

# ГОРЖЕЛИК (GORZELIK) И ДРУГИЕ против ПОЛЬШИ<sup>1</sup>

Судебное решение от 20 декабря 2001 г.

(Application no. 44158/98)

## КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

### *Основные факты*

Заявители являлись польскими гражданами, которые желали зарегистрировать новую организацию под названием «Союз людей силезской национальности». Польские власти отказали в регистрации данного объединения на основании того, что и название организации, и определенные положения союзного меморандума ассоциации, который характеризует силезцев как «национальное меньшинство», предполагали, что их реальными намерениями было изменение положений избирательного законодательства, которое предоставляет привилегии «национальным меньшинствам».

## ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

### ВОПРОСЫ ПРАВА

(...)

#### **О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

33. Заявители жаловались на польские власти, которые отказали в регистрации их ассоциации под названием «Союз людей силезской национальности». Они утверждали нарушении ст.11 Конвенции.

#### **А. Было ли вмешательство?**

34. Все выступления перед судом свидетельствовали о том, что отказ в регистрации ассоциации заявителей равняется вмешательству в их свободу ассоциаций. Суд принял такое же мнение.

#### **В. Было ли вмешательство оправданным?**

35. Такое вмешательство противоречит ст.11 Конвенции, если оно не было «предусмотрено законом», преследовало одну или более законных целей согласно § 2 этой статьи и было «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей.

(...)

1. «[Вмешательство] предусмотрено законом»

(a) Аргументы сторон

---

<sup>1</sup> Источник: Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий. Резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой.

*(i) Заявители*

36. Заявители утверждали, что вмешательство в их право создавать ассоциацию не было «предусмотрено законом». Они утверждали, что, согласно Закону об ассоциациях и Конституционным положениям, суды могут отказывать в регистрации ассоциации, но только в случае, если было установлено несоответствие меморандума ассоциации законодательству. Подобное утверждение не может носить общего характера. Суды были обязаны опираться на конкретное (или предполагаемое) нарушение законных норм, которое могло быть обусловлено содержанием меморандума ассоциации. В представлении заявителей ни суды, ни правительство, имея дело с данным случаем, не основывались ни на одном из этих положений.

*(ii) Правительство*

37. Правительство считает, что вмешательство было «предусмотрено законом». Национальные суды выносили свои решения, основываясь на положениях законодательных актов, в частности, на ст.ст. 14 и 16 Закона об ассоциациях, которые предусматривали возможность отказа в регистрации ассоциации, которая не соответствует условиям, изложенным в Законе. Более того, конституционные положения запрещали регистрацию ассоциаций, цели и деятельность которых противоречили бы Конституции или кодексам. И, наконец, правительство подчеркнуло, что положения, устанавливающие условия регистрации ассоциаций, были сформулированы четко и ясно, позволяя лицу определить свою позицию и действия, следовательно, обладали критерием «предвидения» закона с точки зрения Конвенции.

*(b) Оценка Суда*

38. Суд отмечает, что Верховный Суд и Апелляционный Суд Катовице в отказе регистрировать ассоциацию заявителей полагались на положения национального законодательства, в частности, на ст.32 Конституции, ст.ст.5 и 58 Гражданского кодекса и ст.ст.8, 10 (1, 4) и 14 Закона об ассоциациях. Суд соответственно поддерживает тот факт, что вмешательство было «предусмотрено законом».

*2. «Правомерность цели [вмешательства]»*

*(a) Аргументы сторон*

*(i) Правительство*

39. Правительство утверждало, что вмешательство в право заявителей преследовало законные цели – предотвращение беспорядка и защита прав и свобод других лиц. Правительство также отмечало, что заявители, действуя в обход избирательного закона, пытались использовать законную процедуру регистрации ассоциации, чтобы получить статус «национального меньшинства».

