**ПО ДЕЛОТО GORZELIK И ДРУГИ срещу ПОЛША**

*(Жалба № 44158/98)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

17 февруари 2004 г.

По делото Gorzelik и други срещу Полша

Европейският съд по правата на човека, заседаващ като Голяма камара в състав:

 г-н Л. Вилдхабер (L. Wildhaber), *председател*,
 г-н Х.Л. Розакис [C.L. Rozakis],
 г-н Ж.-П. Коста [J.-P. Costa],
 г-н Г. Рес [G. Ress],
 г-н Г. Бонело [G. Bonello],
 г-н П. Кюрис [P. Kūris],
 г-жа В. Стражницка [V. Strážnická],
 г-н К. Бирсан [C. Bîrsan],
 г-н Х. Касадевал [J. Casadevall],
 г-н Б. Зупанчич [B. Zupančič],
 г-жа Х. С. Грийв [H.S. Greve],
 г-н Е. Левиц [E. Levits],
 г-н А. Ковлер [A. Kovler],
 г-жа А. Муларони [A. Mularoni],
 г-жа Е. Щайнер [E. Steiner],
 г-н С. Павловши [S. Pavlovschi],
 г-н Л. Гарлицки [L. Garlicki], *съдии*,
и г-н П. Дж. Махоуни [P.J. Mahoney], *секретар*,

След закрити заседания, проведени на 2 юли 2003 г. и на 28 януари 2004 г.,

Постановява следното решение, прието на последната от гореспоменатите дати:

ПРОЦЕДУРА

. Делото е образувано по жалба (№ 44158/98) срещу Република Полша, подадена в Европейската комисия по правата на човека („Комисията“) на основание предишен чл. 25 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от трима полски граждани, г-н Jerzy Gorzelik, г-н Rudolf Kołodziejczyk и г-н Erwin Sowa („жалбоподателите“) на 18 юни 1998 г.

. Жалбоподателите, които са получили правна помощ, са представлявани от г-н S. Waliduda, адвокат, практикуващ в град Вроцлав, Полша. Полското правителство („Правителството”) се представлява от своя правителствен агент г-н K. Drzewicki от Министерството на външните работи.

. Жалбоподателите твърдят, че е налице нарушение на член 11 от Конвенцията, тъй като им е било отказано разрешение да регистрират сдружение, наречено „Съюз на гражданите със силезийска националност“.

. Жалбата е предадена на Съда на 1 ноември 1998 г., когато влиза в сила Протокол № 11 към Конвенцията (чл. 5 § 2 от Протокол № 11) .

. Жалбата е разпределена на Четвърто отделение на Съда. С решение от 17 май 2001 г., след изслушване по допустимостта и по същество (правило 54 § 3 от Правилника на Съда), жалбата е обявена за допустима от състав на същото отделение, състоящ се от: г-н G. Ress, председател, г-н A. Pastor Ridruejo, г-н L. Caflisch, г-н J. Makarczyk, г-н V. Butkevych, г-н J. Hedigan и г-жа С. Ботушарова, съдии, както и г-н V. Berger, секретар на отделението.

. На 20 декември 2001 г. съставът се произнася, като единодушно приема, че няма нарушение на член 11 от Конвенцията.

. На 20 март 2002 г. жалбоподателите подават искане, съгласно член 43 от Конвенцията и правило 73, делото да бъде отнесено към Голямата камара.

. На 10 юли 2002 г. състав на Голямата камара решава да приеме искането.

. Съставът на Голямата камара е определен в съответствие с разпоредбите на чл. 27 §§ 2 и 3 от Конвенцията и правило 24. На 1 юли 2002 г. г-н Makarczyk, съдията, заседаващ от страна на Полша в първоначалния състав (член 27 § 3 от Конвенцията и правило 24 § 2 (г)), се оттегля от Съда, а впоследствие, на 16 юни 2003 г., и от делото (член 23 § 7 от Конвенцията и правила 26 § 3 и 28). Той е заменен от г-н L. Garlicki, негов правоприемник като съдия, избран от страна на Полша.

. Както жалбоподателите, така и Правителството подават писмени изложения.

. На 2 юли 2003 г. в сградата на Съда по правата на човека в Страсбург се провежда открито съдебно заседание (правило 59 § 3).

Пред Съда се явяват:

(a)  *от страна на Правителството*г-н K. Drzewicki, *правителствен агент*,
г-жа R. Kowalska, *адвокат*,
г-н K.W. Czaplicki,
г-жа M. Kosicka,
г-жа D. Głowacka-Mazur,
г-н D. Rzemieniewski,
г-жа R. Hliwa, *съветници*;

(b)  *от страна на жалбоподателите*
г-н S. Waliduda, *адвокат*,
г-жа M. Krygiel-Bartoszewicz,
г-н D. Tychowski, *съветници.*

Един от жалбоподателите, г-н Gorzelik, също присъства.

Съдът изслушва обръщения от г-н Waliduda, г-н Drzewicki и г-жа Kowalska. Г-н Gorzelik също прави кратко изявление в отговор на въпрос, поставен от Съда.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

. Жалбоподателите са родени съответно през 1971 г., 1940 г. и 1944 г. И тримата живеят в Полша; г-н Gorzelik и г-н Sowa в Катовице, a г-н Kołodziejczyk в Рибник.

A.  Общи сведения

. Силезия (*Śląsk*) е историческа област, понастоящем в югозападна Полша. Първоначално е била полска провинция, която става притежание на Бохемската корона през 1335 г. Преминава, заедно с короната, във властта на Хабсбургите през 1526 г., а през 1742 г. е превзета от Прусия по силата на Берлинския договор.

След Първата световна война Версайският договор от 1919 г. предвижда да се проведе плебисцит, за да се определи дали Горна Силезия да остане немска или да премине към Полша. Резултатите от референдума през 1921 г. са в полза на Германия, освен в най-източната част на Горна Силезия. След въоръжено въстание на поляците през 1922 г. Обществото на народите се съгласява на поделяне на територията; по-голямата част от промишлената зона, включително Катовице, преминава към Полша.

В резултат на Мюнхенския пакт от 1938 г. по-голямата част от чешка Силезия е разделена между Германия и Полша. След завладяването на Полша от Германия през 1939 г. цялата полска Силезия е анексирана от Германия.

След Втората световна война е възстановена границата между Полша и Чехословакия отпреди 1938 г. Западната граница на Полша е преместена до реките Одер и Лужицка Ниса. В действителност цялата преди немска Силезия, източно от река Лужицка Ниса, е включена в границите на Полша, а само малка част от Долна Силезия, западно от река Ниса, остава в пределите на бившата източногерманска провинция Саксония.

. Според някои лингвисти, въпреки че полският език е относително незасегнат от регионалните различия, е възможно да се идентифицират най-малко две регионални разновидности: кашубски и силезийски[[1]](#footnote-1). В съдебното заседание един от жалбоподателите, г-н Gorzelik, описва силезийския език като все още некодифициран, смес от чешки, немски и полски език.

. От 2 май до 8 юни 2002 г. в Полша е извършено преброяване на населението и домакинствата в страната. Неговата цел е да се съберат данни, свързани с разпределението на населението, демографските и социалните фактори, заетостта, стандарта на живот и жилищния фонд. То разглежда също и въпроси, свързани с гражданството и националността. Един от въпросите, свързани с гражданството, дава следното определение:

„Националност е обявената (въз основа на субективни усещания) индивидуална особеност на всяко човешко същество, в която се изразява неговата емоционална, културна и генеалогична (отнасяща се до произхода на родителите му) връзка с конкретна нация.“

Според доклада от преброяването на населението, изготвен от Централната статистическа служба (*Główny Urzad Statystyczny*), 36 983 700 души (96,74% от населението) са се обявили за полски граждани. 471 500 души (1,23% от населението) са се обявили за граждани с не-полска националност, включително 173 200 лица, които заявяват, че са „силезийци“.

Б. Производство за регистрация на сдружението на жалбоподателите

1.  Първоинстанционното производство

. На неуточнена дата жалбоподателите, които описват себе си като „силезийци“, решават, заедно с 190 други лица, да учредят сдружение (*stowarzyszenie*), наречено „Съюз на гражданите със силезийска националност“ (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*). Основателите впоследствие приемат дружествен договор. Жалбоподателите са избрани във временния управителен комитет на сдружението (*Komitet* *Założycielski*) и са упълномощени да предприемат регистрацията на сдружението.

. На 11 декември 1996 г. жалбоподателите, действащи от името на временния управителен комитет на „Съюза на гражданите със силезийска националност“, подават заявление за регистрация пред Окръжния съд в Катовице (*Sąd Wojewódzki*) за регистрация на тяхното сдружение. Наред с другото, те се позовават на раздел 8 (2) от Закона за сдруженията (*Prawo o stowarzyszeniach*) от 7 април 1989 г. Те предоставят дружествения договор, заедно с другите документи, които се изискват по този закон.

. Приложимите общи разпоредби на дружествения договор гласят следното:

„1.  Настоящото сдружение се нарича „Съюз на гражданите със силезийска националност“ (по-нататък „Съюзът“).

2.  Съюзът провежда своята дейност на територията на Република Полша; той може да създава местни поделения.

...

6. (1) Съюзът може да се присъедини към други национални или международни организации, ако целите на [последните] съответстват на целите на Съюза.“

. Целите на сдружението и средствата за постигането им са описани, както следва:

„7.  Целите на Съюза са:

(1)  да разбуди и засили националното самосъзнание на силезийците;

(2)  да възстанови културата на силезийците;

(3)  да насърчи познанията за Силезия;

(4)  да защити етническите права на лицата със силезийска националност; [и]

(5)  да предостави социални грижи за членовете на Съюза.

