

# *Europski sud za ljudska prava*

Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana* donesena je u povodu zahtjeva jedne udruge i njezinog bivšeg predsjednika u kojem su tvrdili da je ukidanjem udruge povrijeđeno njihovo pravo na slobodu udruživanja zajamčeno čl. 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija). U tom je predmetu Europski sud bio suočen s nekoliko pitanja vezanih za djelovanje udruge koja su zanimljiva i za hrvatsku pravnu znanost i praksu. Kao prvo, postavilo se pitanje do koje se mjere država smije miješati u slobodu udruživanja propisivanjem u svome zakonodavstvu pravila glede upravljanja i vođenja udruge te provjerom pridržava li se udruge tih pravila. Pored toga, Europski sud je razmatrao i razmjernost sankcije ukidanja udruge zbog povreda zakona koje je počinila udruge te je i u pogledu tog pitanja utvrdio određene kriterije. Iz obrazloženja presude moglo bi se zaključiti da bi se, za slučaj da udruge ne poštuje zakon, u domaće zakonodavstvo trebale uvesti, osim ukidanja udruge, i alternativne sankcije poput novčanih kazni ili ukidanja poreznih olakšica. Time bi se, radi poštovanja slobode udruživanja, a imajući u vidu težinu povreda zakona, omogućila razmjernost primijenjene sankcije s ostvarenjem legitimnog cilja. I naposljetku, Europski sud je također postavio određene kriterije za utvrđivanje činjenice sudjeluje li udruge u zakonom zabranjenim djelatnostima koje bi mogle dovesti do sankcije njezina ukidanja kako tu odluku domaće vlasti ne bi donijele arbitrarno.

*Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*

Zahtjev br. 37083/03; Presuda Prvog vijeća Europskog suda za ljudska prava od 8. listopada 2009.; čl. 11. Konvencije – sloboda udruživanja; čl. 6/1. Konvencije – pravo na pošteno suđenje; čl. 41. Konvencije – pravo na pravičnu naknadu

## I. Činjenično stanje

Podnositelji zahtjeva su udruga Tebieti Muhafize Cemiyyeti, sa sjedištem u Bakuu, i Sabir Israfilov, azerbajdžanski državljanin i bivši predsjednik udruge. Udruga se registrirala u kolovozu 1995. kod Ministarstva pravosuđa, čime je stekla svojstvo pravne osobe, te je u razdoblju od 1995. do 2002. bila aktivna u području zaštite okoliša. Od dana svoga osnivanja i registracije pa sve do kolovoza 2002. udruga nije održala sjednicu skupštine svojih članova. Godine 1997. Ministarstvo pravosuđa pismeno je upozorilo udrugu da je počinila određene povrede domaćeg prava i vlastitog statuta, međutim točan sadržaj tog pismenog upozorenja nejasan je iz materijala dostupnih u sudskom spisu.

Ministarstvo pravosuđa započelo je novi inspekcijski nadzor nad aktivnostima udruge 2002. Nadzor je rezultirao s tri upozorenja izdana između rujna i listopada 2002. Prvo upozorenje odnosilo se na činjenicu da udruga nije održala opću skupštinu u roku od pet godina koji je predviđen statutom udruge. Štoviše, ta odredba statuta nije bila u skladu s domaćim pravom, budući da čl. 25/2. Zakona o nevladinim organizacijama propisuje da se najviše upravljačko tijelo javne udruge – opća skupština članova – mora održati najmanje jednom godišnje. Ministarstvo je zatražilo da udruga, u roku od 10 dana, poduzme mjere za otklanjanje prethodno spomenutih povreda te da o tome obavijesti Ministarstvo. G. Israfilov u svom je odgovoru obavijestio Ministarstvo da se opća skupština održala u kolovozu 2002. te da je osnovana radna skupina sa zadatkom da uskladi statut udruge s odredbama važećeg zakonodavstva.

Nakon razmatranja dokumenata koji su se odnosili na održanu opću skupštinu, Ministarstvo pravosuđa izdalo je novo upozorenje zato što je opća skupština održana u suprotnosti s nekoliko odredaba važećeg domaćeg prava. Ministarstvo je tvrdilo da svi članovi udruge nisu bili valjano obaviješteni o općoj skupštini i da stoga nisu bili u mogućnosti sudjelovati na njoj te da lokalni ogranci udruge nisu bili podjednako predstavljeni na skupštini. Općenito, evidencija članstva nije bila propisno vođena te je bilo nemoguće utvrditi točan broj i identitet članova. Lokalni ogranci udruge nisu održavali redovite lokalne skupštine i zapravo su funkcionirali kao regionalni uredi kojima je, administrativno i hijerarhijski, izravno upravljala središnjica, dok u pravim javnim udrugama članovi trebaju biti u mogućnosti izravno sudjelovati u upravljanju. Ministarstvo je ponovo zahtijevalo da ga, u roku od 10 dana, obavijeste o koracima poduzetim kako bi se otklonile te povrede. Udruga se usprotivila tvrdnjama Ministarstva te nije poduzela ništa u povodu drugog upozorenja.

U listopadu 2002. Ministarstvo je izdalo treće upozorenje u kojem je ustvrdilo da nije primilo nikakvu obavijest od udruge o usklađivanju s prethodna dva upozorenja. Pored ponavljanja primjedaba iz prethodnih upozorenja, Ministarstvo je dodalo da udruga također obavlja aktivnosti zabranjene zakonom. Konkretno, domaće pravo (to jest Zakon o nevladinim organizacijama, Zakon o zaštiti okoliša i Zakon o poduzetničkim djelatnostima) zabranjuje javnim udrugama upletanje u aktivnosti privatnih poduzeća. S tim u vezi Ministarstvo je navelo: »Ipak, protivno tim zakonskim zahtjevima, udruga ... pokušava prikupiti novac od državnih tijela i trgovačkih organizacija u obliku članarina, redovito obavlja [nezakonite] inspekcije gospodarskih poduzeća, izrađuje izvještaje [o ekološkoj sukladnosti] te poduzima druga nezakonita djela kojima se miješa u prava poduzetnika ...« Ministarstvo je zahtijevalo da ga, u roku od 10 dana, udruga obavijesti o koracima poduzetim za popravljavanje situacije. Udruga nije odgovorila.