40. Правительство далее подчеркивало, что компетентные суды правильно утверждали в своих решениях, что регистрация ассоциации заявителей как организации национальных меньшинств повлечет за собой серьезные последствия для правового порядка государства. Таким образом, у силезцев, которые не являются, по сути, нацией, но выступают в качестве одной из нескольких этнических групп Польши, появилась бы возможность истребовать определенные привилегии, предоставляемые польским законодательством национальным меньшинствам. Ассоциация заявителей, по мнению

правительства, неизбежно получила бы специальные права, предоставляемые Законом о парламентских выборах 1993 г. Согласно этому закону, избирательные комитеты зарегистрированных организаций и национальных меньшинств имели право освобождения от пятипроцентного порога голосов, необходимых для принятия участия в распределении мест в Парламенте.

41. Правительство продолжало утверждать, что власти должны были проявить должное внимание к возможным последствиям регистрации ассоциации заявителей, которые могли привести к ущемлению прав других этнических групп Польши. Если бы силезская этническая группа получила статус национального меньшинства благодаря регистрации своей организации, принцип равенства перед законом был бы нарушен. Другие этнические группы польских граждан, к примеру, гурали, кашубы или мазуры, были бы очевидно дискриминированы.

*(ii) Заявители*

42. Заявители считали, что аргументы правительства были основаны на предположениях и гипотезах, а не на свидетельских показаниях, которые учредители «Союза людей силезской национальности» давали во время разбирательства дела в польских судах. Они утверждали, что в меморандуме ассоциации нет ничего, что могло бы сформировать почву для предположений о том, что члены Союза в действительности желали получить юридическое признание силезцев как национального меньшинства и, таким образом, возможность пользоваться привилегиями национальных меньшинств, предусмотренных законодательством Польши.

43. Наконец, заявители попросили Суд отвергнуть аргумент правительства о том, что вмешательство в право заявителей преследовало цели поддержания принципа равенства перед законом и предотвращения дискриминации в отношении других этнических или региональных групп.

*(b) Оценка Суда*

44. Суд усмотрел, что Верховный и Апелляционный суды приняли решение о противоречии возможной регистрации ассоциации заявителей законодательству, особенно в свете названия ассоциации, которое, по их мнению, имеет связь с несуществующей нацией, и, таким образом, вводило бы общественность в заблуждение. Суды также постановили, что регистрация ассоциации как союза представителей национального меньшинства повлечет за собой серьезные последствия для других этнических групп Польши. Такая спорная мера, соответственно, предпринята в целях «предотвращения беспорядков» и «защиты прав и свобод других лиц», которые являются законными целями согласно ст.11 Конвенции.

*3. «Необходимость в демократическом обществе»*

*(a) Аргументы сторон*

*(i) Заявители*

45. Заявители утверждали, что отказ в регистрации их ассоциации не являлся необходимым для достижения целей, преследуемых властями. По их представлению, аргументы, выдвинутые правительством и, ранее, представителями местных властей, не отвечают концепции «острой социальной необходимости», как это было

интерпретировано судом. Заявители также говорят о несоответствии мер, предпринятых в отношении ассоциации, заявленным правительством целям. В связи с этим заявители подчеркнули, что отказ в регистрации их ассоциации был основан на единственном факте, что в предложенном названии содержалось слово «национальность». Этот термин, по мнению властей, не может быть применен к силезцам. Однако усмотрение правительства являлось произвольным, потому что польское законодательство не дает определения терминам «этническое» или «национальное» меньшинство и не предполагает процедуры, согласно которой меньшинства могли бы добиваться правового признания.

46. В этой связи заявители критиковали власти за использование установленной законом процедуры регистрации ассоциаций для разрешения вопроса о принадлежности силезцев к национальным меньшинствам вместо того, чтобы решать вопрос о том, соответствует ли ассоциация условиям, закрепленным в Законе об ассоциациях, что по определению несовместимо с принципами демократического государства и нормами законодательства. (...)

48. Заявители также утверждали, что в случае регистрации организации власти имели бы в своем распоряжении способы проверки и контроля соответствия деятельности и принципов организации законодательству. Возможным было бы использование таких мер, как аннулирование неправомερных решений ассоциации, или ликвидация последней в соответствии с Законом об ассоциациях.