8.  Съюзът постига целите си с помощта на следните средства:

(1) организиране на лекции, семинари, курсове за обучение и срещи, създаване на библиотеки и клубове, извършване на научни изследвания;

(2) организиране на културни и образователни дейности за членовете на Съюза и други лица;

(3) осъществяване на промоционални и издателски дейности;

(4) популяризиране на символите и цветовете на Силезия и Горна Силезия;

(5) организиране на демонстрации или [други] протестни действия;

(6) организиране на спортни мероприятия ... и други форми на отдих;

(7) учредяване на училища и други образователни институции;

(8) коопериране с други организации;

(9) осъществяване на стопанска дейност с цел финансиране целите на Съюза – това може да включва създаване на търговски обекти и сътрудничество с други [търговски] обекти;

(10) учредяване на други субекти или [юридически] лица с оглед постигане целите на Съюза; и

(11) провеждане на други дейности.“

. В параграфи 9 и 10 се разглеждат въпросите на членството. Те гласят следното:

9.  Има две категории членове на Съюза, а именно редови членове и поддръжници.

10.  Всяко лице от силезийска националност може да стане редови член на Съюза.“

. Приложимата част от параграф 15 от дружествения договор гласи следното:

„Членството в Съюза се преустановява при следните условия:

...

(2) (а) ако въз основа на мотивирано предложение от страна на Съвета, Управителният комитет реши да му отнеме членството;

(b) съответното предложение на Борда може да се основава на такива мотиви като обстоятелството, че въпросният член не е изпълнил изискванията, посочени в дружествения договор, за да стане член или не е изпълнил задълженията си на член, посочени в параграф 14.“

. Параграф 30 гласи:

„Този Съюз е организация на силезийското национално малцинство.“

. Впоследствие Окръжният съд в Катовице, по силата на член 13 (2) от Закона за сдруженията (вж. параграф 39 по-долу), връчва екземпляр от заявлението на жалбоподателите, заедно с екземпляри от съответните приложения, на областния управител (*Wojewoda*) на Катовице.

. На 27 януари 1997 г. областният управител на Катовице, чрез Министерството на гражданските дела (*Wydział Obywatelski*), представя коментарите си по жалбата пред съда. Тези коментари съдържат обстойни аргументи против допускане регистрацията на сдружението, които основно са насочени към следното:

„(i) Не може да се каже, че съществуват „силезийци“ [*Ślązak*] в смисъл на представители на обособена „силезийска националност“. „Силезиец“ е дума, обозначаваща представител на местна етническа група, а не народност. Това се потвърждава от параграф 7 (1) от учредителния договор, който има за цел само да „да разбуди и засили националното самосъзнание на силезийците“. ...

(ii) Социалното проучване, на което се позовават жалбоподателите, за да докажат съществуването на „силезийска националност“, не съответства на множество други научни публикации. Полската социология прави следното разграничение между две концепции за понятието „родина“, а именно „родината като географско понятие“ и „родината като идеологическо понятие“. На немски тази разлика се изразява чрез термините *Heimat* (родината като място) и *Vaterland* (идеологическата родина). Изследването, на което се позовават жалбоподателите, се отнася единствено до самоопределянето на жителите на Силезия, като показва, че тяхното местно самоопределение има превес над националното им самоопределяне. ...

(iii) Параграф 10 от учредителния договор гласи, че всяко лице от силезийска националност може да стане редови член на сдружението, но не дефинира ясно критериите за установяване дали даден човек изпълнява това изискване. Тази липса на недвусмислени критерии е в противоречие с член 10 (1) (i) и (iv) от Закона за сдруженията. Освен това тя прави параграф 15 (2) (b) от учредителния договор противозаконен, тъй като тази разпоредба позволява на Управителния комитет да лиши даден човек от членството му в случай на неспазване на условията, предвидени в учредителния договор. ...

(iv) Параграф 30 от учредителния договор, в който Съюзът се назовава „организация на силезийското национално малцинство“, е подвеждащ и не отговаря на фактите. Няма основание силезийците да се считат за национално малцинство. Признаването им за такива би било в нарушение на членове 67, § 2 и 81, § 1 от [предишната] Конституция, които гарантират на полските граждани равни права. По-конкретно съгласно приложимите разпоредби на Закона за избор на Сейма[[[2]](#footnote-2)] от 28 май 1993 г. [*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*  - „Избирателният закон от 1993 г.“] регистрацията на Съюза би му предоставила привилегировано положение по отношение на разпределението на местата в парламента. Съюзът би получил права и привилегии, предоставяни на националните малцинства, по отношение на образование на родния език и достъп до медиите. Регистрацията на сдружението би била в ущърб на други етнически групи в Полша, като например краковяни [*Krakowiacy*], гурали [*Górale*] и мазурци [*Mazurzy*]; това би означавало връщане към племенния строй [*podziały plemienne*], който е съществувал преди образуването на полската държава. ...

(v)  Ето защо предлагаме учредителният договор да бъде изменен, така че да отразява горното становище. Най-вече следва да се промени подвеждащото име на сдружението, а критериите за членство трябва да бъдат установени по недвусмислен начин, като параграф 30 следва да бъде заличен. По наше мнение това са условията за регистрация на сдружението.“

. На 13 март 1997 г. жалбоподателите подават писмени изявления в отговор на тези доводи. Те твърдят, че обстоятелството, че по-голямата част от поляците не признават съществуването на силезийска нация не означава, че няма такава нация. Те цитират различни научни публикации и обясняват, че фактът, че силезийците формират отделна група вече е бил признат в края на Първата световна война; освен това силезийците винаги са се стремили да запазят своята идентичност и винаги са образували отделна група, независимо от това дали Горна Силезия е принадлежала към Германия или Полша. Следователно всяко сравнение между тях и краковяните или гуралите е напълно неоправдано, тъй като последните нито се разглеждат като национални малцинства, нито някога са били възприемани като такива в миналото. Накрая жалбоподателите цитират някои публикувани в пресата писма от Министерството на вътрешните работи, в които се обяснява, че в законопроекта за националните и етническите малцинства[[3]](#footnote-3) изрично се заявява, че „декларирането, че дадено лице принадлежи към дадено малцинство не подлежи на съмнение и проверка от държавните органи“.

. На 9 април 1997 г. областният управител на Катовице подава писмено становище в съда. Той поддържа предишната си позиция. На 14 април 1997 г. той представя две писма от Министерството на вътрешните работи (съответно с дати 4 февруари и 10 април 1997 г., адресирани до Отдела по гражданските дела към областната управа на Катовице). Приложимите части на писмото от 4 февруари 1997 г. гласят следното:

„Ние споделяме вашите съмнения относно това дали някои жители на Силезия трябва да се считат за национално малцинство. Ето защо ние предлагаме да представите своето становище пред Съда, в което да укажете тези съмнения, и да поискате от съда да ви предостави възможност да се присъедините към производството като страна.

Предлагаме да обърнете внимание на обстоятелството, че Рамковата конвенция на [Съвета на Европа] за защита на националните малцинства [(„Рамковата конвенция“)] не е ратифицирана от Полша, така че нейните разпоредби [не се прилагат към националната правна система]. ...

По наше мнение нито историческите, нито етнографските обстоятелства не оправдават становището, че жителите на Силезия могат да бъдат признати за национално малцинство.“

Приложимите части на писмото от 10 април 1997 г. гласят следното:

„... Аргументите, изтъкнати от временния управителен комитет на сдружението [в неговото писмено становище от 13 март 1997 г.], не съдържат нови елементи; [по-конкретно] ... [Рамковата конвенция] не представлява приложимото право в Полша.

По същия начин писмата на Министерството на вътрешните работи [относно тълкуването на Законопроекта за националните и етническите малцинства] не променят ситуацията.

Чувството за принадлежност към дадена нация попада в сферата на личните свободи; то не води само по себе си до правни последици. [От друга страна] учредяването на организация на национално малцинство е юридически факт, който поражда правни последици, като например тези, посочени в Избирателния закон от 1993 г.

При тези обстоятелства регистрацията на сдружението, наречено „Съюз на гражданите със силезийска националност“, може да бъде разрешена, при условие че бъде установено съществуването на такава нация.“

. На 28 април 1997 г. жалбоподателите представят допълнително писмено становище пред съда. Те критикуват аргументите на Министерството на вътрешните работи, като посочват, че последните не са успели да покажат никакво правно основание за отхвърляне на тяхното заявление. По-конкретно властите не са доказали, че някоя от клаузите на учредителния договор на сдружението е в противоречие със закона, докато съгласно раздел 1(2) от Закона за сдруженията „[упражняването на] правото на сдружаване може да бъде предмет само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими за гарантиране на интересите на националната сигурност или обществения ред и за защита на здравето и морала или за защита на правата и свободите на другите“. На последно място жалбоподателите заявяват, че не биха изменили дружествения договор по начина, предложен от властите, по-специално по отношение на името на сдружението и съдържанието на параграф 30. Все пак те се съгласяват да изменят параграф 10 от учредителния договор и го перифразират по следния начин:

„Всеки, който е полски гражданин и който е представил писмена декларация, че е от силезийска националност, може да стане редови член [на Съюза].“

. На 23 май 1997 г. Окръжният съд в Катовице провежда „разяснително заседание“ (*posiedzenie wyjaśniające*) , предназначено за получаване на коментари и разяснения от страните и уреждане на спорните въпроси. Приложимите части от протокола от заседанието гласят следното:

„Представителите на [областния управител] декларират, че заличаването на параграф 30 от учредителния договор не би било достатъчно и че изискват също промяна в наименованието на сдружението.

