

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog sažetka dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Representative of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this summary has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier ce résumé a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

SAŽETAK PRESUDE

COMMUNAUTÉ GENEVOISE D'ACTION SYNDICALE (CGAS) PROTIV ŠVICARSKE PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 27. STUDENOG 2023. ZAHTJEV BR. 21881/20

*Udruga podnositeljica nije iskoristila raspoloživa domaća pravna sredstva
prilikom podnošenja zahtjeva
za izuzeće od zabrane okupljanja
tijekom trajanja Covid-19 pandemije*

ČINJENICE

Udruga podnositeljica zahtjeva, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), je krovna organizacija za sve sindikate u kantonu Ženeva, a njen statutar ni cilj je obrana interesa radnika i svojih organizacija članica, posebice u području sindikalnih i demokratskih sloboda. Za vrijeme epidemije bolesti COVID-19, švicarska vlada donijela je Pravilnik o mjerama za suzbijanje koronavirusa br. 2 (dalje: Pravilnik COVID-19 br. 2) kojim je, među ostalim, propisana zabrana organiziranja javnih okupljanja i sudjelovanja u takvim okupljanjima. Udruga podnositeljica je podnijela zahtjev za odobrenje mirnog okupljanja 20 osoba u Ženevi. Švicarski Ured za sigurnost, zapošljavanje i zdravstvo je telefonski obavijestio udrugu podnositeljicu da će njen zahtjev biti odbijen sukladno odredbama Pravilnika COVID-19 br. 2, stoga je udruga podnositeljica odustala od okupljanja te nije poduzimala daljnje korake.

PRIGOVORI

Pozivajući se na članak 11. (sloboda okupljanja i udruživanja) Konvencije, udruga podnositeljica zahtjeva je tvrdila pred vijećem, da je zabranom svih okupljanja, javnih ili privatnih, izrečenom navedenim pravilnikom, povrijeđeno i njezino pravo na sindikalnu

slobodu, te da su zabrane uvedene Pravilnikom COVID-19 br. 2 povrijedile njeno pravo na slobodu mirnog okupljanja.

Presudom od 15. ožujka 2022. ESLJP je presudio s četiri glasa prema tri, da je došlo do povrede čl. 11. Konvencije.

Na zahtjev švicarske Vlade zahtjev je upućen na odlučivanje velikom vijeću.

OCJENA ESLJP-a

Udruga podnositeljica je po prvi put u postupku pred velikim vijećem iznijela prigovor da su zabrane uvedene Pravilnikom COVID-19 br. 2 predstavljale povredu čl. 11. Konvencije ne samo iz perspektive prava na slobodu mirnog okupljanja, već i iz perspektive prava na sindikalnu slobodu. Veliko vijeće je ocijenilo da je prigovor o povredi prava na sindikalnu slobodu nedopušten jer je prvi put istaknut u postupku pred velikim vijećem te jer nije podnesen u roku šest mjeseci od dana prestanka važenja Pravilnika COVID-19 br. 2. Slijedom navedenog, veliko vijeće je ograničilo svoje ispitivanje na prigovor o povredi prava na mirno okupljanje, a kako je izneseno i ispitano u postupku pred vijećem.

Položaj žrtve udruge podnositeljice

ESLJP je ponovio da fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca moraju dokazati da su žrtve povrede Konvencije. Pojam žrtve se mora tumačiti autonomno i neovisno od domaćih koncepata kao što su interes ili parnična sposobnost. Pojedinaac mora moći pokazati da je bio „izravno pogođen“ mjerom na koju se žali (*Lambert i drugi protiv Francuske*¹ [VV], br. 46043/14, st. 89., 5. lipnja 2015.).