49. В свете всего вышеперечисленного заявители считали, что предполагаемое вмешательство в их право вступать в ассоциацию с другими лицами не было необходимо в демократическом обществе для предотвращения беспорядка и защиты прав других лиц.

#### *(ii) Правительство*

50. Правительство осознает тот факт, что исключения, предусмотренные ст.11 Конвенции, должны быть четко определены, и что только вынужденные причины оправдывают ограничения свободы ассоциаций. Правительство подчеркнуло, что государства самостоятельно определяют границы вмешательства в этой сфере – степенью соответствия целей и деятельности ассоциации национальному праву.

51. Следовательно, продолжало правительство, власти должны были предпринять определенные шаги для того, чтобы проверить, что название ассоциации не будет путать общественность, а также не явится причиной споров и разногласия среди других членов общества.

52. Правительство признало, что человек имеет право делать собственный выбор о желании или нежелании принадлежать к определенному меньшинству. Однако данное утверждение как таковое не может наделить группу статусом национального меньшинства. Таким образом, Верховный и Апелляционный суды справедливо заметили, что вопрос выбора принадлежности должен относиться к существующей нации или национальности, что, в случае силезцев, которые являлись этнической группой, не валидно.

53. Правительство также добавило, что ни Конституция Польши, ни любой другой законодательный акт не предусматривают специальную процедуру, определяющую способы правового признания меньшинства. Однако такое признание было возможным через процедуру регистрации ассоциации, объединяющей некоторую группу лиц, с

условием проведения проверок на соответствие группы требованиям для признания ее меньшинством. Некоторые национальные меньшинства, к примеру, немцы, белорусы, украинцы, литовцы, словаки и чехи формально были признаны меньшинствами в двусторонних соглашениях о добрососедских отношениях и сотрудничестве, которые Польша заключила в последние годы.

54. Наконец, обращаясь к обстоятельствам, сопровождающим отказ в государственной регистрации ассоциации заявителей, правительство придало важное значение тому факту, что заявители отказались вносить (даже незначительные) исправления в наиболее спорные положения меморандума ассоциации, а также изменять название организации. Если бы заявители сократили или изменили спорный § 30 меморандума, их ассоциация могла быть зарегистрирована. По мнению правительства, удаление положений данного параграфа не противоречило бы общей концепции заявителей, особенно в случае, если предполагаемая деятельность организации могла бы осуществляться и без учета данной части заявленного меморандума ассоциации. Таким образом, правительство пришло к выводу, что вмешательство в право заявителей на объединение с другими лицами не может считаться неправомерным, в соответствии со ст.11 Конвенции.

(b) Оценка Суда

1) Основные принципы прецедентного права Суда

55. Суд, возвращаясь к обстоятельствам дела, говорит о том, что право создавать ассоциацию закреплено в ст. 11 Конвенции. Главным аспектом права на свободу ассоциаций является возможность граждан учреждать в соответствии с законодательством союзы для осуществления совместных действий в сфере общих интересов. Без наличия этой возможности право на объединение не будет иметь практического значения. Наличие положений национального законодательства, защищающих свободу ассоциаций, а также правоприменительная практика государства указывают на уровень развития демократии в данной стране. Государства проверяют соответствие целей и деятельности ассоциации национальному правому порядку способами, совместимыми с Конвенцией, факт проверки также является предметом пересмотра конвенционными органами (см. дело *Sidiropoulos and Others v. Greece* от 10 июля 1998, Судебные решения и постановления 1998—IV, стр. 1614—15, § 40).

56. Конвенция требует, чтобы любое вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций было оценено должным образом с учетом «необходимости в демократическом обществе». Обоснованное вмешательство – это вмешательство, суть которого коренится в принципах демократического общества (см. дело *United Communist Party and Others v. Turkey* от 30 января 1998, Судебные решения и постановления 1998—I, стр. 21, §45).