Те се позовават на аргументите, изложени в писмените становища, подадени по случая.

Представителите на жалбоподателите заявяват, че параграф 30 е съставен по модела на подобна разпоредба от устава на социокултурното дружество на германците от провинция Катовице. ...

Председателят призовава представителите на [страните] да направят отстъпки от позициите си.

Той предлага на временния управителен комитет например да изтрие параграф 30 от учредителния договор. Въпреки това представителите на Комитета категорично отказват да премахнат тази разпоредба.

Представителите на [областния управител] също възприемат по-твърда позиция, като настояват не само за заличаването на параграф 30, но и за промяна на наименованието на сдружението.

Двете страни навлизат в полемика за това дали силезийците трябва да бъдат признати като нация или националност. ...

Представителите на [областния управител] спорят с жалбоподателите, като твърдят, че няма основания за приписване на силезийско гражданство на хората.

[Заседанието е разпуснато и впоследствие възобновено]

В този момент представителят на [областния управител] заявява, че ако жалбоподателите изтрият параграф 30 от учредителния договор, [областният управител] не би се противопоставил на регистрацията на сдружението.

J. Gorzelik реагира остро на това предложение, но председателят му казва да премисли.

Във връзка с гореизложеното [жалбоподателите] са помолили да им бъде даден срок, в който те да могат да реагират писмено на това предложение и да разгледат предложението на [областния управител].

Съдът решава да даде [на жалбоподателите] срок от десет дни, в който те да реагират на предложението на [областния управител] ...“

. На 27 май 1997 г. жалбоподателите подават писмено становище до съда, в което твърдят, че в хода на гореспоменатото заседание властите „*de facto* са признали, че съществува силезийска нация“, по-специално като приемат наименованието на сдружението и някои разпоредби от учредителния договор (а именно параграф 7 (1) и (4) и параграф 10). Те обаче подчертават, че настояването на властите за премахване на параграф 30 е „необосновано и нелогично“ и вследствие на това отказват да изменят или отменят тази разпоредба.

По-късно, на 16 юни 1997 г., областният управител на Катовицe внася окончателното си писмено становище в съда, като се противопоставя на регистрацията на сдружението.

. На 24 юни 1997 г. Окръжният съд в Катовице заседава при закрити врата в състав от един съдия и уважава искането на жалбоподателите, като регистрира тяхното сдружение под името „Съюз на гражданите със силезийска националност“. Приложимите мотиви във връзка с това решение гласят следното:

„... Налице е спор между [страните] по повод на понятията „нация“ и „национално малцинство“. Накрая [заинтересованите органи] пледират, че заявлението за регистрация на сдружението трябва да бъде отхвърлено.

Този съд е констатирал, че молбата е основателна [и като такава следва да бъде одобрена].

В преамбюла на Закона за сдруженията законодателният орган гарантира [на всеки човек] основно право – правото на свобода на сдружаване – което дава възможност на гражданите, независимо от убежденията им, да участват активно в обществения живот и да изразяват различни мнения, както и да преследват индивидуалните си интереси.

Свободата на сдружаване е едно от естествените права на човека. [Поради това съображение] раздел 1(1) от Закона за сдруженията не установява правото на свобода на сдружаване, а само определя начина и границите на неговото упражняване, като по този начин отразява международните задължения на Полша.

Съгласно раздел 1(2) от Закона за сдруженията правото на учредяване на сдружение може да бъде обект само на ограничения, предвидени в закона или в интерес на националната или обществената сигурност или в интерес на обществения ред или в защита на здравето и морала или в защита на правата и свободите на другите. Никакви други ограничения не могат да бъдат наложени върху упражняването на правото на сдружаване с други хора.

В своето писмено становище от 16 юни 1997 г. властите излагат аргумента, че регистрацията на настоящото сдружение би нарушила правата и свободите на другите, тъй като би довела до неравно третиране на други местни общности и би ограничила техните права.

Този аргумент не е убедителен, тъй като от съдържанието на учредителния договор не произлиза, че бъдещите дейности на сдружението са насочени към [ограничаване] правата и свободите на другите.

Съгласно параграф 7 от учредителния договор целите на сдружението са [например] да разбуди и засили националното самосъзнание на силезийците; да възстанови културата на силезийците; да насърчава познанията за Силезия и да предоставя социални грижи за членовете на Съюза. Никоя от тези цели не е насочена срещу правата и свободите на другите. Средствата, които ще бъдат използвани за постигането на тези цели, също не са насочени срещу правата и свободите на другите. Тези средства включват организиране на лекции и семинари, провеждане на научни изследвания, създаване на библиотеки, организиране на културни и образователни дейности за членове и други лица, извършване на рекламни и издателски дейности, популяризиране на символите и цветовете на Силезия и Горна Силезия, организиране на демонстрации и протестни действия, организиране на спортни мероприятия, създаване на училища и други образователни институции, осъществяване на стопанска дейност и сътрудничество с други организации.

В обобщение, аргументът, че сдружението ще наруши правата и свободите на другите трябва категорично да бъде отхвърлен. Освен това следва да се отбележи, че този аргумент се отнася [до чисто потенциална възможност], тъй като само практическите действия, предприети от сдружението, биха могли да докажат дали и ако да, до каква степен, [бъдещите] дейности на сдружението биха изисквали предприемането на мерки, насочени към защита на правата на другите.

По отношение на термините „силезийска националност“ или „силезийско национално малцинство“, проблемите, свързани с определянето на правилното им значение, не могат да се разглеждат от този съд в детайли.

В съответствие с член 13(1) от Закона за сдруженията този съд трябва да се произнесе по настоящото заявление в срок не по-дълъг от три месеца от датата, на която е подадено. Поради това не е възможно [в хода на настоящото производство] да се определят такива сложни въпроси (които включват проблеми, които попадат в сферата на международните отношения).

Все пак е възможно да се предположи, с цел произнасяне в настоящото производство, че гражданството на едно физическо лице е въпрос на личен избор; нещо повече, общоизвестно е, че най-ранните обитатели на Силезия представляват малцинство в Горна Силезия – най-малко за всеки, който някога е прекарал известно време в тази област и е склонен да възприеме този факт. В края на краищата властите, при все че „фанатично“ [sic] се оплакват, че жалбоподателите се осмеляват да създадат сдружение, не оспорват обстоятелството, че [силезийците] са етническо малцинство.

С оглед на изложеното по-горе този Съд констатира, че временният управителен комитет се е съобразил с изискванията на членове 8(4), 12 и 16 във връзка с член 13(2) от Закона за сдруженията и член 516 от Гражданския процесуален кодекс, поддържа приетото в диспозитива на решението.“

2.  Апелативното производство

. На 2 юли 1997 г. областният управител на Катовице подава жалба пред Апелативния съд в Катовице (*Sąd Apelacyjny*) с молба решението на първоинстанционния съд да бъде отменено, делото да бъде върнато на първоинстанционния съд и да бъде направена експертиза с цел да се определи значението на термините „нация“ и „национално малцинство“. В жалбата си той твърди, че първоинстанционният съд е нарушил раздели 1(1) и 2 от Закона за сдруженията и неуточнени разпоредби от Гражданския процесуален кодекс. Приложимите основания за обжалване са следните:

„[Първоинстанционният съд] официално признава и законно санкционира съществуването на отделна силезийска нация, представляваща „силезийско национално малцинство“.

По наше мнение такова важно и безпрецедентно решение от международно значение не би могло и няма да бъде произнесено, без да се дефинират понятията „нация“ и „национално малцинство“. Окръжният съд, като оставя този въпрос настрана – единствено поради определени законови срокове – опростява производството по неприемлив начин. Това води само по себе си до неуспешно установяване от страна на съда на всички обстоятелства, които са от значение за изхода на делото, като освен това предоставя достатъчно основание за това обжалване.

Жалбоподателят признава, че в полското законодателство няма дефиниция на понятията „нация“ и „национално малцинство“. Това обаче не оправдава заключението на Окръжния съд, че „гражданството на физическо лице е въпрос на личен избор“.

Жалбоподателят не оспорва правото на дадено лице да решава свободно дали да принадлежи към дадено национално малцинство; предпоставка обаче да се направи един такъв избор е наличието на „нация“, с която това лице се идентифицира.

Решението, което се обжалва, прокламира становището, че субективните усещания на съответното лице са достатъчни за създаването на „нация“ или „националност“. Като се имат предвид потенциалните социални последици от един такъв подход, не е възможно да се съгласим с него.

При тези обстоятелства, преди да се вземе решение за регистрацията на „Съюза на гражданите със силезийска националност“, е необходимо да се определи дали е налице „силезийска нация“ – обособена, различна от полската, нация – и дали е допустимо по закон да се създаде „силезийско национално малцинство“.

Според жалбоподателя няма обективни аргументи в полза на констатацията, че съществува отделна силезийска нация. В случай на съмнение ... този въпрос трябва да бъде решен чрез получаване на експертни показания.