U prosincu 2002. Ministarstvo pravosuđa podnijelo je tužbu Okružnom sudu u Yasmalu kojom je zahtijevalo ukidanje udruge. Okružni je sud u ožujku 2003. udovoljio zahtjevu Ministarstva te naredio ukidanje udruge. Žalbe udruge uložene Žalbenom, a zatim i Vrhovnom sudu odbijene su te je udruga u listopadu 2003. ukinuta. Podnositelji su nakon toga podnijeli zahtjev Europskom sudu tvrdeći da je ukidanjem udruge povrijeđeno njihovo pravo na slobodu udruživanja zajamčeno čl. 11. Konvencije.

## II. Mjerodavno domaće pravo

### A. *Građanski zakonik iz 2000., čl. 59. Ukidanje pravne osobe*

»59/2. Pravna osoba može se ukinuti: ...

– sudskom naredbom, ako pravna osoba obavlja djelatnosti bez odgovarajuće dozvole ili obavlja djelatnosti koje su zabranjene zakonom, ili ako na drugi način počini opetovane ili teške povrede zakona, ili ako javna udruga ili fondacija sustavno obavlja djelatnosti koje su protivne ciljevima propisanim u njezinim općim aktima, kao i u drugim slučajevima propisanim zakonom. ...«

### B. *Zakon o nevladinim organizacijama (javnim udrugama i fondacijama) od 13. lipnja 2000. (ZNVO), čl. 1.: Ciljevi Zakona*

»... 1/3. Ovaj zakon određuje pravila za osnivanje, aktivnosti, reorganizaciju i ukidanje nevladinih organizacija, kao i za njihovo djelovanje, upravljanje i odnose s vladinim tijelima.«

Poglavlje V. (čl. 25.–27.) sadržava pravila o upravljanju nevladinim organizacijama. Čl. 25/1. propisuje da se unutarnja struktura javnih drugih, ovlasti njezinih upravljačkih tijela, postupak njihova osnivanja i mandata te pravila o donošenju odluka i predstavljanju udruge uređuju statutom udruge, pod uvjetima propisanim ZNVO i drugim zakonskim odredbama. Osobito, najviše upravljačko tijelo javne udruge je opća skupština članova koja se mora održati najmanje jednom godišnje na temelju prijedloga upravnog tijela udruge, jednog od njezinih osnivača ili trećine njezinih članova (čl. 25/2.–25/3.) ... Osnivači i članovi javne udruge moraju biti obaviješteni o vremenu i mjestu održavanja opće skupštine barem dva tjedna unaprijed (čl. 25/6.) ...

Čl. 31. Odgovornost nevladinih organizacija

»31/1. Nevladina organizacija koja krši uvjete ovog zakona odgovorna je u skladu sa zakonima Republike Azerbajdžana.

31/2. Ako nevladina organizacija počini djela koja su nesukladna ciljevima ovog zakona, nadležno upravno tijelo [Ministarstvo pravosuđa] može izdati pismena upozorenja organizaciji i dati joj upute za otklanjanje tih povreda.

31/3. Nevladina organizacija može osporavati sudskim putem takva upozorenja ili upute.

31/4. Ako nevladina organizacija primi, u dvije godine, više od dva pismena upozorenja ili upute za otklanjanje povreda zakona, takva organizacija može biti ukinuta na temelju sudske naredbe.«

### C. Druge zakonske odredbe

Čl. 4. Zakona o zaštiti okoliša iz 1999. propisuje, *inter alia*, da je provode-nje ekološkog nadzora u nadležnosti državnih tijela. Čl. 7.–73. određuju prava i obveze nevladinih organizacija u području zaštite okoliša. ... Opseg prava NVO-a u tom području ne uključuje pravo na provođenje formalnog ekološkog nadzora ili prisilno izvršavanje mjerodavnih ekoloških normi i standarda. ...

Čl. 5/2. Zakona o poduzetničkim djelatnostima iz 1992. zabranjuje poli-tičkim strankama i NVO-ima upletanje u poduzetničke djelatnosti.

## III. Mjerodavni dokumenti Vijeća Europe

Preporuka CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi

...

## IV. Komparativno pravo

Komparativna studija mjerodavnih zakonodavstava 25 od 47 država članica Vijeća Europe pokazuje da NVO može biti utemeljen na članstvu, ali i ne mora, te da može zauzeti mnoge pravne oblike u domaćem pravnom poretku, poput udruga, fondacija, zaklada ili čak društava. Ključni je faktor u utvrđivanju razine nadzora kojem će NVO biti podvrgnut pitanje je li osnovan u skladu s postupkom predviđenim zakonom i ima li pravnu osobnost. U pravilu, udruge bez svojstva pravne osobnosti uživaju mnogo širi opseg samoupravljanja te nisu podvrgnute miješanju osim u slučaju da poduzimaju aktivnosti koje su nezakonite ili kojima se vrijeđa javni poredak. S druge strane, NVO-i s pravnom osobnošću često podliježu ograničavajućim pravilima te mogu biti ukinuti ili podvrgnuti drugim sankcijama u slučaju nepridržavanja pravila.

U mnogim državama članicama NVO može, pod određenim okolnostima, biti ukinut, bilo, konkretno, iz razloga što svoje unutarnje upravljanje provodi protivno zahtjevima domaćeg prava ili, općenitije, što ne udovoljava svom vlastitom statutu. ... U mnogo drugih država članica NVO ne može biti prisilno ukinut zbog propusta da svoje unutarnje upravljanje provodi u skladu sa zahtjevima domaćeg prava ili svojeg statuta. Međutim, vlasti mogu ukinuti NVO, *inter alia*, ako poduzima nezakonite aktivnosti ili ako njegovi ciljevi i djelatnosti krše javni poredak. ...

