Dr Jožef Salma

profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu

OSNOVNA (USTAVNA) I LJUDSKA PRAVA U AUSTRIJI, POSEBNO O SLOBODI UDRUŽIVANJA*

(Povodom knjige: *Grund- und Menschenrechte in Österreich*,
Band III, Wesen und Werte, N. P. Engel Verlag, Kehl, Strassburg,
Arlington, 1997, posebno: Dr. Heinz Tichy, *Die Vereinigungsfreiheit*,
str. 103—209)

I

Povodom pedesetogodišnjice stupanja na snagu Opšte deklaracije o ljudskim pravima, 1997. godine je u Austriji objavljena ne samo jubilarno, već i naučno izvanredno značajna knjiga o osnovnim (fundamentalnim, ustavnim) i ljudskim pravima (tom III), sa istraživanjima realizacije ovih prava u Austriji sprovedenih od strane istaknutih austrijskih autora ustavnog i civilnog prava. Zapravo, ovo izdanje je treći tom knjige o Osnovnim i ljudskim pravima, koja je postavila za cilj da analizira dosadašnji razvoj pravnih institucija vezanih za ova prava i da dâ, kako se u predgovoru kazuje, impulse za njihovo dalje unapređenje u budućnosti. Prvi tom ove knjige je pripremljen još 1991. godine, a izbor tekstova je objavljen 1992. godine. Treći i četvrti tom je trebalo ubrzo da usledi 1994. i 1996. godine, ali su iz redakcijskih razloga spojeni, tako da su objavljeni tek 1997. godine. Redaktori su Dr. Rudolf Machacek, Dr. Willibald Pahr i Dr. Gerhard Stadler.

Naš interes je posebno pobudio treći tom knjige u kome su obrađene sledeće teme: I. Osnovna demokratska prava. Unutar ovog poglavlja poznati profesori ustavog prava Dr. Manfred Nowak i Dr. Gerhard Strejcek obrađuju temu o izbornom pravu (Das Wahl- und Stimmrecht) (na str.

* Rad primljen: 24. 04. 2000.

I—77), zatim sledi rasprava Christine Keller sa temom o slobodi osnivanja političkih partija, sa pogledom na ustavnopravne osnove, kao i na zakon o osnivanju partija (Das Recht auf freie Parteigründung — Verfassungsrechtliche Grundlagen (str. 77—103) i najzad rad Dr. Heinz-a Tichy-ja o slobodi (civilnog) udruživanja (Vereinigungsfreiheit) (na str. 103—209). Poglavlje II je posvećeno obavezama davanja obaveštenja od strane javnih organa (Behördliche Auskunftspflichten) (str. 209—261), i napisano je perom Dr. Heriberta Harbicha. III poglavlje je posvećeno ličnim slobodama sa pogledom na Zakon o ličnim slobodama (Das Recht auf persönliche Freiheit) (str. 261—441) čiji je autor Dr. Christian Kopetzki. IV poglavlje je sa temom o zaštiti od nehumanog tretmana (Schutz vor unmenschlicher Behandlung) (str. 441—523). U ovom poglavlju Dr. Ulrich E. Zellenberg razmatra ustavnopravnu zaštitu od neljudske i ponižavajuće kazne i postupanja (Der grundrechtlicher Schutz vor Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) (str. 441—497), a Dr. Rudolf Machacek i Dr. Alfred Grof pišu o zabrani ropstva i prinudnog rada (Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit) (str. 497—523). V poglavlje je posvećeno pravima invalida, odn. hendikepiranih lica (Behindertenrechte) (str. 523—535) čiji je autor Peter Fenzl. VI poglavlje je posvećeno zaštiti stranaca (Schutz der Fremden) (str. 535—619), a autor je Stefan Rosenmayer. Ovo poglavlje se svodi na pravo azila (Asylrecht). VII poglavlje se bavi različitim pitanjima krivičnog (Dr. Wolf Okressek, Die EMRK und ihre Auswirkungen auf das österreichische Strafverfahrensrecht, str. 616—661) i upravnog (Christoph Herbst, Art. 6. EMRK und das Österreichische Verwaltungsverfahren, str. 661—709) postupka od interesa za ostvarivanje ljudskih prava. VIII poglavlje je posvećeno temi o ravnopravnosti (str. 709—957). U ovom poglavlju Dr. Sabine Bernegger raspravlja o ustavnopravnoj garantiji o ravnopravnosti — čl. 7. Austrijskog ustava, kao i zabrani diskriminacije — prema članu 14. EMRK-a (str. 709—795); zatim, Dr. Michael Holoubek o ustvanopravnoj zaštiti poverenja građana prema zakonodavcu (str. 795—847), Martha Liska-Constantopoulou o lakom i brzom pristupu javnim službama u Austriji (str. 901—957). IX poglavlje je posvećeno Hansu Kelsenu, njegovom životu, radu i aspektima njegove uloge u izgradnji sveopšteg sistema ustavnopravne zaštite, koje je napisano od strane Christian M. Piske (str. 957—967). Najzad, prilozi uz treći tom sadrže biografije autora knjige, pregled autora iz I—III toma, sadržaj I—II toma i pojmovni registar za tomove I—III (str. 967—982).

Sve su teme od velikog interesa i za naše pravo, posebno one koje obrađuju slobodu udruživanja.

II

Naročito nas je zainteresovao rad Dr. Heinz-a Tichy-ja o *slobodi (civilnog) udruživanja*. Autor je najpre bio saradnik na bečkom Pravnom fa-

kultetu, a docnije se posvetio naučnim istraživanjima iz oblasti ljudskih i građanskih prava, radeći u visokoj (naučnoj i stručnoj) administraciji federalne vlade. Objavio je brojne zapažene naučne radove iz oblasti ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava.