В обжалваното решение по-долната инстанция се фокусира по принцип върху определянето на това дали целите на сдружението и средствата за постигане на тези цели са законни. ... Жалбоподателят не оспорва по-голямата част от тези цели; трябва да се каже, че дейности като възстановяване културата на силезийците, насърчаване на познанията за Силезия и предоставяне на социални грижи за членовете на Съюза са достойни за уважение и подкрепа. Въпреки това тези цели могат да бъдат напълно постигнати без оспорваната разпоредба на учредителния договор, а именно параграф 30 ... В допълнение, няма пречка пред жалбоподателите да включат посочените по-горе цели в учредителния договор на вече съществуващо сдружение, наречено „Движение за автономност на Силезия“ [*Ruch Autonomii Śląska*], още повече, че жалбоподателите принадлежат към влиятелни кръгове на гореспоменатата организация.

Обстоятелството, че жалбоподателите не са го направили, а [вместо това] създават ново сдружение и описват себе си като „силезийско национално малцинство“, ясно показва каква е истинската им цел. В действителност тяхната цел е да се заобиколят разпоредбите на Избирателния закон от 1993 г., според които партиите или други организации, които се кандидатират на избори, трябва да получат поне 5% или 7% от гласовете, за да им бъдат отредени места в парламента. ...

Правните актове – включително актът за приемане на учредителен договор – са нищожни по силата на член 58, § 1 от Гражданския процесуален кодекс, ако са насочени към избягване или заобикаляне на закона. Според правната теория недостатъците на нормативните актове, определени в член 58 от Гражданския процесуален кодекс, може да представляват основание за отказ на регистрация на сдружение.

Разрешаването на правата на „силезийското национално малцинство“ представлява дискриминация по отношение на други регионални и етнически групи или общества. Такъв ще бъде случаят най-малко по отношение на избирателния закон, което ще бъде в противоречие с член 67, § 2 от Конституцията. ...“

. Апелативният съд в Катовице разглежда въззивната жалба на 24 септември 1997 г. Прокурорът на Апелативния съд (*Prokurator Apelacyjny*) се явява на заседанието и иска от съда да му разреши да встъпи производството като страна от името на областния управител на Катовице. Дадено му е такова разрешение. След това съдът изслушва обръщения от жалбоподателя, прокурора (който иска от съда да отмени решението на първоинстанционния съд и да отхвърли жалбата на жалбоподателите) и представителя на жалбоподателите. На същата дата съдът отменя решението на първоинстанционния съд и отхвърля заявлението на жалбоподателите за регистрация на тяхното сдружение. Мотивите за това решение са:

„... Съдът на по-долната инстанция, като регистрира сдружението под името „Съюз на гражданите със силезийска националност“, одобрява параграф 30 от учредителния договор, в който се посочва, че Съюзът е организация на силезийското национално малцинство. Затова сме съгласни с жалбоподателя, че Съюзът, въз основа на горепосочения параграф, ще има правото да се възползва от законовите привилегии, предвидени в раздел 5 от Избирателния закон от 1993 година. ...

Освен това, признаването на силезийците за национално малцинство може да доведе до по-нататъшни претенции от тяхна страна [с оглед на привилегии], предоставени на националните малцинства от другите закони. ...

Противно на становището, изразено от по-долната инстанция, е възможно да се определи дали силезийците представляват национално малцинство в Полша или не; не е необходимо да се получават експертни показания в тази връзка.

По силата на член 228, § 1 от Гражданския процесуален кодекс факти, които са общоизвестни, т.е. тези, които всеки разумен и опитен гражданин би трябвало да знае, не е нужно да се доказват. Общоизвестните факти включват исторически, икономически, политически и социални явления и събития.

Следователно е ясно, че в момента няма правна дефиниция на понятията „нация“ или „национално малцинство“, която да е общоприета в международните отношения. ...

От друга страна под „етническа група“ се разбира група, която има обособен език, специфична култура и чувство за социални връзки и е наясно с обстоятелството, че тя се различава от другите групи и има свое собствено наименование.

В полската етнография на деветнадесети и двадесети век „силезийците“ се описват като автохтонно население от полски произход, пребиваващо в географската и историческа област Силезия. Понастоящем, в резултат на политически и социални промени, терминът „силезийци“ се отнася еднакво за имигрантите, които живеят в тези територии в продължение на няколко поколения и които се идентифицират с новата си област на пребиваване. Той се отнася също така до немскоезичното население, свързано със Силезия посредством [такива фактори като] раждане, местожителство и традиции (вж. енциклопедията, публикувана от Polish Scientific Publishers през 1996 г.). ...

Жалбоподателите извличат правата, за които претендират, от принципите, изложени в [Рамковата конвенция], в които се посочва, че всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, има право свободно да избира дали да принадлежи към такова малцинство или не. ... Като се позовават на европейските стандарти, те обаче забравят, че трябва да съществува национално малцинство, с което даден човек се идентифицира. Трябва да съществува такова общество, създадено въз основа на обективни критерии, с което този човек желае да се идентифицира. Неговата национална идентичност не може да се определи независимо от основния елемент, който е наличието на конкретна нация.

От определението за „нация“ по-горе става ясно, че една нация се формира в исторически процес, който може да продължи векове, и че съществен елемент за формирането на нацията е нейното самоопределяне, т.е. нейното национално самосъзнание, установено въз основа на съществуващата култура от общество, което пребивава на определена територия.

Разбира се силезийците принадлежат към регионална група с много дълбоко чувство за идентичност, включително за културна идентичност; никой не може да отрече, че са обособени. Това обаче не е достатъчно да се считат за отделна нация. Те никога не са били възприемани от обществото като отделна нация и никога не са се опитвали да определят своята идентичност по отношение на [критериите за „нация“]. Напротив, историята на Силезия недвусмислено показва, че автохтонните жители [на този регион] са запазили своята специфична култура и език (същият има полски корени от етническа гледна точка), въпреки че техните територии не са били в пределите на полската държава и въпреки че са били подложени на силно немско влияние. Следователно те са силезийци – в смисъл на [жители на] региона, а не в смисъл на гражданството [им]. По този начин Горна Силезия, в етническите си корени [sic], остава полска; това без съмнение е демонстрирано от три въстания. Ролята на силезийците в изграждането и запазването на полския характер на Силезия, въпреки че са останали изолирани от родината си, е безспорна.

Въпреки това „нация“ е налице, когато група от физически лица, считаща себе си за „нация“, също така е приета и възприемана като такава от другите. По общото мнение на полските граждани както силезийците, така и другите регионални групи или общности [например гуралите или мазурците] се възприемат само като местни общности. В международен план Полша и по подобен начин Франция и Германия се възприемат като еднонационални държави, независимо от обстоятелството, че съществуват различни етнически групи (например жителите на Елзас или Лотарингия във Франция или жителите на Бавария във Германия).

Като цяло социолозите са съгласни, че силезийците представляват етническа група и че автохтонните жители [на Силезия] имат някои характеристики на нация, но те не са напълно развити. Това ... означава, че събуждането на тяхната национална идентичност все още е на много ранен етап. Една нация съществува, само когато не са налице съмнения относно правото ѝ да съществува. ... В Полша националните малцинства представляват само малка част от обществото, т.е. около 3 – 4%. Те включват – и това никога не е било отричано – германци, украинци, белоруси, литовци, словаци, чехи, евреи, роми, арменци и татари.

Според полските традиции националните малцинства се възприемат като групи, свързани с мнозинство извън Полша; с други думи едно малцинство е етническа група, която има подкрепа сред мнозинство, [пребиваващо] в чужбина. Освен това по традиция нашето общество не счита, че групите, които запазват обособена култура, но не принадлежат към никоя държава, могат да се считат за национални малцинства. Така например ромите дълго време са били считани за етническа, а не за национална група. ...

Становището на жалбоподателите, че самият избор на съответното лице е от решаващо значение за неговата националност, е отразено в параграф 10 от учредителния договор на сдружението. Приемането на това становище следователно би довело до ситуация, при която целите на сдружението могат да бъдат постигнати чрез групи от членове, които не са имали никаква връзка или връзки със Силезия и които са станали членове на Съюза, единствено за да облагодетелстват себе си. Без съмнение тези групи от членове не могат [да получат разрешение] да постигнат целите на сдружение на национално малцинство. ...

Жалбоподателите са се позовали на резултатите от социологическо проучване, проведено през 1994 г. в провинция Катовице. Действително изследването показва, че 25% от лицата, помолени да декларират своята етническа и регионална идентичност, отговарят, че са силезийци. И все пак става ясно от [събраните в хода на друго социологическо проучване материали през 1996 г., предоставени от жалбоподателите по време на обжалването], че две години по-късно броят на лицата, които считат себе си за силезийци, е намалял до 12,4% и че по-голямата част от жителите на провинция Катовице се считат за поляци (т.е. 81,9%, в т.ч. 18,1% заявяват, че са „полски силезийци“; едва 3,5% от жителите се смятат за германци, включително 2,4%, които заявяват, че са „немски силезийци“).

В светлината на горното изследване не може да се каже, че такава недостатъчно установена принадлежност на една малка (и намаляваща) група от силезийци, както се вижда от техния отказ да декларират, че принадлежат към [полската] нация, дава основание да се признае, че всички силезийци (които са живели в Силезия поколения наред и посочват, че принадлежат към полската нация) представляват отделна нация. Това би било в противоречие с волята на мнозинството, с която жалбоподателите са достатъчно добре запознати.

Ето защо ние считаме, че обжалващият има право да твърди, че удовлетворяването на заявлението на жалбоподателите за регистрация на тяхното сдружение е необосновано, тъй като дружественият договор противоречи на закона, а именно на член 5 от Гражданския процесуален кодекс. Действително заявлението е подадено за регистрация на организация на малцинство, което не може да се разглежда като национално малцинство, и при заобикаляне на разпоредбите на Избирателния закон от 1993 г. и на други закони, даващи особени привилегии на националните малцинства. Удовлетворяването на това искане може да доведе до предоставяне на неоправдани права на въпросното сдружение. Това освен всичко друго би му предоставило предимство в сравнение с другите регионални или етнически организации.