U pogledu raspona alternativnih sankcija, osim prisilnog ukidanja, koje se mogu nametnuti NVO-ima zbog različitih vrsta povreda, takve sankcije mogu biti: (i) novčane kazne, (ii) suspenzija djelatnosti, (iii) nevaljanost odluka koje su donesene u suprotnosti sa statutom organizacije ili mjerodavnim domaćim pravom, (iv) razrješenje upravitelja te (v) brisanje iz posebnog registra i oduzimanje pripadajućih povlastica poput poreznih olakšica.

### IZ OBRAZLOŽENJA PRESUDE

#### A. Navodna povreda članka 11. Konvencije

Podnositelji su se žalili da je prisilnim ukidanjem udruge povrijeđeno njihovo pravo na slobodu udruživanja iz čl. 11. Konvencije koji propisuje sljedeće:

»1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati 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 sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.«

Vlada je tvrdila da je miješanje u slobodu udruživanja podnositelja bilo propisano domaćim zakonom koji je bio i dostupan i predvidiv. Djelovanja i propusti udruge zbog kojih je Ministarstvo izdalo svoja upozorenja jasno su vrijeđala zakonske zahtjeve primjenjive na netrgovačke pravne osobe, uključujući javne udruge. Mogućnost ukidanja udruge, kao posljedica takvih povreda, također je bila propisana u domaćem pravu i predvidiva. S tim u vezi, Vlada je primijetila da je, u slučaju neprekidnog propusta udruge da svoje aktivnosti dovede u sukladnost s domaćim pravom nakon najmanje tri upozorenja Ministarstva pravosuđa izdana tokom jedne kalendarske godine, prisilno ukidanje bila jedina sankcija raspoloživa na temelju domaćeg prava koje se primjenjivalo u relevantno vrijeme. (Par. 45. presude.)

Vlada je izložila da je miješanje poduzeto u legitimnom cilju »zaštite prava i sloboda drugih«, poput prava vlastitih članova udruge koji su bili lišeni prava da sudjeluju u upravljanju udrugom, kao i trećih osoba na koje su utjecale nezakonite djelatnosti udruge. (Par. 46.)

Na kraju, Vlada je tvrdila da je miješanje bilo nužno u demokratskom društvu. Djelatnosti udruge kršile su domaće pravo dulje razdoblje (barem od trenutka izdavanja prvog upozorenja 1997.) te druga, u tom razdoblju, usprkos ponovljenim upozorenjima, nije poduzela nikakve korake za popravljavanje takve situacije. Pod takvim okolnostima postojala je »priješka socijalna potreba« koja je opravdavala miješanje u prava podnositelja. (Par. 47.)

Podnositelji su prigovorili da miješanje nije bilo propisano zakonom zato što je Zakon o NVO-ima, budući da je bio nejasan i neprecizan, pružio Ministarstvu pravosuđa neograničenu diskreciju da izdaje upozorenja javnim udrugama bez jasnog određivanja širine takve diskrecije. Takva je situacija omogućila da Ministarstvo zatraži ukidanje udruge zbog bilo čega što je smatralo da predstavlja povredu uvjeta iz ZNVO, čak i ako je to bilo relativno minorno. Stoga, ZNVO nije bio formuliran s dovoljnom preciznošću, što je onemogućilo predvidljivost, do razumnog stupnja, konkret-

nih djelatnosti (ili propusta) koje bi mogle dovesti do prisilnog ukidanja udruge. (Par. 48.) ...

Podnositelji su nadalje tvrdili da su preostale optužbe protiv udruge, to jest da je obavljala nezakonite aktivnosti protivne svojim glavnim ciljevima djelatnosti, u potpunosti neutemeljene i bez ikakvog dokaza. Ni Ministarstvo pravosuđa, a ni domaći sudovi nisu nikada naveli kojim je poduzećima i osobama udruga svojim navodnim nezakonitim aktivnostima povrijedila prava. Nije bilo nikakvih pritužbi podnesenih od trećih osoba u kojima je bilo navedeno da je udruga pokušala nezakonito sakupiti novac od njih »u obliku članarina« ili da je poduzimala nezakonite ekološke »inspekcije« njihovih poduzeća. Nije bilo dokazano koje su točno određene osobe povezane s udrugom poduzele te aktivnosti. Štoviše, premda su takve nezakonite aktivnosti povlačile za sobom kaznenu odgovornost prema domaćem pravu, nijedan član udruge ni bilo koja druga osoba povezana s udrugom nisu bili optuženi za kazneno djelo u vezi s tim tvrdnjama. (Par. 50.)

Zbog tih razloga podnositelji su zaključili da je naredba o ukidanju udruge bila arbitrarna, budući da nije bilo prijeko potrebnih osnova za takvo miješanje u njihovu slobodu udruživanja. Čak i da je udruga počinila neke povrede pravila koja su se odnosila na unutarnje upravljanje javnim udrugama, miješanje u ovom slučaju bilo je nerazmjerno ciljevima koji su se nastojali postići i, stoga, nije bilo nužno u demokratskom društvu. (Par. 51.)