57. Термин «необходимый», используемый в ст.11 Конвенции, не имеет такой гибкости интерпретации как, положим, термин «полезный» или «желаемый». К тому же, плюрализм и толерантность являются отличительными признаками «демократического общества». Несмотря на то, что интересы лиц могут быть в случайном порядке субординированы в пользу той или иной группы, демократия означает, что взгляды большинства превалируют не всегда. Должен быть достигнут баланс, который создаст условия для честного и надлежащего обращения с меньшинствами, а также позволит избежать злоупотреблений со стороны доминирующих позиций (см. дело *Young, James and Webster v. United Kingdom* от 13 августа 1981, серии А № 44, стр.25, *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/95 b 28443/95, ECHR 1999-III стр.65, § 112).

58. Следовательно, исключения, установленные ст.11 Конвенции, не могут быть истолковано двояко; только обоснованные и законные причины могут оправдать ограничение свободы ассоциаций. Поэтому, говоря о степени необходимости вмешательства в соответствии с параграфом 2 ст.11, государство жестко ограничено пределами «возможного оправдания вмешательства», которое должно соответствовать принимаемым и пересматриваемым решениям Суда. Европейский Суд дает оценку решениям национального уровня (см. дело *Socialist Party and Others v. Turkey* от 25 мая 1998 г., стр.1258, § 50). Когда Суд выносит свое решение, его задачей не является обоснование своего мнения перед национальными властями, но, скорее, пересмотр обстоятельств дела в контексте ст.11 Конвенции, а также уже вынесенных Судом решений. Это не значит, что решение будет ограничено проверкой добросовестности, тщательности и благоразумности исполнения государством-ответчиком обязательств по Конвенции. Суд должен также обратить внимание на предполагаемое вмешательство в право в обстоятельствах конкретного дела и определить, являлось ли вмешательство «соответствующим законной цели», было ли оно «обоснованным и значимым». Суд должен убедиться, что национальные суды должным образом применяли стандарты, соответствующие принципам ст.11 Конвенции и, более того, что в своих решениях они основывались на объективной оценке фактов дела (см. дело *Socialist Party and Others v. Turkey*).

59. В этой связи Суд говорил, что свобода ассоциаций не абсолютна и что в определенных делах следует принимать во внимание тот факт, что необходимость защищать конвенционные права может привести к ограничению других прав или свобод, установленных Конвенцией (см., *mutatis mutandis*, дело *Otto-Preminger-Institut v. Austria* от 20 сентября 1994, серии А №295-А, стр. 18 и 19, § 47 и § 50). Сложно сбалансировать конфликт индивидуальных интересов и прав. Обстоятельства дела могут включать в себя рассмотрение политических и социальных вопросов, разрешение которых может существенно отличаться на различных стадиях развития демократического общества (см. *mutatis mutandis*, дело *Handyside v. United Kingdom* от 7 декабря 1976, серии А № 24, стр.22 § 48).

60. В контексте настоящего дела Суд отметил, что при оценке пропорциональности вмешательства во внимание должны быть приняты также природа и строгость оспариваемой меры (см. *mutatis mutandis*, дело *Okcuoglu v. Turkey* [GC], №24246/94, ECHR 1999-IV, § 49). Более того, Суд признал, что в некоторых делах применение решительных, или даже радикальных, мер, включая немедленную и постоянную конфискацию имущества организации, может быть оправдано по статье 11 Конвенции (см. дело *Socialist Party and Others v. Turkey*, § 51; и *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, nos. 41340/98, 41343/98, 41344/98, § 81 et. Seq., ECHR 2001-...).

## (2) Применение вышеуказанных принципов к настоящему делу

61. Суд отметил, что польские власти, обосновывая отказ в регистрации ассоциации заявителей под названием «Союз людей силезской национальности», основывались на том, что предложенное название и конкретные положения союзного меморандума ассоциации, характеризующего силезцев как «национальное меньшинство», подразумевают, что истинными намерениями заявителей являлся «обход» положений избирательного закона страны. Важен также и факт, что признание данной этнической группы «национальным меньшинством» в процессе регистрации ассоциации заявителей автоматически присваивал бы им право на специальные привилегии, которые предоставляются национальным меньшинствам законодательством (см. § 40 выше).

