе међу појединцима *strictu sensu*". Ипак, став Суда да Конвенција захтева ... да под условима који нису различити од оних постављених чланом 11, улажу напоре за заштиту интереса својих чланова, што у ствари указује на чињеницу да члан 11. садржи "дејство у односу на трећа лица" у индиректном смислу у облику обавезе за законодавство да омогући синдикатима, такође у односу на трећа лица, да уживају права и слободе прокламоване тим чланом (35).

Поред "уобичајених" рестрикција, параграф 2. члана 11. пружа могућност да, уз осврт на оружане снаге, припаднике полиције и администрацију, законске рестрикције могу бити примењене на уживање права из члана 11. Иако се највише жалби које је Суд испитивао односило на повреду члана 11, односно на припаднике полиције, државе администрације и војске, ова одредба није примењивана (36).

Упоредном анализом међународних инструмената, уочавају се значајне разлике у формулацији ограничења. Формулација у Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, у два одвојена параграфа јасно каже да могућност постављања ограничења за одређене категорије лица постоји само у односу на слободу удруживања, а не и окупљања, док Конвенција не прави разлику између две слободе у овом погледу. Штавише, Пакт овде апострофира искључиво припаднике оружаних снага и полиције, а не и запослене у државној администрацији обухваћене чланом 11(2) Конвенције. Следствено томе, према Пакту, ограничења за ове категорије у односу на право окупљања - а за запослене у администрацији и у односу на право удруживања - морају да се базирају на једном од изричито поменутих основа. У том погледу се, због тога, стриктније обавезе примењују на државе уговорнице које су истовремено и потписнице Пакта. Друга разлика у формулацији ограничења састоји се у томе да се у Пакту у оба члана говори о "интересу ... јавног реда (*Order public*)", док Конвенција као основ за ограничење наводи "спречавање нереда или криминала". Изгледа да је ова разлика без већег значаја. Без обзира на начин на који се концепт "*order public*" тумачи, изгледа да Пакт у целини не оставља мање простора националним властима за ограничење слобода од Конвенције, тако да ова разлика у формулацији нема последице за државе - потписнице Пакта.

Члан 22. Пакта у параграфу 3. садржи одредбу у којој стоји да ће за државе потписнице, које су и потписнице Конвенције 87, одредбе те

(35) Суд је упутио на одредбе своје пресуде од 8. VI 1976, случај *Engel*, *Seria A*, No. 22, стр. 23.

(36) *P. van Dijk - G. J. K. van Hoof, op. cit.*, стр. 440.

конвенције наставити да се примењују, без обзира на одредбу члана 22. Пакта. Исто се доноси и на члан 60. Конвенције. Раније је наведено да је ова конвенција МОП већ служила као смерница у судској пракси Стразбура. На крају, назначили бисмо да се синдикална слобода развила у право које морају поштовати, без обзира на постојање уговорне обавезе по овом питању, како чланице Европског савета, тако и чланице међународних организација у чијем су окриљу донети инструменти којима се оно штити.

(Примљено 15. VI 1992)

Mr Milan Paunović, Assistant at the Faculty of Law in Belgrade

INTERNATIONAL STANDARDS OF THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEABLE ASSEMBLING AND ASSOCIATING

Summary

The right to freedom of peaceable assembling and associating, including the right to form trade unions are elementary human rights which should be the basis of every democratic society. These freedoms are protected also by the European Human Rights Convention (article 11). On the ground of the Convention the European Commission and the European Human Rights Court have been established and their jurisdiction and relevant practice have developed some standards of protection of the above rights.

In the practice of the Commission and of the Court in several cases the issues have been elaborated of the degree of intervention by the State in protecting the right to peaceable assembling, namely of the regime of permission for all kinds of public meetings. Also dealt with was the issue of positive obligations of the State to provide the protection of the right to peaceable assembling. Both institutions found that the State had to take certain measures, especially in cases of counter-demonstrations endangering mentioned right.

Freedom of association, although traditionally a political right, is protected by article 11 of the Convention as a social right, because it expressly includes the right to join a trade union. Some answers were revealed through the above practice as to the subject of enjoying such protection and the basic trade union rights. Also relevant are the right to form a trade union organization and the functioning of the trade union as an association. Finally, the author discusses the issue of comparative analysis of international instruments serving to the Commission and the Court in their implementation of article 11, and more particularly the limits of these right - otherwise provided in paragraph 2 of mentioned article.

Key words: *Peaceable assembling. - Associating. - International standards.*

Milan Paunović, assistant à la Faculté de droit de Belgrade

NORMES INTERNATIONALES DU DROIT À LA LIBERTÉ DE RASSEMBLEMENT PACIFIQUE ET D'ASSOCIATION

Résumé

Le droit à la liberté de rassemblement pacifique et de l'association, y compris le droit à la création des syndicats, représentent les droits de l'homme élémentaires Ces libertés

sont protégées aussi par la Convention européenne sur les droits de l'homme (art. 11). Conformément à la Convention européenne, ont été créés la Commission européenne et le Tribunal européen pour les droits de l'homme, qui a développé, a travers son activité, certaines normes de protection du droit à la liberté de rassemblement pacifique et d'association.

En ce qui concerne le rassemblement pacifique, dans la pratique de la Commission et du Tribunal, à travers plusieurs cas dont ils ont été saisis, on a traité les questions de savoir si et à quel point il faut autoriser l'ingérence de l'Etat lors de la protection de ce droit, c'est-à-dire la question de savoir si l'Etat peut appliquer le régime d'autorisation pour tous les types de rassemblement public. On a traité aussi la question des obligations en vigueur de l'Etat pour ce qui est d'assurer le droit au rassemblement pacifique, de sorte que les organes de la Convention ont conclu que, pour ce qui est de la protection de ce droit, l'Etat a l'obligation de prendre certaines mesures, notamment sur le plan du sabotage de ce droit pas les éventuels contremanifestants.

Le droit à l'association, bien qu'il soit avant tout un droit politique dans la classification traditionnelle des droits de l'homme, est protégé par l'article 11 de la Convention comme un droit social parce qu'il englobe explicitement le droit à l'association dans les syndicats. Analysant la pratique de la Commission et du Tribunal, l'auteur répond tout d'abord à la question de savoir qui peut jouir d'une telle protection, pour se pencher ensuite de plus près sur les attitudes de ces organes concernant les droits élémentaires des Syndicats. Dans ce contexte, une attention particulière est consacrée au droit à la formation des syndicats et au fonctionnement même des syndicats en tant qu'associations. Et enfin, l'auteur se penche aussi sur la question de l'analyse comparative des instruments internationaux qui ont servi de base à la Commission et au Tribunal dans l'édification de leur pratique sur le plan de l'application de l'article 1, et surtout sur le plan des limitations de ces droits, contenues dans l'al. 2. de cet article.

Mots clé: *Rassemblement pacifique. - Association. - Normes internationales.*