## *B. Procjena Suda*

### 1. Opća načela prakse Suda o slobodi udruživanja

Pravo na udruživanje neodvojiv je dio prava izloženog u čl. 11. Mogućnost građana da osnuju pravnu osobu da bi skupno mogli djelovati u nekom području koje je od zajedničkog interesa jedno je od najvažnijih obilježja prava na slobodu udruživanja, bez kojeg bi to pravo bilo lišeno bilo kakvog značenja. Način na koji nacionalno zakonodavstvo čuva tu slobodu i njezina praktična uporaba od strane vlasti otkrivaju stanje demokracije u dotičnoj zemlji. Zasigurno, države imaju pravo uvjeriti se da su cilj udruge i njezine aktivnosti u suglasju s pravilima zadanim zakonodavstvom, ali to moraju učiniti na način koji je sukladan njihovim obvezama prema Konvenciji i koji je podložan ispitivanju upotrebom institucija Konvencije (v. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 10. srpnja 1998., §. 40, *Reports of Judgements and Decisions* 1998-IV). (Par. 52.)

Iako se Sud u kontekstu čl. 11. često osvrtao na tradicionalnu ulogu koju pri osiguravanju pluralizma i demokracije imaju političke stranke, udruge koje se osnivaju iz drugih razloga također su važne za pravilno funkcioniranje demokracije. Naime, pluralizam je također utemeljen na stvarnom priznavanju i poštovanju različitosti i dinamike kulturalnih tradicija, etničkog i kulturnog identiteta, vjerskih uvjerenja, umjetničkih, pisanih i socio-ekonomskih ideja i koncepata. Harmonizirajuće međudjelovanje osoba i grupa različitih identiteta ključno je za postizanje socijalne kohezije. Prirodno je da se, tamo gdje civilno društvo djeluje na zdravim osnovama, sudjelovanje građana u demokratskim procesima postiže u velikoj mjeri pripadnošću udrugama u kojima se mogu međusobno povezati i ostvariti zajedničke ciljeve (v. *Grozelić and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, 17. veljače 2004., *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, no. 7288/1, §. 61., ECHR 2006-...; i *Zechev v. Bulgaria*, no. 57045/00, §. 35., 21. lipnja 2007.). (Par. 53.)

## 2. Je li postojalo miješanje

Stranke nisu osporavale da je ukidanje udruge predstavljalo miješanje u pravo podnositelja na ostvarenje prava na udruživanje. Sud se slaže. (Par. 54.)

## 3. Je li miješanje bilo opravdano

Takvo će miješanje predstavljati povredu čl. 11. osim ako je bilo »propisano zakonom«, poduzeto s jednim ili više legitimnih ciljeva prema st. 2. i ako je bilo »potrebno u demokratskom društvu« radi ostvarenja tih ciljeva. (Par. 55.)

### (a) »Propisano zakonom«

Izrazi »propisano zakonom« i »u skladu sa zakonom« u čl. 8.–11. Konvencije ne zahtijevaju samo da je pobijana mjera imala neko uporište u domaćem pravu, nego da se odnosi i na kvalitetu zakona o kojem je riječ. Zakon treba biti dostupan osobama kojih se tiče i sastavljen dostatnom preciznošću da bi im se omogućilo – uz primjerenu pomoć, ako se pojavi potreba – da predvide, sa stupnjem sigurnosti koji je u danim okolnostima razuman, posljedice koje određena akcija može proizvesti (v. ... *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, §. 30., ECHR 2004.-I). (Par. 56.)



Da bi domaće zakonodavstvo zadovoljilo te zahtjeve, mora pružiti određenu mjeru pravne zaštite protiv arbitrarnog upletanja javnih vlasti u prava zajamčena Konvencijom. U stvarima koje se tiču temeljnih sloboda bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva zaštićenog Konvencijom, da se pravo na diskrecijsko odlučivanje dano upravnoj vlasti izražava u uvjetima neograničene moći. Posljedično, zakon mora biti dovoljno jasan glede opsega takvog diskrecijskog prava i načina njegova izvršavanja. (v. ... *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, §. 84, ECHR 2000.-XI). (Par. 57.)

Međutim, nije moguće postići potpunu strogost u izradi zakona, pa mnogi od njih neizbježno sadržavaju termine koji su, manje ili više, nejasni. Razina preciznosti koja se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva ovisi, u velikoj mjeri, o sadržaju instrumenata o kojima je riječ i o polju koje taj instrument pokriva ... (Par. 58.)

Podnositelji nisu osporavali da je u domaćem pravu bilo osnove za nametnutu sankciju ... i da je zakon o kojem je riječ bio dostupan. Podnositelji su, međutim, tvrdili da nije zadovoljavao zahtjev o »kvaliteti zakona« i da je bio toliko nejasan da se nisu mogle predvidjeti posljedice. (Par. 59.)

Čl. 31/4. ZNVO propisivao je mogućnost ukidanja udruge sudskom presudom u slučaju kad bi udruga primila, unutar iste kalendarske godine, više od dva pisana upozorenja od vlasti koja regulira to polje (Ministarstvo pravosuđa). Sud, prema tome, prihvaća da je sankcija koja je nametnuta udruzi imala jasnu osnovu u domaćem pravu i da je zakon bio dostupan. (Par. 60.)

Međutim, što se pitanja predvidljivosti tiče, Sud primjećuje da su odredbe ZNVO bile daleko od preciznih glede činjenice što bi predstavljalo osnovu za upozorenja Ministarstva pravosuđa koja bi u krajnjoj liniji dovela do ukidanja udruge. Čl. 31/2. ZNVO ovlastio je Ministarstvo pravosuđa na upozoravanje nevladinih organizacija, uključujući javne udruge, ako bi se smatralo da su njihove aktivnosti »nekompatibilne s ciljevima« ZNVO. Prema čl. 1. ZNVO, njegovi »ciljevi« uključivali su, *inter alia*, opću regulaciju načela i pravila za osnivanje, upravljanje i opseg aktivnosti javnih udruge. Ta definicija, u osnovi, sadržavala je u sebi neograničen opseg pitanja koja se odnose na postojanje i djelovanje udruge. (Par. 61.)