U analiziranom radu, u uvodnom delu, najpre se ukazuje na *formalne izvore* i na korišćenu literaturu (str. 104—108), a zatim se ukazuje na *istorijski razvoj* i današnje, *savremeno značenje* ovog fundamentalnog prava (str. 108—112). Vrš se potrebna tematska razgraničenja [pojam slobode udruživanja, udruživanje i skupovi, prinudno udruživanje, sprečavanje udruživanja zbog postojanja zakonom uređenog paralelnog (prinudnog, obaveznog) udruživanja, sloboda udruživanja i privatna autonomija, individualna i kolektivna prava, sloboda delovanja zasnovano na statutu i dr. (str. 112—130)]. Analiziraju se *pravne forme* za ostvarivanje slobode udruživanja (posebno o pravnom subjektivitetu udruženja, o ciljevima udruženja i građanskih društava, o religioznim zajednicama, razgraničenje od političkih partija). Ispituju se udruženja prema pozitivnim propisima, odredbama Zakona o udruženjima (definicija, nosioci prava na udruživanje, statuti udruženja, funkcija statuta, tumačenje statuta, statuti i njihova saglasnost sa zakonom posebno sa osnovnim ustavnim pravima, minimalni zakonski zahtevi prema statutu, generalna ili tzv. krov-udruženja, inostrana udruženja i austrijska udruženja u inostranstvu, zabrana osnivanja udruženja, promene u udruženju, skupština, kontrola udruženja, prestanak udruženja) (str. 144—207).

U poglavlju o *formalnim izvorima* se kao izvor ustavnopravnog značaja navodi čl. 11. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, ratifikovane i objavljene u saveznom Službenom listu Austrije (BGBl) br. 210/1958. Prema ovoj konvenciji svi ljudi imaju pravo na mirno sakupljanje i da se sa drugima slobodno udružuju, uključiv i pravo na zaštitu njihovih interesa putem formiranja sindikata i pravo na pristupanje (učlanjenje) u ove organizacije. Način ostvarivanja ovih prava se ne može podvrgavati nikakvim ograničenjima osim zakonom propisanih i koja su neophodna u demokratskom društvu radi zaštite nacionalne i javne bezbednosti, održavanja poretka i sprečavanja prestupa i krivičnih dela, zaštite zdravlja i morala i zaštite sloboda i prava drugih. *Austrijski Ustav* (RGBl 142/1867) u čl. 12. određuje, da austrijski državljani imaju pravo na zborovanje i na osnivanje udruženja. Ostvarivanje ovih prava se uređuje posebnim zakonskim propisima. Jedini propis koji je u tom domenu donet jeste *Zakon o udruženjima* iz 1951. godine. Navodi se da *Zaključak* br. 3. *Provizorne nacionalne skupštine* od 30. 10. 1918 (BPrNV), St GB1 3 ukida vanredne mere u pogledu ostvarivanja prava na formiranje udruženja i na udruživanje i da uvodi potpunu slobodu formiranja udruženja i udruživanja, ovom prilikom bez razlike u pravima po polovima. Ustavnopravna ograničenja prava na slobodu udruživanja se nalaze u čl. 4. *Bečkog državnog ugovora* (BGBl 152/1955) koja se odnose na zabranu udruživanja sa SR Nemačkom, a prema čl. 9. istog ugovora Austrija se obavezuje, pod pretnjom kaznenih sankcija, na odstranjenje svih tra-

gova nacizma iz političkog, kulturnog i privrednog života, kao i da će zabraniti rad svih organizacija takve vrste (str. 104—105).

Drugu grupu izvora čine zakonski propisi. Na prvom mestu se nalaze propisi o *slobodi privrednog udruživanja* inkorporisani u zakonskim propisima o pravima (privrednih) društava. Saedes materiae, međutim, kao najvažniji izvor ostaje Zakon o udruženjima iz 1951. g. (BGBI 233/1951, sa izmenama i dopunama: BGBI br. 141/1954, 102/1962, 648/1987. i 257/1993). Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (tzv. veliki, svetski pakt o ljudskim pravima) je ratifikovan i objavljen u saveznom Službenom listu Austrije (BGBI, br. 591/1978), ali se on ne može neposredno primenjivati. Zakonom o upotrebi znakova (Abzeichnengesetz, 1960, BGBI 84/1960 i 117/1980) je zabranjeno javno nošenje, proizvodnja i distribucija znakova, uniformi neke u Austriji zabranjene organizacije.