Nisu dopušteni *in abstracto* prigovori o navodnim povredama Konvencije. Također, Konvencija ne predviđa institut *actio popularis*, odnosno ne dopušta da podnositelji pred ESLJP-om općenito prigovaraju odredbi domaćeg prava, domaćoj praksi ili javnim aktima jer se čini da su u suprotnosti s Konvencijom, već moraju dokazati da su izravno pogođeni tom odredbom, praksom ili aktom. Međutim, veliko vijeće je prihvatilo da pojedinci, u određenim okolnostima, mogu tvrditi da zakon krši njihova konvencijska prava iako ne postoji pojedinačna mjera provedbe, te da su zbog toga „žrtve“ povrede sukladno čl. 34. Konvencije. Kako bi mogli tvrditi da su žrtve, podnositelji moraju predložiti razumne i uvjerljive dokaze o postojanju vjerojatnosti da će se dogoditi povreda koja ih osobno pogađa. U takvom slučaju, puka sumnja ili nagađanje nisu dovoljni (*Centar za pravna istraživanja u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunjske*² [VV], br. 47848/08, st. 101., 17. srpnja 2014.).

¹ Sažetak presude je dostupan na [hrvatskom jeziku](#).

² Sažetak presude je dostupan na [hrvatskom jeziku](#).

Udruga podnositeljica nije podnijela zahtjev pred ESLJP-om u interesu svojih članova ili predstavnika, već je tvrdila da je kao udruga bila izravno pogođena odredbama Pravilnika COVID-19 br. 2. Stoga je u ovom predmetu trebalo odgovoriti na pitanje može li se udruga podnositeljica, u nedostatku pojedinačne mjere, a temeljem osporenog zakonodavstva, ipak smatrati žrtvom povrede prava zajamčenih Konvencijom u smislu čl. 34. Konvencije.

Udruga podnositeljica je pred ESLJP-om tvrdila da je zabrana javnih događanja uvedena Pravilnikom COVID-19 br. 2 predstavljala opću mjeru, obzirom da je u spornom razdoblju svako izuzeće postalo nemoguće. Navela je da je u jednoj verziji Pravilnika COVID-19 ukinuta mogućnost traženja izuzeća u svrhu „ostvarivanja političkih prava“. Međutim, ESLJP je naveo da je i dalje bilo moguće tražiti izuzeće „ako je opravdano prevladavajućim javnim interesom“ i ako je organizator dostavio primjereni plan zaštite. Obzirom na navedeno, veliko vijeće se nije moglo složiti sa zaključkom vijeća da je sporna zabrana predstavljala „opću mjeru“, odnosno zakonodavnu mjeru koja se primjenjuje na unaprijed određene situacije bez obzira na specifične činjenice pojedinog slučaja.

Veliko vijeće je utvrdilo da nije na njemu da nagađa bi li događaj koji je udruga podnositeljica htjela organizirati imao „prevladavajući javni interes“, a što bi opravdalo izuzeće od zabrane javnog okupljanja. Unatoč tome, utvrdilo je da udruga podnositeljica nije prigovorila povredi njezinog prava na slobodu okupljanja zbog nemogućnosti organizacije takvog događaja, već je osporila mjere propisane Pravilnikom COVID-19 br. 2 kojim su takva događanja zabranjena.

Naposljetku, ESLJP nije mogao zanemariti činjenicu da je udruga podnositeljica s namjerom odlučila da neće nastaviti s postupkom odobrenja izuzeća vezano uz održavanje spornog događaja, i to prije nego je dobila službenu odluku od nadležnih švicarskih tijela o odbijanju njezinog zahtjeva. Također, udruga podnositeljica ni naknadno nije podnijela zahtjev za odobrenje izuzeća od zabrane javnog okupljanja.

ESLJP je smatrao da je takvim svojim postupanjem udruga podnositeljica bila ne samo lišena položaja „izravne“ žrtve sukladno čl. 34. Konvencije, nego i lišena mogućnosti prigovaranja zbog povrede Konvencije pred nacionalnim sudovima.

Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava

Sukladno obvezi iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava podnositelji zahtjeva moraju koristiti pravna sredstva koja su dostupna i dostatna u nacionalnom pravnom sustavu u odnosu na njihove pritužbe temeljem Konvencije. Postojanje tih pravnih lijekova mora biti dovoljno izvjesno ne samo u teoriji nego i u praksi jer u suprotnom neće ispuniti zahtjev potrebne dostupnosti i učinkovitosti. Da bi bio učinkovit, pravni lijek mora moći izravno ispraviti sporno stanje stvari te mora omogućiti razumne izgleda za uspjeh (*Balogh protiv Mađarske*, br. 47940/99, st. 30., 20. srpnja 2004.).

ESLJP je ponovio da se pravilo o obvezi iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava mora primjenjivati uz određenu razinu fleksibilnosti i bez pretjeranog formalizma. Naveo je i da to

pravilo nije apsolutno niti se može automatski primjenjivati, već se moraju uzeti u obzir posebne okolnosti pojedinog slučaja (*Gherghina protiv Rumunjske*³ (odl.) [VV], br. 42219/07, st. 87., 9. srpnja 2015.). Međutim, postojanje puke sumnje u izgleda za uspjeh određenog pravnog lijeka, a koji nije očigledno uzaludan, nije valjan razlog za neiskorištavanje tog sredstva (*Scoppola protiv Italije (br. 2)* [VV], br. 10249/03, st. 70., 17. rujna 2009.).

U odnosu na teret dokazivanja, na vladi koja tvrdi da nisu iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva je da uvjeri ESLJP da je pravno sredstvo koje je predložila bilo teoretski i praktično učinkovito i dostupno u relevantno vrijeme. Nakon što je taj uvjet zadovoljen, na podnositelju je da dokaže da je taj pravni lijek uistinu iskorišten ili da je zbog nekog razloga bio neprimjeren ili neučinkovit u okolnostima određenog predmeta ili da su postojale posebne okolnosti koje su ga oslobađale te obveze. Kada podnositelj osporava odredbu zakona ili propisa tvrdeći da je u suprotnosti s Konvencijom, ESLJP je smatrao da mora biti iscrpljen domaći pravni lijek za preispitivanje usklađenosti zakona s propisima više pravne snage. Takav pravni lijek mora biti iscrpljen pod uvjetom da je izravno dostupan strankama u postupku i pod uvjetom da je sud kojemu je zahtjev upućen, nadležan i u teoriji i u praksi poništiti odredbu zakona ili propisa za koju smatra da je protivna odredbi koja ima višu pravnu snagu.

Domaće pravo mora predvidjeti primjerene i učinkovite zaštitne mjere protiv proizvoljnog i diskriminatornog korištenja diskrecijskog prava prepuštenog izvršnoj vlasti u području slobode okupljanja. Sudskim preispitivanjem mora se ocijeniti razmjernost i nužnost osporenog ograničenja u smislu čl. 11. st. 2. Konvencije. Također, organizatori bi trebali moći dobiti sudsku odluku prije datuma planiranih događanja (*Alekseyev protiv Rusije*, br. 4916/07 i dva druga, st. 99., 21. listopada 2010.).

ESLJP je ponovio da prigovor udruge podnositeljice nije bio usmjeren na posebnu mjeru ograničavanja slobode okupljanja, već se odnosio na sadržaj Pravilnika COVID-19 br. 2 i propisanu opću zabranu javnih događanja. U predmetu nije bilo sporno da u švicarskom pravu nije bila predviđena izravna ocjena ustavnosti saveznog pravilnika kao što je Pravilnik COVID-19 br. 2. Međutim, bilo je moguće u prethodnom postupku ishoditi ocjenu usklađenosti normativnih akata Savezne skupštine Švicarske i Saveznog vijeća Švicarske s odredbama više pravne snage, u okviru redovnog ispitivanja konkretnog predmeta od strane pravosudnih tijela na svim razinama. Švicarska Vlada je dala nekoliko primjera iz kojih je bilo vidljivo da takva mogućnost proizlazi i iz dosljedne sudske prakse švicarskog Saveznog vrhovnog suda, uključujući i zahtjeve vezane uz COVID-19 pandemiju.