Sud se slaže s podnositeljima da su gornje odredbe izrečene na prilično općenit način i da mogu dati povoda ekstenzivnom tumačenju. Vlada nije podnijela bilo kakve primjere domaće sudske prakse koja bi predstavljala posebno tumačenje tih odredaba. U takvim okolnostima, ZNVO je, čini se, dao Ministarstvu pravosuđa prilično široku diskrecijsku ovlast u bilo

kojim pitanjima koja se tiču postojanja udruge. Ta bi situacija mogla rezultirati problemima za udruge prilikom predviđanja koje bi njihove djelatnosti Ministarstvo pravosuđa moglo kvalificirati kao »nekompatibilne s ciljevima« ZNVO. (Par. 62.)

Situacija je pogoršana činjenicom da je prisilno ukidanje bila jedina moguća sankcija prema domaćem pravu prema udrugama koje se upuštaju u djelatnosti »nekompatibilne s ciljevima« ZNVO. Prema mišljenju Suda, to je najdrastičnija sankcija koja se udruzi može izreći te bi, kao takva trebala biti primijenjena samo u iznimnim okolnostima veoma ozbiljnog lošeg ponašanja. Prema toma, domaće pravo trebalo bi preciznije ograničiti situacije u kojima se ta sankcija može primijeniti. (Par. 63.)

...

Gornja razmatranja, sama za sebe, daju jaku indiciju da odredbe ZNVO nisu zadovoljile zahtjev „kvalitete zakona“, što bi bilo dovoljno za nalaženje povrede čl. 11. na temelju toga da miješanje nije bilo propisano zakonom. Sud, međutim, primjećuje da su pitanja u ovom slučaju blisko povezana sa širim pitanjem je li miješanje bilo potrebno u demokratskom društvu. Sud smatra da, u okolnostima ovog slučaja, uvažavanje ljudskih prava zahtijeva ispitivanje i zadnjeg pitanja. S obzirom na to, kao i u pogledu svoje analize u par. 70.–91. dolje, Sud ne smatra potrebnim odlučiti je li tekst relevantnih odredaba ZNVO zadovoljio zahtjev »kvalitete zakona« unutar značenja čl. 11. § 2. Konvencije. (Par. 65.)

### *(b) Legitiman cilj*

Za potrebe daljnje analize, Sud je spreman prihvatiti stajalište Vlade da je miješanje imalo cilj »zaštitu prava i sloboda drugih«. (Par. 66.)

### *(c) »Potrebno u demokratskom društvu«*

#### *(i) Opća načela*

Sud ponavlja da se iznimke slobode udruživanja moraju tumačiti striktno i da samo uvjerljivi i prisiljavajući razlozi mogu opravdati restrikcije te slobode. Svako miješanje mora odgovarati »hitnoj socijalnoj potrebi«; dakle naziv »potrebno« nema fleksibilnost izraza poput »korisno« ili »poželjno«. Pri utvrđivanju postoji li potreba unutar značenja čl. 11. § 2., države imaju samo ograničenu slobodu prosudbe, koja ide uz strogu europsku superviziju koja uključuje i zakon i odluke u kojima se on primjenjuje, uključujući

one koje daju nezavisni sudovi (v. ... *Gorzelik and Others* ... §. 95 i *Sidiropoulos* ... § 40.). (Par. 67.)

Kada Sud provodi svoj nadzor, njegov zadatak nije da zamijeni vlastito gledište za ono relevantnih nacionalnih vlasti, nego da pregleda odluke koje su donijeli izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast. To ne znači da se mora ograničiti na utvrđivanje je li tužena država izvršila svoju ovlast razumno, pažljivo i u dobroj vjeri; mora gledati na miješanje na koje se netko žali u svjetlu slučaja kao cjeline i odrediti je li ono bilo »proporcionalno radi ostvarenja legitimnog cilja« i jesu li razlozi koje daje nacionalna vlast da bi opravdala to miješanje »relevantni i dovoljni«. Prilikom toga, Sud se mora uvjeriti da su nacionalne vlasti primijenile standarde koji su bili u skladu s načelima sadržanima u Konvenciji i, nadalje, da su utemeljile svoje odluke na prihvatljivoj procjeni relevantnih činjenica (ibid., v. također *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30. siječnja 1998., § 47., Reports 1998.–I, ...). (Par. 68.)

(ii) *Primjena tih načela na sadašnji slučaj*

Sud primjećuje da su se domaće vlasti i Vlada u svojim pismenima oslanjali na dvije grupe argumenata kao razloge kojima su opravdavali miješanje ... Budući da je to tako, Sud će ispitati te razloge. (Par. 69.)

(aa) *Kršenje zakonskih uvjeta o unutarnjem upravljanju*

Na temelju tog razloga za ukidanje udruge, Ministarstvo pravosuđa i domaći sudovi su našli, *inter alia*, da je udruga propustila sazvati opću skupštinu članova otprilike sedam godina, da nije bila osigurana jednaka predstavljenost članova, da se opća skupština na kraju sastala 26. kolovoza 2002. i da udruga nije pravilno vodila popise članstva. (Par. 70.)

Glede jednog od tih nalaza, nije sporno u ovom slučaju da udruga nije održala opću skupštinu članova otprilike sedam godina, od kolovoza 1995. do kolovoza 2002. Ona je, prema tome, prekršila zahtjeve vlastitog statuta, koji je propisivao da se opća skupština mora sazvati barem jednom svakih pet godina, i domaće pravo koje je propisalo da se ona mora sazvati barem jednom godišnje. ... (Par. 71.)