Sledeće poglavlje je posvećeno *istorijskom razvoju* i današnjem značenju fundamentalnih, osnovnih ustavnih prava i sloboda (Grundrechte). Prema tzv. *Pillendorfskom Ustavu* (od 25. 04. 1848, par. 22), zahvaljujući i liberalnom zakonodavstvu iz 1867. godine (čl. 12. Zakona o *pravima građana*, RGBI 142/1867) prihvaćena je sloboda osnivanja udruženja, s tim da je ta sloboda zagarantovana Ustavom, a ostvarivanje je prepušteno *posebnim zakonskim propisima*. Kao takav poseban propis navodi se *Zakon o udruženjima* (Vereinsgesetz), RGBI 134/1867. Ovaj zakon je liberalizovao pravo na udruživanje. Savezni sud, koji je u ono vreme imao ulogu ustavnog suda (preteča današnjeg Ustavnog suda) je u svojim odlukama povredu ovog zakona kvalifikovao kao povredu ustavom zagarantovanih prava, ili kao povredu ustavom garantovanih političkih prava i prihvatao je nadležnost za podnošenje tužbe povodom povrede takvih prava. Savezni sud se izjasnio i o „posebnom” zakonu koji je objavljen u formi *carskog Patenta iz 1852. godine* koji je sadržavao ograničenja u smislu *odobrenja* („koncesije”) udruženja, koja su ograničenja ukinuta posle 1867. godine. Prema svojevremenoj interpretaciji uloge, karaktera i sadržaja „posebnog zakona”, ni prvi ni drugi zakon nije toliko određivao obim i sadržaj ovog prava, tj. zakon nije bio u situaciji da potpuno slobodno „tumači” odn. uredi (u smislu daovoljno ograniči) ustavom zagarantovano pravo na udruživanje, niti su ti zakoni odgovarali tadašnjim shvatanjima o slobodi udruživanja, pre je reč „o širokom i neodređenom pojmu slobode udruživanja koja je odgovarala svim vrstama udruživanja uključiv i privredna udruživanja”. Drugim rečima, sve do kraja XIX veka *se nisu izdiferencirala* prava po različitim *tipovima* udruživanja (politička, građansko-kulturna i privredna), iako je na takvu diferenciranost u velikoj meri uticao *Zakon o privrednim društvima iz 1873.* kojim se privredna društva kao društva sa ograničenom odgovornošću jasno razdvajaju od drugih tipova udruživanja. Zakon iz 1867. g. još ne ukida postojeću zabranu *udruživanja žena* u politička udruženja, do ukidanja tog ograničenja dolazi tek čl. 3. Ustavnog zakona od 30. 10. 1918. g. koji us-

postavlja „potpunu slobodu udruživanja i zborovanja (javnog sakupljanja), bez obzira na polove”.

Ustavni sud Austrije u odlukama donetim u dvadesetim godinama ovog veka (254/1923, 405/1925) izražava stanovište da su odredbe Zakona o udruživanju o koncesijama udruženja (iz 1852. g.), o uslovljavanju njihovog osnivanja davanjem odobrenja, suprotne ustavom zagarantovanom pravu na udruživanje, tj. da je sistem odobrenja „posebnog zakonodavstva” nespojiv sa ovom ustavnom slobodom. Ukoliko je Zakon o udruživanju iz 1867. sadržavao ograničenja za političko udruživanje, ta ograničenja su ukinuta *novelama Zakona o udruživanju iz 1947. godine* (BGBI 251/1947), a do izdvajanja političkih udruženja iz ingerencije „opšteg” zakona o udruživanju došlo je tek donošenjem *Zakona o (političkim) partijama* (BGBI 404/1975). Novi *Zakon o slobodi udruživanja* iz 1951 (sa manjim izmenama iz 1954, 1962. i novelama iz 1987, BGBI 648/1987. i izmenama iz 1993. koje se odnose na odredbe o nadležnosti evidencionihih organa, BGBI 257/1993) pravila o udruživanju menja u većem obimu, sadrži značajnije izmene. Otpada državna kontrola (nadzor) udruženja, što je izraz novog shvatanja da udruženja kao takva „*ne ugrožavaju poredak*” i da takav (eventualan) pogled organa vlasti ne može biti osnov za odbijanje njihove registracije. Sama praksa pokrajinskih vrhovnih sudova je liberalna poslednjih decenija.

U pogledu *današnjeg shvatanja i stanja* oko prava udruživanja u Austriji najpre se ističe podatak da je na osnovu Zakona o udruženjima iz 1951. g. do 1. 9. u Austriji registrovano preko 63000 udruženja, čiji je broj do 31. 12. 1996. porastao na preko 93000. Delatnosti udruženja obuhvataju veoma različite oblasti društvenog života, kao što su sport, kulturne i humanitarne delatnosti. Po Zakonu o narodnosnim grupama njihove zemaljske (najviše) samouprave, Zemaljski saveti (BGBI 396/1976) se ne mogu formirati bez konsultacije, delegacije, odn. izbora u njihovim udruženjima. Praksa primene prava pokazuje da je osnivanje udruženja veoma lako, da se ne stvaraju nikakve barijere ili administrativne „neprijatnosti”, niti se zapažaju dosetljivosti vrednih administratora, „čuvara poretka” koji bi učinili pregaocima kulturnih društava neprijatnim postupak registracije. Diskusije su se vodile oko obima prava na privređivanje ovih (civilnih) društava, naročito krajem osamdesetih godina. Dileme nisu otklonjene ni posle izmena Zakona o udruženjima iz 1987. g., niti posle izvesnog razjašnjenja do kojeg je došlo izmenom Zakona o (privrednim) društvima (BGBI 399/1988). Impulsi za dalja razjašnjenja su dati na 10. Pravničkim danima Austrije u 1988. g. od kada je porastao interes za privatnim pravom o udruživanju (Vereinsprivatrecht).

Naravno, razlikuje se *sloboda udruživanja* od *slobode javnog okupljanja*. Pod prvom se podrazumeva pravom propisana organizaciona forma u kojoj se pravo na udruživanje ostvaruje, a druga je ustavno pravo koje inkorporiše i slobodu udruživanja (str. 113). Sloboda stvaranja udruženja podrazumeva *odsustvo bilo kakve prinude ili ograničenja* kod formiranja udruženja (str. 114). Ova sloboda znači i odsustvo prinude na

udruživanje i sloboda i pravo građana da udruženju pristupi na osnovu slobodne volje. Isto tako, ova sloboda znači i slobodu istupanja. Posebno pitanje čini slobodu udruživanja u domenu u kome zakon ipak predviđa obavezno udruživanje sa alternativnim privatnim udruživanjem istog cilja, ali nedržavnog karaktera, ili pravo na neudruživanje ako je propisana obaveza udruživanja (str. 116—118).