При тези обстоятелства в съответствие с раздел 14 от Закона за сдруженията и член 58 от Гражданския процесуален кодекс във връзка с член 386, алинея 1 и член 13 от Гражданския процесуален кодекс и раздел 8 от Закона за сдруженията, въззивната жалба следва да бъде допусната.“

3.  Производството пред Върховния съд

. На 3 ноември 1997 г. жалбоподателите обжалват на правно основание (*kasacja*) пред Върховния съд (*Sąd Najwyższy*). Те твърдят, че тълкуването на Апелативния съд в Катовице на съответните разпоредби от Закона за сдруженията е неправилно и че оспорваното решение е в противоречие с член 84 от Конституцията, член 22 от Международния пакт за гражданските и политическите права и член 11 от Конвенцията. Техните аргументи са обобщени по следния начин:

„Тъй като отказът за регистрация на едно сдружение може да бъде оправдан, само ако дадена дейност, определена в учредителния договор, е забранена от закона, основният въпрос който да се реши от Апелативния съд, е дали учредителният договор на сдружението на жалбоподателите е съобразен с нормативните изисквания. Това очевидно не е така, а опасенията на съда, че регистрацията на сдружението на жалбоподателите в бъдеще ще доведе до дискриминация срещу други национални или етнически малцинства се основават единствено на предположения. Във всеки случай в Закона за сдруженията [раздели 8(2), 25 и сл.] се предвиждат различни средства, при които дейността на сдружението трябва да бъде под контрола на компетентните държавни органи или в случай че дейността му е незаконосъобразна, сдружението може да бъде разпуснато.

Въпреки това Апелативният съд, вместо да прецени формалните изисквания за регистрацията, решава още в самото начало, че основният въпрос в това производство е да се установи дали съществува силезийска нация. След това Апелативният съд дава своя собствена произволна и спорна дефиниция на понятията „нация“ и „национално малцинство“ и накрая стига до заключението, че „силезийска нация“ не съществува. Апелативният съд прави това, без да положи каквито и да било усилия да получи експертни доказателства по отношение на толкова важен въпрос.“

. На 27 ноември 1997 г. областният управител на Катовице подава писмено становище в отговор на обжалването на жалбоподателите на правно основание. Приложимите аргументи са обобщени по следния начин:

„Отказът да се регистрира сдружението на жалбоподателите е напълно оправдан. В хода на производството пред първата инстанция областният управител в крайна сметка предлага жалбоподателите да изменят параграф 30 от учредителния си договор и да променят наименованието на сдружението си, като заличат думата „националност“. Тези аргументи се основават на член 10(1) (i) от Закона за сдруженията, който предвижда, че учредителният договор следва да предоставя възможност на въпросното сдружение да се разграничи от други такива сдружения. Това означава, че името на сдружението не трябва да бъде подвеждащо. Тъй като изискванията, посочени в споменатия по-горе раздел, не са били спазени, отказът да бъде регистрирано сдружението на жалбоподателите е оправдан съгласно раздел 14(1).

Трябва да се подчертае, че дори и в обяснителния доклад към [Рамковата конвенция] ясно се посочва, че субективният избор на индивида да принадлежи към национално малцинство е неразделно свързан с обективните критерии, отнасящи се до самоличността на лицето. Това означава, че дадена нация трябва да съществува преди даден индивид да вземе решение, че принадлежи към тази нация. При това положение заявлението на жалбоподателите за регистрация на тяхното сдружение трябва да се разглежда като необмислен и неразбираем опит да се използват отличителните характеристики [на силезийците] с оглед постигането на политически цели.“

. На 28 ноември 1997 г. прокурорът от Апелативния съд в Катовице подава писмено становище в отговор на жалбата на жалбоподателите на правно основание. Той твърди, наред с други неща, че очевидно съдържанието на учредителния договор е в противоречие със закона, тъй като там изрично е посочено, че Съюзът е сдружение на национално малцинство и по този начин се пренебрегва обстоятелството, че силезийците не могат да бъдат разглеждани като такъв вид малцинство. Силезийците, като етническа група, не могат да упражняват правата, предоставени на националните малцинства, по-специално тези, посочени в Избирателния закон от 1993 г.

. На 18 март 1998 г. отделението на Върховния съд за административни, трудовоправни и социалноосигурителни дела, заседаващо в състав от трима съдии, отхвърля жалбата на правно основание на жалбоподателите. Приложимите части от мотивите за това решение гласят следното:

„... Необходимо условие за регистрацията на едно сдружение е съответствието на неговия учредителен договор с целия вътрешноправен ред, включително съответствието му с [разпоредбите на] международните споразумения, ратифицирани от Полша.

В конкретния случай Апелативният съд няма съмнения относно законосъобразността на целите на сдружението [на жалбоподателите], но отказва да регистрира сдружението поради единствената причина, че в учредителния договор [жалбоподателите] използват термини като „силезийска нация“ и „силезийско национално малцинство“.

Съгласни сме със становището [на Апелативния съд]. „Национално малцинство” е правен термин (вж. член 35 от Конституцията от 2 февруари 1997 г.), въпреки че не е определен нито в полското законодателство, нито в конвенциите, изтъкнати в жалбата на правно основание. Въпреки това в обяснителния доклад към [Рамковата конвенция] се заявява ясно, че субективният избор на една нация от страна на индивида е неразделно свързан с обективни критерии, свързани с неговата или нейната национална идентичност. Това означава, че субективното обявяване на принадлежност към определена национална група предполага предварително социално приемане на съществуването на въпросната национална група. ...

Всяко лице има право да избира своята нация, но това, както правилно е посочил Апелативният съд, само по себе си не води до създаването на нова, различна нация или национално малцинство.

Съществувало е и все още съществува общо разбиране, че съществува силезийска етническа група; въпреки това тази група никога не се е разглеждала като национална група и не е претендирала да се разглежда като такава. ...

Регистрацията на сдружението, което в точка 30 от учредителния договор заявява, че е организация на [конкретно] национално малцинство, би била в нарушение на закона, тъй като това би довело до несъществуващо „национално малцинство“, възползващо се от привилегии, предоставени на [истинските] национални малцинства. Това се отнася по-специално до правата, предоставени от Избирателния закон от 1993 г. ... като например изключение от изискването дадена партия или друга организация, която се кандидатира на изборите, да получи най-малко 5% от гласовете, което е предпоставка за получаване на места в парламента ... [или] ... привилегии по отношение регистрацията на избирателните листи; по този начин за една организация на национално малцинство би било достатъчно да има избирателни листи, регистрирани в най-малко пет избирателни района [като се има предвид, че общото изискване е да има регистрирани избирателни листи в най-малко половината от избирателните райони в цяла Полша].

Според съответното решение на Конституционния съд [*Trybunał Konstytucyjny*][[4]](#footnote-4) относно тълкуването на Избирателния закон от 1993 г. ... привилегиите [посочени по-горе] се предоставят на избирателните комисии на регистрираните национални малцинства и в случай на съмнение [дали една избирателна комисия представлява дадено национално малцинство], Държавната избирателна комисия може да поиска доказателства.

Най-простият начин за доказване съществуването на конкретно национално малцинство е да се представи учредителен договор, потвърждаващ този факт. Вярно е, че по силата на новата конституция решенията на Конституционния съд относно тълкуването на закона вече нямат универсално обвързваща сила; въпреки това, с оглед на убедителността на мотивите, посочени от Конституционния съд, и с оглед на практическите изисквания [ние считаме, че] учредителният договор все пак остава основно доказателство за съществуването на национално малцинство.

Предоставянето на силезийците, като етническа група, на права на национално малцинство би било в противоречие с член 32 от Конституцията, в който се посочва, че всички хора са равни пред закона, [защото] други етнически малцинства не биха се ползвали със същите права.

Учредителният договор е в противоречие с член 10 (1) (IV) от Закона за сдруженията, който гласи, че учредителният договор трябва да определя правила относно придобиването и отнемането на членство, както и правата и задълженията на членовете. Точка 10 от учредителния договор предвижда, че всеки, който е полски гражданин и е представил писмена декларация, че има силезийска националност, може да стане член на Съюза, докато параграф 15 гласи, че човек престава да бъде член на Съюза, ако освен всичко друго не е изпълнил изискванията за членство, определени в учредителния договор. Тъй като не съществува силезийска нация, никой не би могъл законно да стане член на Съюза, тъй като неговата декларация за силезийска националност би била невярна. ...

Освен това трябва да изтъкнем, че отказът за регистрация на сдружението не противоречи на международните задължения на Полша. Както Международният пакт за гражданските и политически права ..., така и Конвенцията позволяват на [държавата] да поставя ограничения върху свободата на сдружение, [по-специално такива], които са предвидени в закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност или за защита на здравето и морала или за защита на правата на другите.

В противоречие с обществения ред е да бъде създадена несъществуваща нация, която ще бъде в състояние да се възползва от привилегиите, предоставени единствено на националните малцинства. Такава ситуация също би довела до нарушаване на правата на другите, не само на националните малцинства, но и на всички останали граждани на Полша. Предоставянето на права на [конкретна] група от граждани означава, че положението на останалите членове на обществото става съответно по-малко благоприятно.

Това важи особено в сферата на избирателния закон: ако дадени лица могат да станат членове на парламента [заради привилегированото си положение], това означава, че други кандидати трябва да получат по-голям брой гласове, отколкото тези, които биха били необходими при липса на привилегии [ в това отношение].