ESLJP je utvrdio da je zahtjev za prethodnu odluku o ustavnosti, podnesen u kontekstu redovne žalbe protiv odluke kojom se provode savezni propisi, bio pravni lijek koji je bio izravno dostupan strankama i koji je omogućavao da se osporena odredba proglašena neustavnom. U sudskoj praksi ESLJP-a razvijen je kriterij prema kojem se sudsko preispitivanje pojedinačne mjere kojom se ograničava sloboda okupljanja zaštićena čl. 11. Konvencije mora provesti prije datuma planiranog javnog događanja. Međutim, navedeni kriterij nije apsolutan budući da će

³ Sažetak presude je dostupan na [hrvatskom jeziku](#).

posljedice nepoštivanja istog ovisiti o posebnim okolnostima pojedinog slučaja. Iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da se taj kriterij primjenjuje ako se organizatori događaja pridržavaju rokova predviđenih domaćim pravom i ako je planirani datum održavanja događaja od presudne važnosti za organizatora (*Ivanov i drugi protiv Bugarske*, br. 46336/99, st. 74., 24. studenog 2005.).

Veliko vijeće je odbilo i argument udruge podnositeljice da bi Savezni vrhovni sud vjerojatno odbio odlučiti o žalbi jer je bila lišena trenutnog interesa. Naime, postojanje puke sumnje oko izgleda za uspjeh određenog pravnog lijeka, a koji očigledno nije uzaludan, ne predstavlja valjan razlog za neiskorištavanje tog pravnog sredstva. U pravnom sustavu koji pruža ustavnu zaštitu temeljnih prava, dužnost je pojedinca ispitati opseg te zaštite i dopustiti domaćim sudovima da svojim tumačenjem razviju ta prava. Prvenstveno je na nacionalnim tijelima, posebice sudovima, da tumače i primjenjuju domaće pravo (*Kudrevičius i drugi protiv Litve*⁴ [VV], br. 37553/05, st. 110., 15. listopada 2015.).

ESLJP je naveo da nacionalne vlasti imaju široko polje slobodne procjene u pitanjima zdravstvene politike, kao i da bi nacionalni sudovi trebali imati priliku odlučiti o pitanjima usklađenosti nacionalnog prava s Konvencijom.

COVID-19 pandemija je pred države postavila izazov zaštite javnog zdravlja, uz istovremeno jamčenje temeljnih ljudskih prava. ESLJP je primijetio da su sve države članice Vijeća Europe odlučile ograničiti pojedina temeljna prava, uključujući slobodu okupljanja na javnim mjestima. Upravo je u takvom osjetljivom kontekstu bez presedana, bilo bitno da se nacionalnim vlastima da prilika da postignu ravnotežu između suprotstavljenih privatnih i javnih interesa ili između različitih prava zaštićenih Konvencijom, a uzimajući u obzir lokalne potrebe i uvjete, kao i tadašnju javnozdravstvenu situaciju.

Slijedom navedenog, ESLJP je smatrao da je udruga podnositeljica propustila poduzeti odgovarajuće korake kako bi omogućila nacionalnim sudovima da ispune svoju temeljnu ulogu u konvencijskom sustavu zaštite, a to je da spriječe ili isprave eventualne povrede Konvencije kroz vlastiti pravni sustav na nacionalnoj razini.

Zaključno, čak i ako je udruga podnositeljica mogla tvrditi da ima položaj žrtve, ESLJP je utvrdio da je zahtjev bio nedopušten zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

⁴ Sažetak presude je dostupan na [hrvatskom jeziku](#).