Općenito, Sud prihvaća da, u nekim slučajevima, sloboda procjene države može uključivati i pravo na miješanje – ovisno o uvjetima proporcionalnosti – u slobodu udruživanja u slučaju da se udruga ne pridržava razumnih pravnih formalnosti koje se odnose na njezino uspostavljanje, funkcionir-

ranje ili unutarnju organizacijsku strukturu (v. *mutatis mutandis Ertan and Others v. Turkey* (dec.), no. 57898/00, 21. ožujka 2006.). S tim u vezi, Sud primjećuje da, što se tiče domaćeg prava društava, sloboda na udruživanje privatnih osoba ne isključuje države od propisivanja, u njihovu zakonodavstvu, pravila i zahtjeva glede uprave i vođenja društava niti od provjere pridržavaju li se te pravne osobe tih pravila i zahtjeva. Zapravo, domaće pravo mnogih država članica Vijeća Europe sadržava takva pravila i zahtjeve, s različitim stupnjevima regulacije (vidi par. 40.–43., gore). Sud ne vidi problem *per se* u tome što azerbajdžanski zakon postavlja određene formalne zahtjeve glede pravnog oblika društava (zajedno s povezanim upravljačkim strukturama) koje udruge moraju zadovoljiti da bi bile podobne da ih država registrira kao neprofitne pravne osobe. (Par. 72.)

Prema tome, što se tiče formalnih zahtjeva da javne udruge imaju određena upravljačka tijela i, specifičnije, da periodično sazivaju opću skupštinu članova, Sud to, samo za sebe, ne smatra nepotrebnim miješanjem u pravo udruživanja. Taj zahtjev služi osiguravanju, *inter alia*, prava članova udruge da izravno sudjeluju u upravljanju i djelatnostima udruge. Nadalje, Sud smatra da je taj zahtjev, zajedno s ostalim pravilima koja se tiču prava članova i unutarnje kontrole i mehanizama upravljanja, uobičajeno postavljen da bi se spriječila bilo kakva zloupotreba pravnog statusa i s tim vezanih ekonomskih privilegija koje neprofitne osobe uživaju. (Par. 73.)

Okrećući se posebnim okolnostima ovog slučaja, Sud smatra nužnim procijeniti jesu li nalazi domaćih vlasti koji se tiču navodnih povreda zakonskih zahtjeva o unutarnjem upravljanju bili osnovani i jesu li, kao takvi, dovoljni da se opravda nametnuta sankcija. Pošto je napravio tu procjenu, Sud nije uvjeren u postojanje dovoljnih osnova koje bi opravdale miješanje o kojem je riječ ni da je to miješanje bilo proporcionalno radi ostvarenja legitimnog cilja zbog sljedećih razloga. (Par. 74.)

Na početku, Sud naglašava da je, uistinu, propust udruge da sazove opću skupštinu svojih članova otprilike sedam godina značio jasno zanemarivanje ne samo domaćeg zakona nego i vlastitog statuta. Nadalje, u vrijeme njezina ukidanja, udruga je čak propustila uskladiti svoj statut s osnovnim zakonskim uvjetima primjenjivima prema Zakonu o udrugama, koji je, u to vrijeme, bio na snazi otprilike dvije godine. Počinivši ta kršenja, udruga se jasno stavila u situaciju rizika snošenja sankcija. U skladu s tim, a u svjetlu razmatranja u par. 72.–74., gore, Sud ne može naći da bi reakcija domaćih vlasti na te povrede bila neprimjerena s ciljem osiguravanja pridržavanja osnovnih zakonskih pretpostavki o upravljanju društvima. (Par. 75.)

Bez obzira na to, prilikom procjenjivanja je li kasnija odluka vlasti da primijeni sankciju prisilnog ukidanja bila opravdana i proporcionalna, ne

može se zanemariti da je udruga stvarno pokušala popraviti problem sazivajući opću skupštinu 26. kolovoza 2002., čak i prije prvog upozorenja Ministarstva pravosuđa od 12. rujna 2002. Toj namjeri trebala se pridati dužna pozornost prilikom odlučivanja o potrebi mijешanja u prava udruge u ovom slučaju. Udruzi se trebala dati stvarna šansa da popravi stvari prije nego što ju se ukinulo. (Par. 76.)

Iako je Sud prihvatio da su, početno, vlasti pravilno reagirale na kršenje zahtjeva sazivanja opće skupštine jednom godišnje, primjećuje da se, naknadno, žarište pozornosti vlasti premjestilo na druga »kršenja«. Posebno, budući da je bilo obaviješteno o općoj skupštini od 26. kolovoza 2002., Ministarstvo nije bilo zadovoljno s njezinom »zakonitošću« i ponovilo je svoje inicijalno upozorenje dvama novim upozorenjima koja su izdana u relativno kratkom razdoblju, pri čemu je svaki put udruzi dan rok od deset dana u kojem je trebala poduzeti mjere da se poprave kršenja zakona. Sud primjećuje, prvo, da izgleda da su ti desetodnevni periodi određeni arbitrarno. Taj problem proizlazi iz činjenice da je ZNVO dopustio Ministarstvu neograničeno diskrecijsko pravo s tim u vezi (v. par. 64., gore). Drugo, u upozorenjima nije bilo objašnjenja koje bi mjere što bi ih udruga poduzela Ministarstvo smatralo prihvatljivima. Imajući na umu primjedbe Ministarstva, udruga je najvjerojatnije trebala sazvati novu opću skupštinu. Međutim, prema domaćem pravu, postupak sazivanja opće skupštine tražio je najmanje dva tjedna ... U tim okolnostima, teško je vidjeti kako je udruga mogla eliminirati ta »kršenja zakona« unutar desetodnevnog roka koji je postavilo Ministarstvo. To postavlja legitimnu zabrinutost glede pitanja je li udruzi uopće dana stvarna šansa da ispravi svoje poslove prije nego se trebala suočiti s ukidanjem. (Par. 77.)