Също така трябва да се отбележи, че основните цели на сдружението могат да бъдат постигнати без оспорваните разпоредби на учредителния договор и без [конкретното] наименование на сдружението. Съгласно разпоредбите на Конституцията на Република Полша националните и етническите малцинства имат еднакви права по отношение на свободата си да запазят и развият собствения си език, да запазят своите обичаи и традиции, да развиват своята култура, да създават образователни институции или институции, предназначени да защитават тяхната религиозна идентичност, и да участват в решаването на въпроси, свързани с тяхната културна идентичност (вж. член 35). ...“

II.  ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО И МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО И СЪДЕБНА ПРАКТИКА НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА

A. Конституционни разпоредби

.  Член 12 от Конституцията, приет от Народното събрание на 2 април 1997 г. и влязъл в сила на 17 октомври 1997 г., гласи следното:

„Република Полша гарантира свобода за създаване и функциониране на синдикати, социално-професионални земеделски организации, дружества, граждански движения, други доброволни сдружения и фондации.“

Член 13 от Конституцията гласи следното:

„Забраняват се политически партии и други организации, чиито програми са базирани на тоталитарни методи или на нацистки, фашистки или комунистически модели, или чиито програми или дейности подбуждат расова или национална омраза, прибягване до насилие с цел придобиване на власт или повлияване на държавната политика или които предвиждат тяхната структура или членство да останат тайна.“

Член 32 от Конституцията гласи:

„1.  Всички лица са равни пред закона. Всички хора имат право на равно третиране от страна на държавните органи.

2.  Никой не трябва да бъде дискриминиран по каквато и да било причина в политическия, социалния или икономическия живот.“

Член 35 от Конституцията гласи:

„1. Република Полша гарантира, че полските граждани, принадлежащи към национални или етнически малцинства имат свободата да запазят и да развият собствения си език, за да се поддържат обичаите и традициите, както и за да развиват собствената си култура.

2. Националните или етническите малцинства имат право да установят образователни и културни институти и институции, предназначени за защита на религиозната идентичност, както и да участват в решаването на въпроси, свързани с културната им идентичност.“

Член 58 от Конституцията провъзгласява правото на свобода на сдружение и гласи следното:

„1.  Свободата на сдружаване е гарантирана на всеки човек.

2.  Забраняват се сдружения, чиито цели и дейности са в противоречие с Конституцията или закона. Съдилищата решават дали да регистрират дадено сдружение и/или дали да забранят [дейността на] това сдружение.

3.  Категориите сдружения, изискващи регистрация в съда, процедурата за такава регистрация и начина, по който дейностите на сдруженията могат да бъдат наблюдавани, се определят със закон.“

.  Глава III от Конституцията, озаглавена „Източници на правото“, се отнася до връзката между вътрешното право и международните договори.

Член 87 § 1 гласи следното:

„Източниците на универсално обвързващо законодателство в Република Полша са Конституцията, законите, ратифицираните международни договори и наредбите.“

Член 91 гласи следното:

„1.  В момента на обнародване на ратифицираното международно споразумение в Държавния вестник на Република Полша, то става част от вътрешния правен ред и се прилага пряко, освен ако неговото прилагане не зависи от влизането в сила на даден закон.

2.  Международно споразумение, ратифицирано след предварителното му одобрение под формата на закон, има предимство пред законите, когато разпоредбите на това международно споразумение не могат да бъдат съгласувани с техните разпоредби.

3.  Когато дадено споразумение за учредяване на международна организация, ратифицирано от Република Полша, предвижда това, правилата, определени от него се прилагат пряко и имат предимство в случай на противоречие между отделни закони.“

B.  Законът за сдруженията

.  Приложимите части от раздел 1 на Закона за сдруженията гласи следното:

„(1) Полските граждани упражняват правото си на сдружаване в съответствие с Конституцията ... и правния ред, определен от закона.

(2) [Упражняването на] правото на сдружаване може да бъде предмет само на такива ограничения, които са предвидени от закона и са необходими за гарантиране интересите на националната сигурност или обществения ред и за защита на здравето и морала или за защита на правата и свободите на другите.

(3) Сдруженията имат право да изразяват своето мнение по обществени въпроси.“

Приложимата част от раздел 2 гласи следното:

„(1) Сдружението е доброволен, самоуправляващ се, стабилен съюз, който преследва нестопански цели.

(2) Сдружението свободно определя целите си, програмите за дейността си и организационните си структури и приема вътрешни резолюции относно своята дейност.“

Приложимата част от раздел 8, в редакцията му, приложима към момента на настъпване на въпросните събития, гласи следното:

„(1) Всяко сдружение се регистрира, освен ако в закона не е предвидено друго.

(2) Регистрацията на сдружението се осъществява от регистриращия го окръжен съд (по-нататък за краткост наричан „съдът по регистрация“), под чиято териториална компетентност се намира седалището на сдружението.

(3) Окръжният съд, под чиято териториална компетентност се намира седалището на сдружението (по-нататък за краткост наричан „съдът“) е компетентен да вземе мерките, които са предвидени в този закон по отношение на сдружението [например тези, изброени в раздели 25, 26, 28 и 29].

(4) В производството пред него съдът по регистрация или съдът прилагат разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс, свързани с охранителното производство, освен ако в този закон не е предвидено друго.

(5) Дейността на сдруженията трябва да се контролира от [областния управител на съответната провинция] (по-долу за краткост наричан „надзорния орган“).“

Раздел 10, в приложимата си част, гласи:

„(1)  Учредителният договор на дадено сдружение по-конкретно указва:

(i) наименованието на сдружението, което го отличава от други сдружения, организации или институции;

...

(iv) условията за приемане на членове, процедурата и основанията за отнемане на членство, както и правата и задълженията на членовете.

...

(2) Сдружение, което възнамерява да създаде регионални клонове указва в учредителния си договор структурата на организацията и принципите, на които се основават такива клонове.“

Раздел 12 гласи следното:

„Управляващият комитет на сдружението депозира пред съответния съд молба за регистрация на сдружението, заедно с учредителен договор, списък на учредителите, съдържащ техните собствени и фамилни имена, дата и място на раждане, тяхното местожителство и подписите им, документация за избирането на управителния комитет и адреса на временното им седалище.“

Раздел 13 регламентира следното:

„(1) Съдът, който разглежда молбата за регистрация на сдружението, се произнася по това заявление своевременно; съдът следва да се произнесе в срок от три месеца от датата, на която заявлението е подадено в съда.

(2) Съдът връчва копие от заявлението за регистрация, заедно с придружаващата го документация, посочена в раздел 12 на [съответния] надзорен орган. Надзорният орган има правото да коментира заявлението в срок от четиринадесет дни считано от датата на връчване и ако съдът го допусне, да се присъедини като страна по производството.“

Раздел 14 гласи следното:

„Съдът отказва регистрация на сдружение, ако то не отговаря на условията, предвидени в [този] закон.“

Раздел 16 предвижда:

„Съдът допуска заявление за регистрация на сдружение, ако е убеден, че учредителният договор на същото е в съответствие със закона, а неговите членове отговарят на изискванията, определени в [този] закон.“

.  Глава 3 от закона, озаглавена „Надзор на сдруженията“, предвижда в раздел 25 и следващите различни средства за наблюдение дейността на сдруженията и определя условията за разпускането им.

Съгласно раздел 25 съответният надзорен орган може да поиска от управителния комитет на сдружението да представи, в рамките на определен срок, копия от решенията, взети от общото събрание на сдружението, или да се обърне към служителите на сдружението да му предоставят „необходимите обяснения“.

В случай че изискванията на съответния надзорен орган не бъдат изпълнени, съгласно раздел 26 и по предложение на надзорния орган съдът може да наложи глоба на съответното сдружение.

Съгласно раздел 28, ако съответният надзорен орган установи, че дейността на сдружението противоречи на закона или е в нарушение на разпоредбите на учредителния договор по отношение на въпросите, посочени в раздел 10 (1) и (2), той може да поиска тези нарушения да бъдат преустановени или да наложи мъмрене, или да поиска от компетентния съд да вземе мерки съгласно раздел 29.

Приложимата част от раздел 29 предвижда:

„(1) Съдът, по искане на надзорен орган или на прокурор, може:

(i) да наложи мъмрене на органите на въпросното сдружение;

(ii) да отмени [всяко] решение, прието от сдружението, ако то е в противоречие със закона или с разпоредбите на учредителния договор;

(iii) да разпусне сдружението, ако дейността му демонстрира явно или повтарящо се неспазване на закона или разпоредбите на учредителния договор и ако няма изгледи сдружението да реформира дейността си така, че тя да е съобразена със закона и разпоредбите на учредителния договор.“

C.  Избирателният закон от 1993 г.[[5]](#footnote-5)

.  Раздел 3 от Избирателния закон от 2001 г. предвижда следното:

„(1) При разпределението на [местата в Сейма] се вземат предвид само тези регионални избирателни листи на избирателните комисии, които са получили най-малко 5% от валидните гласове в цяла [Полша].

(2) Регионалните избирателни листи на избирателните комисии, посочени в раздел 77(2) (изборни коалиции), се взимат предвид при разпределението на [местата в Сейма], при условие че са получили най-малко 8% от валидните гласове в цяла [Полша].“

Раздел 4 гласи:

„При разпределение на местата между избирателните листи за страната се вземат предвид само тези листи на избирателните комисии, които са получили най-малко 7% от валидните гласове в цяла [Полша].“

Раздел 5 предвижда:

„(1) Избирателните комисии на регистрираните организации на националните малцинства могат да бъдат освободени по едно от условията, посочени в раздел 3(1) или раздел 4, при условие че не по-късно от пет дни преди датата на изборите представят пред Държавната избирателна комисия декларация в тази връзка[[[6]](#footnote-6)].