U svakom slučaju, osnovno je ustavno pravilo i *princip minimalnosti uslova osnivanja*, a s tim u vezi i *smanjivanja područja u kome je udruživanje obavezno*, radi postizanja „javnih ciljeva i zadataka” (str. 118). Sa tim je u vezi i propisivanje minimuma obaveznih elemenata organizacione strukture udruženja. U svakom slučaju, postoje *obavezna udruženja* koja obavljaju javne zadatke kao što je to propisano u Zakonu Karintije, koji predviđa obavezno učlanjenje privrednih subjekata u Karintijsku *Trgovačku komoru* na području te pokrajine (str. 120). Probleme „obaveznog udruživanja” je razmatrao i Strazburg i to u smislu da ono ograničava ustavom priznato pravo na slobodno odlučivanje. Doduše, prema jednom stanovištu ta sloboda se odnosi samo na privatna udruženja, a ne i na javnopravne organizacije (str. 121). Bitno je, međutim, da javnopravno obavezivanje na udruživanje treba da bude podvrgnuto ustavnopravnoj kontroli. Tako npr. javnopravni zadaci povereni (preneti) trgovačkim komorama, na osnovu zakona, imaju za cilj da se spreče nefer ponašanja u trgovini i u obavljanju profesionalne delatnosti. Komore su na osnovu odredaba zakona forma javne kontrole u cilju ostvarivanja opštih interesa u domenu obavljanja privrednih delatnosti članova. Ovakva kontrola kod privatnih organizacija koje se osnivaju slobodno, sa mogućnostima slobodnog izbora, teško se može efektivno ostvariti, bar u smislu realizacije nekih javnih interesa (str. 122). Prinudna „udruženja” privratnopravnog karaktera (str. 123) su izuzetna, budući da je za udruženja opšta karakteristika slobodna volja, ali su ona moguća kao posledica izvesnih stanja koja nastaju iz nekontraktualnih odnosa, npr. nasleđivanje, nekontraktualno suvlasništvo. — Napomenimo, tu i nije reč ni o kakvom udruživanju kojim se zasniva izvestan status (članstvo), već se radi o imovinskom odnosu, ili zajednici. Po mišljenju Dr. Tichy-ja u domenima u kojima postoji obaveza udruživanja, tj. gde je to udruživanje uređeno zakonom, treba izbegavati ciljno identičnu organizaciju privatnog prava. Ovo iz razloga, da bi se izbeglo izigravanje javnih ciljeva formulisanih u zakonima u kojima se izuzetno predviđa obavezno udruživanje (str. 126).

Sloboda udruživanja obuhvata *pravo na osnivanje*, pravo na *funkcionisanje* (uključiv i pravo na *prestanak*) i pravo na *slobodnu delatnost*, saglasno statutu (str. 127). Ova sloboda se odnosi kako na internu tako i na eksternu delatnost. Sloboda se odnosi kako na ostvarivanje individualnih prava (npr. sticanje prava na članstvo, prestanak članstva), tako i na ostvarivanje kolektivnih prava (str. 127). Osnovno je pravilo da sticanje individualnih prava, posebno svojstva člana se ne može ostvariti bez volje pojedinca.

U Austriji su udruženja samostalna *pravna lica*, ali postoje i ona bez posebnog samostalnog pravnog subjektiviteta (str. 133). *Pravne forme* za ostvarivanje prava na udruženje (str. 130) u osnovi zavise od njihovog *tipa*, odnosno od *vrste i cilja* udruženja. *Privatna* udruženja, odn. udruženja privatnog prava se organizuju prema njihovom statutu, praktično, onako kako članovi žele. Bitno je samo da organizacija bude takva da odgovara funkcijama, odn. ciljevima društva, i da struktura društva, odn. udruženja građana bude takva da obezbeđuje zaštitu prava i slobodu drugih. Ograničenje, ako je to ograničenje, postoji samo u pogledu toga da postoji postupak osnivanja i registracije. Postojanje udruženja je privatnopravno pitanje, i utoliko bi prema čl. 6. st. 1. EMRK-a (u daljem tekstu u značenju: Europäische Menschenrechtskonvention, 1968 — Evropska konvencija o ljudskim pravima) za konačno odlučivanje o njemu (tj. o postojanju, o pravu na osnivanje, povodom prestanka) je nadležan sud. Za razliku od toga, u Austriji za registraciju udruženja nadležni su upravni organi, specijalizovani za udruženja. Međutim, u slučaju eventualnog negativnog odlučivanja o registraciji, negativno, odbijajuće rešenje upravnog organa se može direktno preispitati pred ustavnim sudom (str. 132). Povodom načina *odlučivanja* u društvu, praksa pokazuje da što je veći broj članova neke organizacije, utoliko se pre primenjuje većinski princip odlučivanja, u suprotnom bi došlo do osamostaljenja, odn. odvajanja udruženja u odnosu na članstvo (str. 133). Prema čl. 11. EMRK-a tipični ciljevi postoje samo kod sindikalnih organizacija, u svakom slučaju može se pretpostaviti da je cilj svakog udruživanja obezbeđenje uslova za sopstveno funkcionisanje. Pri tome se mora obezbediti *sloboda izražavanja mišljenja* (EMRK, čl. 10), sloboda misli (čl. 9. EMRK i sloboda formiranja i izražavanja mišljenja). Posebni ciljevi su obično želje, izjave o namerama, — otuda njihovo prosto sledenje nije moguće; ne mogu se sve delatnosti obavljati „kao ciljno određene” — jer bi to bilo ograničenje po sebi, protivno slobodi udruživanja i slobodi obavljanja njihovih delatnosti (str. 134). Jedno je sigurno, da se radi o slobodno odabranim ciljevima, koji se obezbeđuju kroz slobodu formiranja i izražavanja misli i uverenja, slobodu sastajanja i donošenja odluka (str. 135). Sloboda udruživanja nije toliko shvaćena kao oblik ostvarivanja nekih „unutrašnjih” ciljeva (npr. kao što je to slučaj sa obavljanjem veroispovedi). Tu se pre radi o formi ostvarivanja prava. Tako npr. prema odredbama EMRK obezbeđena je sloboda stvaranja koalicija (čl. 10), dok god je reč o ciljno neutralnom udruživanju, tj. dok god se različiti postojeći ciljevi međusobno ne isključuju (str. 136). (Sa primedbom, — da to nije pitanje prava već fakta).