Što se smisla drugog i trećeg upozorenja tiče, rečeno je, uopćeno, da nisu svi članovi udruge bili obaviješteni o općoj skupštini od 26. kolovoza 2002., da lokalni ogranci udruge nisu bili jednako predstavljeni na skupštini i da sadašnji podaci o članstvu nisu bili ispravno vođeni. Sud vidi malo opravdanja za mijешanje Ministarstva pravosuđa u unutarnje funkcioniranje udruge u tolikom opsegu, posebno u odsutnosti ikakvih prigovora članova udruge glede tih pitanja. Primjerice, glede pitanja predstavljenosti lokalnih ograna, domaće pravo nije, čini se, izravno reguliralo tu materiju. Sud smatra da bi određivanje načina na koji su ogranci ili pojedinačni članovi predstavljeni u njezinim središnjim tijelima trebalo ovisiti samo o udruzi. Jednako tako, osiguravanje da se formalnosti takvog tipa pridržavao i statut udruge trebalo bi primarno ovisiti o udruzi i njezinim članovima, ne o javnim vlastima. Sud smatra da, iako država može postaviti određene minimalne pretpostavke glede uloge i sastava upravljačkih tijela udruge ...

vlasti ne bi trebale intervenirati u unutarnje organizacijsko funkcioniranje udruga na tako dalekosežan način da bi osigurale da udruge poštuju svaku formalnost propisanu u svome vlastitom statutu. (Par. 79.)

Imajući to na umu, Sud smatra da, iako je nesporno da je tijekom otprilike sedam godina udruga kršila zakonski zahtjev da periodično saziva opću skupštinu, vlasti nisu dale dovoljnu težinu njezinim pokušajima da ispravi problem sazivajući opću skupštinu 26. kolovoza 2002. Što se ostalih navodnih kršenja počinjenih od udruge («nezakonitost» opće skupštine od 26. kolovoza 2002., nedostaci u popisima članstva itd.), ni domaće vlasti ni Vlada u svojim primjedbama pred Sudom nisu bile kadre dokazati bilo kakvim pouzdanim dokazima da su se ta kršenja doista dogodila odnosno, ako jesu, da su bila dovoljan razlog za miješanje o kojem je riječ. (Par. 80.)

Iz navedenoga slijedi da, glede ove osnove za miješanje (kršenje domaćih zakonskih uvjeta o unutarnjem upravljanju od strane udruge), razlozi koje su iznijele domaće vlasti da bi ga opravdale nisu relevantne ni dovoljne. U takvim okolnostima, Sud smatra da je tužena država propustila pokazati da je miješanje zadovoljilo prijeku socijalnu potrebu. (Par. 81.)

Nadalje, miješanje nije, u bilo kojem slučaju, odgovaralo zahtjevu »proporcionalnosti«. S tim u vezi, Sud smatra da su priroda i težina nametnute sankcije faktori koji se moraju uzeti u obzir prilikom procjenjivanja proporcionalnosti miješanja (v. *mutatis mutandis Mahmudov and Agazade v. Azerbajijan*, no. 35877/04, § 48., 18. prosinca 2008.). U ovom slučaju, prisilno ukidanje bila je jedina raspoloživa sankcija prema domaćem pravu u vezi s javnim udrugama koje krše zahtjeve ZNVO, pa je, prema tome, ta sankcija mogla biti nametnuta nediskriminatorno bez obzira na težinu kršenja o kojem je riječ. Sud smatra da sama činjenica da neka udruga nije poštovala određene zakonske uvjete o unutarnjem upravljanju ne može biti toliko ozbiljno kršenje koje bi bilo neoboriv razlog za njezino ukidanje. Prema tome, čak i kad bi Sud pretpostavio da su postojali neoborivi razlozi za miješanje, smatra da je trenutačno ukidanje udruge bila drastična mjera neproporcionalna ostvarenju legitimnog cilja. Odabirom proporcionalnije sankcije mogla je biti ostvarena veća fleksibilnost uvođenjem manje radikalnih alternativnih sankcija u domaće zakonodavstvo, kao što su novčana kazna ili ukidanje poreznih olakšica ... (Par. 82.)

Zaključno, Sud nalazi da odluka o ukidanju udruge na temelju navodnih povreda domaćih zakonskih pretpostavki o unutarnjem upravljanju nevladinih organizacija nije bila opravdana neoborivim razlozima i da je bila neproporcionalna ostvarenju legitimnog cilja. (Par. 83.)

*(bb) Sudjelovanje u »zakonom zabranjenim djelatnostima«*

Prema toj osnovi za ukidanje udruge, Ministarstvo pravosuđa i domaći sudovi našli su da je udruga sudjelovala u aktivnostima u kojima je nevladinim organizacijama sudjelovanje bilo zabranjeno zakonom. Posebno, udruga je bila optužena za pokušaj prikupljanja novca od državnih tijela i trgovačkih organizacija u obliku članarina, za provođenje nezakonitih inspekcija u raznim organizacijama i za sudjelovanje u »drugim nezakonitim aktivnostima koje ometaju prava poduzetnika« ... (Par. 84.)

Sud primjećuje od samog početka da, iako se čini da bi barem neke od gore navedenih optužbi, kad bi bile dokazane, prouzročile kaznenu odgovornost upravitelja udruge ili članova koji su upleteni u navodne nezakonite aktivnosti, nikada nisu bili pokrenuti kazneni postupci u vezi s tim optužbama. Ta je činjenica, sama za sebe, indikativna kad se sagleda manjak osnovanih dokaza koji bi podržali nalaze vlasti. (Par. 85.)

Sud nadalje primjećuje da ni treće upozorenje Ministarstva pravosuđa, u kojem su gore navedene optužbe iznesene, ni podnesci Ministarstva domaćim sudovima u vezi s njegovim zahtjevom za ukidanjem udruge, nisu sadržavali nikakve posebne dokaze koji bi dokazivali te optužbe. Nadalje, optužbe su same po sebi bile iznimno nejasne, kratko sročene te su ponudile malo uvida u detalje navodnih nezakonitih djelatnosti. (Par. 86.)