(2) Държавната избирателна комисия незабавно потвърждава получаването на декларацията, посочена в алинея (1). Тази декларация ще бъде задължителна за всички избирателни комисии.“

Приложимата част от раздел 91 гласи:

„...

(2) Избирателна комисия, която е регистрирала свои регионални избирателни листи в най-малко половината от избирателните райони [в цяла Полша] ... има правото да регистрира национална избирателна листа.

(3) Избирателната комисия [комисии] на организации на национални малцинства имат правото да регистрират национална избирателна листа, при условие че [те] са регистрирали техните регионални избирателни листи в най-малко пет избирателни района. ...“

D. Тълкувателното решение на Конституционния съд от 30 април 1997 г.

.  На 23, 29 и 30 април 1997 г. Конституционният съд разглежда молбата от председателя на Върховния административен съд (*Naczelny Sąd Administracyjny*), с която се търси универсално обвързващо тълкуване на раздели 5, 91(3), 79(3) и 87(4) на Избирателния закон от 1993 г. В решението си Конституционният съд, наред с другите неща, разглежда следния въпрос:

„... дали изразът „незабавно потвърждава получаването на декларацията“, използван в раздел 5(2) от Избирателния закон от 1993 г., предполага, че за да се издаде такова потвърждение, Държавната избирателна комисия трябва да провери дали избирателната комисия, която е подала декларацията, посочена в раздел 5(1) от Закона, всъщност е избирателната комисия на регистрирана организация на национално малцинство, като за целите на тази проверка тя може да изиска от комитета да представи документи, различни от тези, изброени в раздел 81(5) (i) от Избирателния закон от 1993 г., като например учредителния договор на организацията ...“

.  Конституционният Съд постановява:

„... Държавната избирателна комисия, в изпълнение на задълженията си, посочени в раздел 5(2) от Избирателния закон от 1993 г., проверява дали декларацията, посочена в раздел 5(1) от този закон, е подадена от упълномощената избирателна комисия на една или повече регистрирани национални малцинствени организации и може, в случай на съмнение, да поиска писмени доказателства за такова упълномощаване.“

По-нататък Конституционният Съд обяснява също, че:

„Трябва да бъде подчертано в самото начало, че основанието за раздел 5(1) на Избирателния закон от 1993 г. е да се дадат на полските граждани, принадлежащи към национални малцинства, равни възможности да участват в представителната власт. Въпреки това възможността, предоставена от тази разпоредба на избирателните комисии от регистрираните национални малцинствени организации да се възползват от освобождаване от избирателните прагове, е изключение от принципа за равенство на избирателните права в материален смисъл. На практика избирателната комисия, която е подала листа [с кандидати] от дадено национално малцинство ще участва [в разпределението на местата в парламента] ..., независимо от обстоятелството, че нейната листа не е достигнала съответния праг. Това решение отразява определено разбиране на принципа на равенството, който предвижда на лицата, които участват в изборите, да бъдат дадени равни възможности ... Това се равнява на дискриминация в полза на избирателните комисии от регистрираните национални малцинствени организации спрямо другите избирателни комисии. Тъй като представляват изключение от принципа за равенство, разпоредбите, уреждащи такава дискриминация, не може да се тълкуват широко.

На второ място, раздел 5(1) запазва привилегията за освобождаване от избирателни прагове само за листите на кандидати, предоставени от избирателните комисии на една или повече регистрирани национални малцинствени организации, като само комисии от този тип могат да подават съответни декларации пред Държавната избирателна комисия. Акцентът трябва да бъде поставен както върху позоваването на „регистрирани организации на националните малцинства“, така и върху избирателните комисии, действащи от тяхно име, тъй като тази привилегия е на разположение на организациите на „националните малцинства“, които са организирани и действат като такива. ... Условие за валидността, а оттам и за ефективността на декларацията, която се стреми да се възползва от това изключение, е че тя трябва да бъде подадена от лице, което има право да го направи. Поради това отговорност на това лице е да предостави писмени доказателства за правото си да подава такава декларация. На практика това представлява задължение да се представят пред Държавната избирателна комисия документи, които недвусмислено доказват, че избирателната комисия, която е подала декларацията, е юридическо лице, което има правото на това, което ще рече, че е избирателна комисия не просто на някоя организация, а на една или повече регистрирани организации на национални малцинства.

В съответствие с раздел 5(2) Държавната избирателна комисия е задължена да потвърди незабавно получаването на декларацията, посочена в алинея (1), с други думи декларация, подадена от лице с право да я подаде. В тази връзка Комисията има задължението да провери дали декларацията е подадена от такова юридическо лице и в случай на съмнение може да изисква документация, която недвусмислено да потвърждава правото на това лице да представи такава декларация, тъй като декларацията поражда такива правни последици, които обосновават необходимостта от специфична проверка. ... Ако не са представени такива документи, Държавната избирателна комисия няма възможност да потвърди получаването на декларацията, посочена в раздел 5(1), тъй като освен изискването това да бъде направено в определения срок пред съответната избирателна комисия, жизненоважно условие за валидността на декларацията е да бъде подадена от правоимащо лице. От друга страна Държавната избирателна комисия не проверява съдържанието на декларацията, за която избирателната комисия поема пълна отговорност.

Определянето на това кои документи трябва да бъдат приети от Държавната избирателна комисия като потвърждение за правото на изборната комисия да подаде декларацията, посочена в раздел 5(1), е отделен въпрос. ... [М]оже да се предположи, че Държавната избирателна комисия може да изисква представянето на съответните документи, като например учредителeн договор, коeто ще позволи недвусмислено да бъде установено, че лицето, представило декларацията, е избирателната комисия на една или повече регистрирани организации на национални малцинства.“

E.  Гражданският Кодекс

.  Член 5 от Гражданския кодекс гласи:

„Никой не упражнява правата, които притежава, по начин, който противоречи на неговата социално-икономическа цел или на принципите на съжителство с други хора [*zasady współżycia* *społecznego*]. Никое действие или бездействие [отговарящо на това описание] от страна на притежателя на правото няма да се счита за упражняване на правото и да бъде защитено [от закона].“

Приложимата част от член 58 предвижда:

„1.  Всеки акт, който противоречи на закона или е насочен към избягване на закона, е нищожен, освен ако дадена законова разпоредба не предвижда други правни последици, като например замяната на нищожните елементи на такъв акт с елементи, предвидени от закона.

2.  Всеки акт, който е в противоречие с принципите на съжителство с останалите, е нищожен.“

**F.  Рамковата конвенция за защита на националните малцинства**

.  Към момента на настъпване на събитията Полша е подписала Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства (European Treaty Series, № 157); датата на подписване е 1 февруари 1995 г. Полша ратифицира Рамковата конвенция на 20 декември 2000 г. Тя влиза в сила по отношение на Полша на 1 април 2001 г.

.  Рамковата конвенция не съдържа определение на понятието „национално малцинство“. В обяснителния доклад се споменава, че е взето решение да се приеме прагматичен подход, основан на разбирането, че на този етап е невъзможно да се стигне до определение, което да получи широката подкрепа на всички държави-членки на Съвета на Европа.

.  В момента на депозиране на документа за ратификация Полша прави следната декларация:

„Като се има предвид обстоятелството, че Рамковата конвенция за защита на националните малцинства не съдържа определение за понятието „национални малцинства“, Република Полша заявява, че разбира този термин като национални малцинства, живеещи на територията на Република Полша, чиито членове в същото време са полски граждани.“

ПРАВОТО

ТВЪРДЕНИЕ ЗА НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 11 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

.  Жалбоподателите се оплакват, че полските власти произволно са отказали да регистрират сдружението им, наречено „Съюз на гражданите със силезийска националност“, и твърдят, че има нарушение на член 11 от Конвенцията, който гласи:

„1.  Всеки има правото на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2.  Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“

.  В решението си от 20 декември 2001 г. Съдебният състав констатира, че не е имало нарушение на член 11. Той приема, че отказът да бъде регистрирано сдружението, който е бил продиктуван от необходимостта за защита на избирателната система на държавата срещу евентуалните опити на жалбоподателите да претендират за неоправдани привилегии в съответствие с избирателния закон, е бил оправдан съгласно параграф 2 от тази разпоредба (вж. параграфи 64 и следващите от решението на Съдебния състав).

.  В писмото си от 20 март 2002 г. жалбоподателите искат делото да бъде отнесено до Голямата камара, като подчертават, че отказът да се регистрира сдружението не може – както се е случило в техния случай – да се основава само на впечатления или предположения за бъдещите действия на сдружението. Те критикуват заключението на Съдебния състав, че твърдението в точка 30 от учредителния договор, в което се казва, че техният Съюз е „организация на силезийското национално малцинство“ оставя впечатлението, че те биха могли на по-късен етап да се стремят към участие в изборите и придобиване на привилегии по избирателното право. В тази връзка те заявяват, че не само че това твърдение не е подкрепено от никакви доказателства, които да показват, че това наистина е било тяхното намерение, но също така регистрацията на тяхното сдружение не би им предоставила автоматично такива привилегии, тъй като при липсата на определение за понятието „национално малцинство“ в полското право решението на този въпрос е оставено на държавната избирателна комисия.