Autor razmatra *neprofitne* organizacije i sa tačke gledišta evolucije prava i interpretacije zakonskih propisa. Smatra da se § 2. važećeg Zakona o udruživanju u kome se govori o „dobiti”, treba istorijski posmatrati. Naime, nakon razgraničenja pravnih formi različitih tipova udruživanja po propisima iz 1867, pa i 1852, domen razgraničenja je prepušten posebnim zakonskim propisima. Takav je slučaj sa Zakonom o privrednim društvima (RGBI 70/1873 i BGBI 81/1974) koji je u svom §-u 1. odredio da se

pod društvom u smislu toga zakona podrazumevaju „udruženja ... koja su u osnovi posvećena sticanju dobiti u korist društva ili u korist njihovih članova”. Iz ovoga proističe da ona društva koja nisu pretežno osnovana u cilju ostvarivanja dobiti, imaju neprofitni karakter (str. 151—152). Istina, ovakvo tumačenje dovodi do suprotstavljanja ovih društava ustavnim slobodama o privređivanju odn. prava na sticanje dobiti. Ali ipak, nisu poznati slučajevi da je pravna forma udruženja korišćena radi obavljanja privredne delatnosti (str. 152). Autor ipak navodi da postoje slučajevi u praksi u kojima je teško sprovesti jasno razgraničenje. Navodi, ilustracije radi, slučaj „udruženja osiguranih vozača teretnih vozila”. Tu je predviđeno da redovni članovi mogu biti lica koja su imao ili korisnici teretnih vozila, ali kao vanredni članovi vlasnici radnji koje se bave popravkom teretnih vozila, društva koja osiguravaju ovakva vozila, posrednici i savetnici u ovom poslu osiguranja. U statutu ovog udruženja je kao cilj formulisano očekivanje i želja da se preko udruženja lakše sprečavaju i otklanjaju štete na teretnim vozilima, da se omoguću članovima lakša kontrola cena reparature kao i kontrola kvaliteta usluga kod popravke vozila, kao i pojednostavljenje obračuna kod osiguravajućih društava. Statut je nadalje predvideo da se redovnim članovima udruženja omogućavaju „privredne koristi”. No, uprkos ovim odredbama udruženje se deklariralo u statutu kao neprofitno, sa obrazloženjem da udruženje kao takvo, kao celina, nije usmereno na sticanje dobiti (str. 153). Autor s pravom primećuje, da bi takva floskula o „neprivrednom karakteru” teško mogla da prođe bez ozbiljnog prigovora, pogotovo što se postavlja pitanje kako će udruženje raspolagati pravima i obavezama potencijalnih partnera — članova (npr. osiguravajuća društva), ili kontrolisati kvalitet njihovog rada sa ograničenim sredstvima (članarinama). Novele Zakona o udruženjima iz 1987. g. nisu unele preciziranje pojma „dobiti”, radi jasnijeg razgraničenja profitnih i neprofitnih društava. U svakom slučaju, ostaje propis iz § 2. ranijeg teksta zakona, prema kome se registracija profitno usmerenih zajednica u formi udruženja jednostavno imaju odbiti, nezavisno od toga što je prema sudskoj praksi potrebno da se pri osnivanju udruženja moraju ispoštovati uslovi i prava sadržana u čl. 11. st. 2. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, BGBI 210/1958. Iza toga se postavlja pitanje da li su udruženja koja imaju za cilj sticanje dobiti protivna slobodi udruživanja ustanovljenoj u čl. 11. pomenute konvencije. Naravno, može se pitanje i drugačije postaviti, — da li su udruženja koja imaju za cilj sticanje dobiti protivna zakonu (čl. 6/1 noveliranog Zakona o udruženjima, 1987) isključivo zbog profitnih ciljeva ili i iz drugih razloga (str. 154). Možemo da napomenemo da u susednoj Mađarskoj propisi o udruženjima omogućavaju i privređivanje u cilju ostvarivanja delatnosti društava — udruženja građana. (V. npr., prof. dr. Harmathy Attila, *A polgári jog a századfordulón / Građansko pravo na kraju veka*, Jogtudományi Közlöny, Budapest, br. 4/2000, str. 117, 120).