Domaći su sudovi prihvatili gorenavedene optužbe kao istinite, bez ikakve neovisne sudske istrage i bez ispitivanja ikakvih direktnih dokaza navodnog nezakonitog postupanja. Okružni sud u Yasamalu uzeo je u obzir samo sadržaj trećeg pisma Ministarstva, saslušao je iskaz čelnika odjela Ministarstva za registraciju pravnih osoba (koji je samo ponovio sadržaj trećeg pisma upozorenja) te je izvršio uvid u izvješće unutarnje inspekcije službenika Ministarstva pravosuđa, koje je spominjalo, u kratkim crtama, da je ogranak udruge u regiji Tovuz sudjelovao u nekim nezakonitim djelatnostima ... (Par. 87.)

Međutim, ni podnesci službenika Ministarstva pravosuđa, ni presuda Okružnog suda u Yasamalu nikada nisu spomenuli tko je pojedinačno pokušao (tj. koja osoba povezana s udrugom) nezakonito sakupiti novac u vidu članarina. Nikada nije bilo spomenuto kad su točno ti pokušaji napravljeni, niti od kojeg je točno određenog državnog tijela ili trgovačke organizacije taj novac nezakonito prikupljen. Izravne žrtve ili drugi svjedoci tog nezakonitog ponašanja nisu bili ispitani pred sudom, niti su ispitane ikakve pismene pritužbe, niti su prikazani ikakvi drugi izravni dokazi. Jednako tako, nisu dani dokazi niti su ispitane činjenice glede toga kada je točno, od kojih izravno odgovornih pojedinaca i u kojim su točno odrede-

nim organizacijama navodne »nezakonite inspekcije« izvršene. Na kraju, uopće nije bilo objašnjenja što se zapravo razumjelo pod »drugim nezakonitim djelovanjem koje je ometalo prava poduzetnika«. (Par. 88.)

Jednostavno rečeno, činjenica navodnog sudjelovanja udruge u »djelatnostima zabranjenima zakonom« nije bila dokazana. U takvim je okolnostima odluka domaćeg suda o ukidanju udruge na toj osnovi, prema viđenju Suda, ništa drugo nego arbitrarna. (Par. 90.)

Zaključno, Sud smatra da domaće vlasti ili Vlada nisu opravdali odluku o ukidanju udruge na toj osnovi. (Par. 91.)

### (cc) Zaključak

Imajući na umu navedenu analizu, Sud zaključuje da miješanje nije bilo »potrebno u demokratskom društvu«. Prema tome, došlo je do povrede čl. 11. Konvencije. (Par. 92.)

## II. Navodna povreda čl. 6. §. 1. Konvencije

...

Imajući na umu na iznesenu analizu glede povrede čl. 11., Sud smatra da nije potrebno odvojeno razmatrati u osnovi iste ili slične argumente prema čl. 6/1. Konvencije (usp. *Linkov v. the Czech Republic*, no. 10504/03, § 50., 7. prosinca 2006. i *Tunceli Kültür ve Dayanışma Derneği v. Turkey*, no. 61353/00, § 37., 10. listopada 2006.). (Par. 94.)

## III. Primjena čl. 41. Konvencije

...

### A. Šteta

#### 1. Imovinska šteta

...

Sud primjećuje da je traženi iznos hipotetičan i ništa više nego procjena podnositelja koja nije potkrijepljena nikakvim dokazima ili uvjerljivim



argumentima. U takvim okolnostima, Sud ne može spekulirati o iznosu bilo kakvih priloga koje je udruga mogla dobiti da nije bila ukinuta. Sud, prema tome, odbija zahtjev glede imovinske štete. (Par. 98.)

## 2. Neimovinska šteta

...

Sud smatra da su osnivači i članovi udruge morali trpjeti neimovinsku štetu kao posljedicu ukidanja udruge, koja se ne može kompenzirati samo utvrđivanjem postojanja povrede. Presuđujući po pravičnoj osnovi, Sud dodjeljuje udruzi 8.000 eura na ime neimovinske štete ... (Par. 101.)

## B. Troškovi i izdaci

...

Prema ustaljenoj praksi Suda, troškovi i izdaci neće se dodijeliti prema čl. 41. osim ako se utvrdi da su bili stvarni i potrebni te da su bili razumni glede ukupnog iznosa ... (Par. 104.)

...

... Sud dodjeljuje podnositeljima ukupni iznos od 2.000 eura na ime troškova i izdataka, minus 850 eura koje je udruga primila kao pravnu pomoć od Vijeća Europe ... (Par. 108.)

## C. Zatezne kamate

Sud smatra prikladnim da se zatezne kamate temelje na najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke uvećanoj za tri postotna boda. (Par. 109.)

## IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. Presuđuje da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije;
2. Presuđuje da nije potrebno zasebno ispitati pritužbe podnesene na temelju čl. 6. § 1. Konvencije;
3. Presuđuje
  - (a) da tužena država mora isplatiti podnositeljima, u roku tri mjeseca od dana kada presuda postane konačna u skladu s čl. 44. § 2. Konvencije, sljedeće iznose koje treba pretvoriti u nove azerbejdžanske mante prema tečaju važećem na dan namirenja:

- (i) 8.000 eura ... te svaki porez koji bi mogao biti zaračunan na taj iznos, na ime neimovinske štete;
  - (ii) 2.000 eura ... minus 850 eura ... danih na ime pravne pomoći te svaki porez koji bi mogao biti zaračunan na taj iznos, na ime troškova i izdataka;
- (b) da se od proteka gorenavedena tri mjeseca do namirenja na gorenavedeni iznos plaćaju obične kamate prema stopi koja je jednaka najnižoj kreditnoj stopi Europske središnje banke tijekom razdoblja neplaćanja uvećanoj za tri postotna boda;
4. Odbija ostatak zahtjeva podnositelja za pravičnu naknadu.

*Preveli i priredili Frane Staničić\* i Lana Ofak\*\**

---

\* Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

\*\* Lana Ofak, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)