В дальнейшем власти опирались на позицию (с которой заявители не соглашались) о том, что силезцы являются не «нацией» или «национальным меньшинством», а скорее одной из этнических групп польских граждан. Соответственно, название, выбранное заявителями для ассоциации, обманывало бы общественность и противоречило бы закону. Обосновывая свою позицию, правительство ссылается на принцип равенства перед законом, утверждая, что регистрация ассоциации, заявленной как «Союз людей силезской национальности», может привести к дискриминации в отношении других этнических групп (см. § 41 выше).

62. Суд подчеркнул, что в его обязанности не входит выражение собственного мнения относительно обоснованности заявления о принадлежности силезцев к «национальным меньшинствам». На самом деле, интерпретация формулировки «национальное меньшинство» представляется Суду наиболее сложной – даже в контексте международных документов, в т.ч. Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств. В настоящее время польское законодательство не дает четкого единообразного определения данного термина. Привилегии, предусмотренные законом в контексте законодательства о парламентских выборах, предоставляются исключительно зарегистрированным ассоциациям национальных меньшинств. В то же время, на местном уровне не существует законодательно установленной процедуры признания национального или другого меньшинства (см. §§ 45 и 53). Следовательно, группы, которые не были признаны национальными меньшинствами в соответствии с двусторонними соглашениями о сотрудничестве между странами (упомянутые, среди прочего, в § 53), могут получить только «непрямое» признание в качестве национального меньшинства – через процедуру регистрации ассоциаций.

(...)

64. Суд, однако, отметил, что ключевой аспект настоящего дела заключается в оценке того, были ли заявители лишены возможности сформировать ассоциацию для целей, перечисленных в §7 заявленного ими меморандума ассоциации, положения которого включали, к примеру, цели «пробуждения и усиления национального сознания силезцев». Следует установить, были ли учредители готовы к компромиссу по вопросам, на обсуждении которых настаивало государство. Эти вопросы касались, как уже было отмечено, названия ассоциации и содержания § 30 меморандума ассоциации. Суд далее отметил, что позиция властей по данному поводу не кажется ему необоснованной. Параграф 30 меморандума ассоциации гласит, что «[Союз] является организацией силезского национального меньшинства». Три решающих и наиболее спорных слова этой фразы – «организация», «национальное» и «меньшинство» – содержатся также в ст.5 (1) Закона о парламентских выборах, предусматривающего условия освобождения от набора определенного процента голосов, необходимых для принятия участия в распределении мест в Парламенте. Совпадения в терминологии, а также спорность названия организации, предложенного заявителями, создает впечатление о том, что в будущем члены ассоциации будут, кроме стремления к достижению программных целей, пытаться участвовать в выборах.

65. В этой связи Суд не мог не отметить, что заявители могли бы развеять сомнения властей, просто изменив или исправив название ассоциации (см. §16 выше). Эти изменения, по мнению Суда, не имели бы тяжелых последствий для деятельности Союза как ассоциации, не препятствовали бы достижению членами ассоциации поставленных целей.

66. Суд также отмечает, что суть плюрализма и демократии заключается в компромиссе, который достигается в диалоге различных сторон и групп лиц. Иногда нужно быть

готовыми ограничить некоторые из своих свобод, чтобы способствовать обеспечению стабильности в государстве. Это, в частности, касается отношения к избирательной системе, которая имеет большое значение в демократическом государстве. Суд установил, что в обстоятельствах настоящего дела действия властей были оправданы с точки зрения защиты избирательной системы государства - системы, которая является необходимым элементом надлежащего функционирования «демократического общества» в толковании ст.11 Конвенции.

Таким образом, единогласным решением Суда нарушения ст.11 Конвенции установлено не было.