Posebno je pitanje pravnog položaja *verskih zajednica*. Čl. 9. i čl. 11. EMRK-a obavezuje državu da se, između ostalog, postara o odgovora-

rajućim pravnim propisima, a naročito da omogući odgovarajuće pravne forme pogodne za ostvarivanje slobode veroispovesti putem odgovarajuće trajne organizacione pravne forme (kao što su udruženja — „Vereinigung“). U tom pogledu je čl. 15. navedenog zakona o udruživanju iz 1867. g. (StGBI 142/1867. određuje da „svaka zakonom priznata crkva i religijska zajednica“ ima, između ostalog, „pravo na samostalno uređenje i upravljanje“, pri čemu one u svemu ostalome ostaju „kao i svako društvo podvrgnute opštim državnim zakonima“. U „stvari unutrašnje nadležnosti“ spadaju (dalji) razvoj sopstvene organizacije život udruženja. Zakon o udružanjima iz 1951. iz svojih predviđenih formi za ostala udruženja iz § 3. izuzima crkve i crkvene zajednice, što znači da organizacionu formu prepušta aktima tih zajednica, tj. smatra da je oblik organizovanja slobodan, nezavisan od državnih propisa. Sloboda udruživanja se time proteže i na unutrašnju crkvenu organizaciju sve dotle dok ona kao takva ne ograničava (generalnu) slobodu udruživanja (npr. ako ta organizacija svojim pravilima ograničava slobodu istupanja iz takve zajednice). U „državnom domenu“ ima određenih pravnih konsekvenci ako je jedno crkveno udruženje priznato i od strane države. Pravni osnov za državno priznanje udruženja čine međunarodni sporazumi ili zakonski propisi. (Npr. Konkordat između Svete stolice i Republike Austrije, BGBI 1934. II/2 čl. II st. 2, čl. X par. 2, čl. XV par. 7 st. 1; ili par. 1 i 5 Saveznog zakona o spoljnim pravnim odnosima Evangelističke crkve, BGBI 182/1961. U literaturi se navodi da u tom pogledu, u pogledu „državne priznatosti“ postoje nerešena pitanja za neke verske zajednice). Za postizanje pravnog subjektiviteta „prema spolja“, tj. sa stanovišta državnog prava, traži se državna saglasnost, dozvola, pri čemu je za to dovoljno državno „uzimanje k znanju“. [Tako npr. prema Zakonu o priznanju religija i njihovih zajednica iz 1874 (RGBI 68/1874) za dozvolu (Genehmigung) se traži saglasnost kulturnih zajednica i odgovarajućeg Ministarstva.] Putem te saglasnosti crkveno udruživanje stiče pravni status javnopravnog karaktera. U svakom slučaju je moguće, i bez naročitog ograničenja je dopušteno da neko crkveno udruženje i prema pravilima državnog prava ima pravni položaj privatnopravnog udruženja. Naravno, religijska udruženja i zajednice ne mogu imati ciljeve koji su protivni Ustavu (str. 154—156). Pored navedene odredbe Zakona o priznavanju religijskih zajednica od vremena potpisivanja *Sen Žermenskog sporazuma* (StGBI 303/1920), na osnovu čl. 63. st. 3. ovog sporazuma „svaki stanovnik Austrije ... ima pravo da slobodno, javno ili privatno ispoljava i obavlja bilo koje uverenje, religiju ili spoznaju, sve dotle dok se to ne protivi javnom poretku ili dobrim običajima“. Na taj način javno obavljanje religije je od toga vremena nezavisno od „priznatosti“ ili „nepriznatosti“ date religije (str. 158). Što se tiče uslova adekvatne pravne forme, to je pitanje višedecenijskih nastojanja samih zajednica da (u svojim opštim aktima odn. organizaciji) pronađu odgovarajuće pravne forme, kao i liberalnog pristupa organa vlasti koji je značio da nije dolazilo do odbijanja registracije usled nedostatka u organizacijskim aktima. Neki problemi su se mogli zapaziti

u praksi u slučajevima u kojima rukovodeći organi nisu izabrani, odn. nisu određeni putem izbora, dakle kada su nedostajale „demokratske strukture” (str. 160).

U pogledu odnosa udruženja, društava prema partijama (str. 161) autor ističe, da se nakon donošenja Zakona o političkim partijama (BGBl 404/1975) pokazalo, da je osnivanje *partije* naspram stvaranja udruženja daleko jednostavnije, pri čemu se osnivanje partija pravno svodi na ispunjenje minimuma uslova propisanih za njihove akte i osnivanje, u pogledu evidencije u periodičnom glasilu i prijave saveznom Ministarstvu unutrašnjih poslova. Time politička stranka stiče pravni subjektivitet (par. 1. nav. Zakona o partijama). U zakonu pravnog osnova za odbijanje ne postoji. Nema mogućnosti za izbor između propisanih formi iz Zakona o partijama kao zakona *lex specialis* i Zakona o udruženjima. Na taj način formiranje partija prema propisima o udruženjima je nedopušteno, prema usvojenoj upravnoj praksi, — iako u Zakonu o udruženjima ne postoji izričiti propis o isključenju takve mogućnosti, — ali se napominje da takav propis i nije potreban jer se kod Zakona o partijama radi o propisu ustavnopravnog karaktera, te su forme (oblici organizovanja) predviđene Zakonom sa takvim karakterom imperativne za partije (str. 162). Postoji i suprotan stav Saveznog ministarstva za unutrašnje poslove od 8. 8. 1975 (V. Kostelka, *Politische Parteien in der österreichische Rechtsordnung, in Arbeitsrecht und soziale Grundlagen*, FS Floretta (1983), str. 37, Fessler/Keller, *Österreichisches Vereinsrecht*, 1990; Fessler/Keller/Krejci/Zetter, *Reform des Vereinsrechts*, 1997. i dr.), prema kome mogu postojati, paralelno, jedna pored druge političke i nestranačke organizacije sa potpuno identičnim imenom, što je po mišljenju Dr. Tichy-ja isključeno. Autor zapaža nedostatnost odredaba Zakona o partijama u pogledu pravnog položaja onih organizacija koje su bile prethodno formirane kao udruženja i koja su pretvorena ili se žele pretvoriti u partije. Po nekim mišljenjima, tada ranije registrovana delatnost udruženja miruje, a po drugima pretvaranjem udruženja u partiju prestaje udruženje danom osnivanja partije, na osnovu čl. 1. Zakona o partijama. Autor napominje da i pored nedostataka Zakona o partijama, naročito na planu jasnog razgraničenja partija od udruženja građana, u praksi se na sreću nije desio pomena vredan slučaj povrede pravila o udruženjima (str. 162—163).

Autor je posebnu pažnju posvetio *statutima* udruženja, ističući da su oni opšti akti, da su važan elemenat njihove organizacije i funkcionisanja i slobode udruživanja, njihova interpretacija, tumačenje jeste i treba da je ustavno konformno; što znači, da ako je u pitanju odredba koja se tiče postojanja ili nepostojanja udruženja, onda je rasprava o tome ustavno-sudsko pitanje, tj. spada u nadležnost Ustavnog suda (str. 168—169). Statuti moraju biti u saglasnosti sa privatnim pravom, a osobito sa ustavnim propisima o slobodama i pravima građana. Saglasnost statuta sa pravilima privatnog prava se ispituje u sudskom postupku (str. 172). Minimalni zahtevi za statut čine odredbe koje se tiču imena udruženja, sedišta, jasnog i sveobuhvatnog opisa cilja udruženja, kao i opisa delatnosti pred-

videnih za ostvarivanje ciljeva. Potrebne su odredbe o sticanju i prestanku članskog svojstva, odredbe o pravima i obavezama članova udruženja, odredbe o organima udruženja, propisi o uslovima punovažnog odlučivanja preko organa udruženja, podatak o tome ko zastupa udruženje prema trećim licima, način rešavanja sporova između članova, odredbe o slobodnom, voljnom prestanku udruženja i o sudbini imovine udruženja u slučaju prestanka (str. 174). Sudska praksa kod delatnosti traži da su sve delatnosti taksativno odn. izričito navedene u statutu (str. 181). Zabranjeni su ciljevi koji sadrže bilo kakvu diskriminaciju (str. 179). Sedište mora biti u zemlji, s tim da autor napominje razloge zbog kojih sedište u principu ne može biti u inostranstvu, i navodi da je to zbog toga što je to način pravne „dostupnosti upravnih organa”, što po njemu ne znači da su austrijski organi jedino nadležni (str. 177). Nazivi po Zakonu (par. 4. st. 3) treba da budu takvi da upućuju na zaključak o ciljevima, da isključuju zamenu sa drugim udruženjima i da nisu suprotni posebnim propisima. Tako npr., ne mogu sadržati elemente koji ukazuju na institucije druge vrste: naziv udruženja ne može sadržati reč „univerzitet”. Jedan apstraktan naziv nije dovoljan, potrebno je da sadrži elemente koji ukazuju na cilj, i na osobinu da je po sredi udruženje. Skraćeni naziv je dopušten ukoliko je predviđen statutom (str. 175) i tada se skraćeni naziv može koristiti i kod zaključenja pravnih poslova. Statuti moraju predvideti sve vrste, kategorije članstva (npr. i počasne članove) sa uređenjem njihovih prava i obaveza, posebno prava na formiranje stavova udruženja. Pravo na formiranje stavova ne može biti isključeno odredbama statuta (to su odredbe o demokratskim uslovima u udruženju) (str. 183).

Povodom *organa* zakon predviđa minimume koji se u svakom slučaju imaju predvideti u statutu, kao što je skupština članova (Mitgliedversammlung), zatim rukovodni organ (Leitungsorgan). Skupština je organ u kome članovi ostvaruju svoju saradnju u udruženju, i zato se preporučuje da statuti ne sadrže suviše duge rokove za sazivanje skupštine (str. 183). Za rukovodni organ, predsedništvo i sl., se predviđa da treba da se sastoji od više lica, od kojih svaki obavlja odgovarajuće funkcije, npr., predsednik, zapisničar, blagajnik, itd., pri čemu najmanje jedan od njih treba da bude ovlašćen na zastupanje udruženja. Moguće je na osnovu pravnog posla, posebno ugovora o službi, spoljnom licu, tj. licu koje nije član, dati potrebna ovlašćenja radi sprovođenja odluka. Ovakvo lice nema svojstvo organa udruženja (str. 184). Statuti treba da predvide potreban kvorum i meru saglasnosti radi donošenja punovažnih odluka (str. 184). Po red tzv. statutarnog zastupanja, zastupanje se može poveriti i putem pravnog posla (str. 185). Za rešavanje sporova statuti mogu predvideti unutrašnju *arbitražu*. Ukoliko su sporovi civilnopravni, oni se rešavaju pred sudom, ukoliko u statutu nije isključen redovni pravni put i nije utvrđeno rešavanje sporova putem unutrašnje arbitraže. Doduše, sporno je, da li je statutarna odredba o isključenju redovnog pravnog puta konformna zakonu (str. 185).

Što se tiče *stranih udruženja* koji se osnivaju u Austriji, ako imaju sedište u Austriji, za njih važe austrijski zakonski propisi o udruženjima. Ako se udruženja osnivaju po stranim pravnim propisima o udruživanju, ona u Austriji ne mogu obavljati delatnosti kao udruženja, tj. ne potpadaju pod propise o udruženjima. Otuda, ona, ako žele da obavljaju delatnosti udruženja, moraju biti osnovana po pravilima domaćeg prava, a u tom slučaju uživaju sva prava i imaju sve dužnosti kao i domaća udruženja. Imaju aktivnu i pasivnu legitimaciju u sporovima pred domaćim sudovima.

U pogledu *nevladinih međunarodnih organizacija* primenjuju se pravila Evropske konvencije o priznanju pravnog subjektiviteta međunarodnih nevladinih organizacija iz 1986. g., koja je u Austriji stupila na snagu 1. 8. 1992. g. i koja se označavaju skraćenicom NGO. Te organizacije se mogu izuzetno osnovati kao udruženja i po pravilima stranog prava u pogledu organizacije, strukture; naravno, uz uslov poštovanja domaće i međunarodne javne sigurnosti i bezbednosti i pravnog poretka (str. 188—193).

Austrijska udruženja formirana prema pravilima austrijskog prava, koja imaju *sedište u inostranstvu*, obavljaju svoje delatnosti u skladu sa pomenutom Evropskom konvencijom o priznavanju pravnog subjektiviteta međunarodnih nevladinih (nedržavnih) organizacija (str. 193).

Način vršenja *kontrole* rada organa u udruženjima je prepušten odredbama statuta udruženja, posebno u pogledu računovodstva, koja se u statutarnoj praksi poverava posebnom organu udruženja (Rechnungsprüfer). Rukovodni organ je dužan da na skupštini članova podnese informacije o ostvarenoj delatnosti i o finansijskom poslovanju (str. 198).

III

Rad Dr. Heinz-a Tichy-ja o slobodi udruživanja sa akcentom na udruženja građana je vredno štivo, sa analizom kako teorijskih, istorijsko-pravnih tako i praktičnih i pozitivnopravnih pa i uporedno-pravno relevantnih pitanja, uključiv i upravnu (registracionu), ustavno-sudsku i sudsku praksu. Monografija je značajan doprinos ne samo austrijskoj već i uporednopravnoj i evropskoj literaturi o slobodi udruživanja i o udruženjima građana. Iz izlaganja autora i iz prakse organa uprave navedene u radu, može se zaključiti da su uprkos nekim nedostacima u zakonodavstvu, posebno u domenu razgraničenja nekih tipova organizacija, primena prava je liberalna. Takvu primenu između ostalog dokazuje postojanje i nesmetano i slobodno funkcionisanje mnogobrojnih udruženja. Neka istorijska ograničenja su prevaziđena odredbama zakona novijeg porekla, ali se ukazuje na potrebu za rekodifikacijom materije. Pravilima austrijskog prava se ne može prigovoriti sa stanovišta konzistentnosti. Doduše, propisi o udruživanju u nekim zapadnoevropskim zemljama (npr. SR Nemačka), sadrže bliža razgraničenja između različitih tipova društava, osobito

partija i udruženja. U svakom slučaju, veoma su zanimljivi pravni problemi koji se u ovom radu zapažaju, koji mogu biti nezavisni od zakonodavnih rešenja, odnosno mogu da se pojave kao pravni problemi u svim pravnim sistemima. Udruženja građana su veoma važan oblik delatnosti građana posvećeni nekom zajedničkom (kulturnom, stručnom, stvaralačkom) cilju i predstavljaju važan oblik ostvarivanja prava na slobodu udruživanja. Prihvatajući ograničenja rezervacije poretka koja su po autorovom gledištu s razlogom opravdana, autor opravdanje za reformama vidi pre svega u nedostacima oko jasnijeg razgraničenja društava, udruženja građana i političkih organizacija, ali i potrebe da se cela materija reguliše u jednoj kodifikaciji. Zahvaljujući tome da se u praksi primene prava ove „nejasnoće” ne potenciraju, nema većih teškoća u prijavama i osnivanju društava, odn. udruženja. Međutim, u poređenju uslova osnivanja udruženja i partija, zapaža se da se potonja mnogo „lakše” osnivaju, tj. osnivaju se prema pojednostavljenoj proceduri.

Naši zakonski propisi a posebno njihova primena, kako federalni, tako i republički, a posebno njihova primena, u domenu udruženja građana ne mogu se pohvaliti međusobnom konzistentnošću a pogotovu naročito liberalnom primenom. To vredi posebno za propise Republike Srbije i praksu primene. Takođe, može se primetiti da su predugo ostala u važnosti prevaziđena ograničenja kao što su saglasnost socijalističkog saveza (već u periodu kada tog ili takvog saveza nije bilo), razni propisi i odredbe zakona o davanju saglasnosti na prostorne uslove sedišta, šta više sa obavezom „provere sanitarnih uslova” i arbitrarnog postupanja u vezi sa tim uslovom. Nisu predviđeni redovni pravni putevi za pravosudnu kontrolu negativnih (odbijajućih) upravnih rešenja. I kod nas su pravnici praktičari (advokati) zapažali da je „lakše” osnovati partiju nego udruženje građana, što nema naročitog opravdanja ni sa stanovišta uporednog ni sa stanovišta domaćeg prava. Sa te tačke gledišta ne vidimo zašto bi udruženja imala neopravdano veću rezervu poretka nego ostali oblici zajedništva, društava u kojima se ostvaruje pravo na slobodu udruživanja i na okupljanje građana.