.  Правителството се съгласява напълно с констатациите и заключенията на Състава и счита, че доводите на жалбоподателите следва да бъдат отхвърлени.

А. Дали е имало вмешателство

.  Както пред Съдебния състав, така и пред Голямата камара страните се съгласяват, че е имало вмешателство в упражняването на правото на жалбоподателите „на свободно сдружаване по смисъла на параграф 2 от член 11. В тази връзка Съдът отбелязва също, че основният проблем в основата на оплакването на жалбоподателите е отказът да бъде регистрирано тяхното сдружение като „организация на силезийското национално малцинство“ (вж. параграфи 22, 48 и 50 по-горе).

B. Дали намесата е била оправдана

.  Оспорваното ограничение няма да бъде оправдано при условията на член 11, освен ако не е „предвидено в закона“ и освен ако не преследва една или повече от законните цели, посочени в параграф 2 от същия член и е „необходимо в едно демократично общество“ за постигането на тези цели.

1.  „Предвидено в закона“

(a)  Решението на Съдебния състав

.  Съдебният състав, като констатира, че отказът да бъде регистрирано сдружението на жалбоподателите се основава на редица законови разпоредби, включително на член 32 от Конституцията, членове 5 и 58 от Гражданския процесуален кодекс и раздели 8, 10(1) (i) и (iv) и 14 от Закона за сдруженията, приема, че ограничаването на свободата на сдружаване е било „предвидено в закона“ (вж. параграф 38 от решението на Съдебният състав).

(b)  Тезите на страните пред Голямата камара

(i) Жалбоподателите

.  Жалбоподателите оспорват заключенията на Съдебния състав. На първо място те твърдят, че са били лишени от правото си да формират сдружение, не защото не са отговорили на изискванията за регистрация, предвидени в Закона за сдруженията, или защото техните цели или средствата за постигането им са били в противоречие със закона, а само защото властите са смятат, че в Полша не съществува силезийско национално малцинство.

.  Това становище, подчертават те, е напълно произволно. То се базира на чисто политически, а не на правни и фактически основания. По този начин в действителност не е имало възможност да се установи дали дадена група представлява национално малцинство или не, тъй като съгласно полското законодателство все още няма процедура, при която дадено малцинство да може да потърси правно признание или разпоредба, определяща понятието „национално“ или „етническо“ малцинство. Те твърдят, че този пропуск в закона прави невъзможно за тях да определят как да създадат сдружение, включващо членове на малцинствена група, желаещи да преследват общи цели.

Те също така отбелязват, че Съставът вече е констатирал, че липсата на такива правни критерии оставя на органите известна свобода и прави положението на отделния човек несигурно. По тяхно мнение силата на преценка, предоставена на властите, е практически неограничена, а правилата, които те биха приложили, са непредсказуеми.

.  Освен това властите са използвали процедурата по регистрация съгласно Закона за сдруженията като средство да им откажат статут на малцинство. Тази процедура обаче не може да се използва като инструмент за определяне дали дадено национално малцинство съществува или не. Тя е чисто формална и може да служи само за целите, за които е предназначена, а именно да определи дали регистрацията е допустима съгласно раздел 14 от Закона за сдруженията и дали, както е предвидено в раздел 16, учредителният договор е в съответствие със закона и дали членовете отговарят на законовите изисквания.

.  Жалбоподателите твърдят, че са изпълнили всички тези условия. Следователно, съгласно приложимото законодателство, властите са длъжни да регистрират сдружението и, както правилно е приел Окръжният съд в Катовице, не е имало правно основание за отказа да го направят. Въпреки това, вместо да се съсредоточат върху изискванията за регистрация, по-горните инстанции са се заели да правят предположения за това дали те възнамеряват да се кандидатират на избори и са разглеждали делото като спор за съществуването на силезийска националност. При липсата на каквато и да било правна дефиниция на понятието „национално малцинство“ или критерии за определяне на това какво може да се квалифицира като „национално малцинство“, този подход е лишил жалбоподателите от способността да предвидят какви правни норми ще бъдат приложени в техния случай.

(ii) Правителството

.  Правителството напълно се съгласява с мнението на Състава и допълва, че приложимите разпоредби са достатъчно ясни, точни и достъпни, за да се даде възможност на жалбоподателите да определят своето поведение. Следователно те отговарят на изискването за „предвидимост“ на „закона“ съгласно Конвенцията.

.  В съдебното заседание пред Голямата камара правителството признава, че полското законодателство към момента на настъпване на фактите не дефинира понятията „национално“ и „етническо“ малцинство, по-конкретно с оглед на избирателното право. Това според тях не променя положението, тъй като не може да се каже, че държавата има задължение да предостави дефиниция. Обстоятелството, че някои държави избират – в законодателството си или в декларациите си по Рамковата конвенция – да дадат описателни дефиниции или списъци на малцинствата не означава, че полската държава трябва да направи същото.

.  В действителност в Полша националните или етническите малцинства могат да бъдат и са били идентифицирани чрез позоваване на различни правни източници, като например двустранните спогодби за добросъседство и приятелско сътрудничество, сключени с Германия, Литва, Украйна и други съседни страни. Те са признати и в различни правни инструменти, конкретен пример за което е официалният доклад за изпълнението на Рамковата конвенция, представен от полското правителство пред Генералния секретар на Съвета на Европа през 2002 г. Законопроектът за националните и етническите малцинства от 2002 г., който в момента се разглежда в Парламента, също съдържа списък на националните и етническите малцинства в Полша.

Всички тези документи представляват основа за установяване на съществуването на национални малцинства, но в никой от тях не се споменават силезийци.

.  Правителството посочва още, че както в Избирателния закон от 1993 г., така и в настоящия Избирателен закон от 2001 г., съществуват два други начина за разпознаване на „националното малцинство“ за целите на избирателното право. На първо място съдът, който разглежда заявлението за регистрация на дадено сдружение, което представлява национално малцинство, проверява дали съдържа необходимите атрибути. На второ място, в съответствие с Избирателния закон от 1993 г., при получаване на декларацията от изборната комисия на регистрирана организация на национално малцинство Държавната избирателна комисия е длъжна да определи дали тя е подадена от компетентен орган и дали е придружена от задоволителни доказателства.

.  В заключение Правителството счита, че, макар в полското право да няма определение за „национално малцинство“ и конкретна процедура за придобиване на този статут, комбинацията от приложимите норми е предоставила на жалбоподателите достатъчно насоки относно условията за признаване на национално малцинство и регистрация на сдружение на такова малцинство.

(c)  Преценката на Съда

(i)  Общи принципи

.  Съдът подчертава, че изразът „предвиден в закона“ изисква на първо място оспорената мярка да има основание във вътрешното право. Той също така се позовава на качеството на въпросния закон, което изисква той да бъде достъпен за заинтересованите лица и формулиран с достатъчна точност, за да им даде възможност – ако се наложи, с подходящи консултации – да предвидят, до разумна при тези обстоятелства степен, последиците, до които може да доведе дадено действие и да регулират своето поведение.

Въпреки това от принципа, че законите трябва да бъдат от общ характер логично следва, че текстовете на законите невинаги са точни. Необходимостта да се избегне прекомерната строгост и да бъдат в крак с променящите се обстоятелства означава, че много закони неизбежно са формулирани по начин, който е повече или по-малко неясен. Тълкуването и прилагането на тези нормативни актове зависи от практиката (вж. *Rekvényi v. Hungary* [GC], № 25390/94, § 34, ЕСЧП 1999-III и като по-скорошно решението *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC] с номера 41340/98, 41342 / 98,41343 / 98 и 41344/98, § 57, ЕСЧП 2003-II, както и допълнителните препратки).

.  Обхватът на понятието за предвидимост зависи в значителна степен от съдържанието на въпросния инструмент, областта, която е предназначен да покрива, и числеността и статута на тези, към които е насочен.

Също така трябва да се има предвид, че независимо колко ясно е изготвена дадена правна разпоредба, нейното приложение включва неизбежните елементи на съдебно тълкуване, тъй като винаги ще има нужда от изясняване на съмнителни моменти и адаптиране към конкретни обстоятелства. Диапазонът на съмнение по отношение на граничните факти сам по себе си не прави една законова разпоредба непредвидима в нейното прилагане. Нито пък самият факт дали една такава разпоредба е в състояние да предложи повече от едно тълкувание означава, че тя не отговаря на изискването за „предвидимост“ по смисъла на Конвенцията. Ролята на отсъждане, предоставена на съда, е именно да разсейва подобни тълкувателни съмнения, като вземе предвид промените в ежедневната практика (вж. цитираното по-горе решение *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others* и *Rekvényi*).

(ii) Приложение на горните принципи към настоящото дело

.  Що се отнася до обстоятелствата по конкретния случай, Съдът отбелязва, че доводите на жалбоподателите по отношение на предполагаемата непредвидимост на полското право не се отнасят до законовите разпоредби, на които всъщност се базира отказът да бъде регистрирано тяхното сдружение, а именно член 32 от Конституцията и различните разпоредби на Закона за сдруженията и Гражданския кодекс (вж. параграфи 32, 36, 54 и 55-58 по-горе).

Съдът отбелязва в тази връзка, че Законът за сдруженията дава на съдилищата правомощието да регистрират сдружения (раздел 8) и в този контекст да проверяват, наред с другото, съответствието на учредителния договор със закона (раздел 16), включително правомощието да откажат регистрация, ако се установи, че условията на Закона за сдруженията не са изпълнени (раздел 14) (вж. параграф 39 по-горе).

В конкретния случай полските съдилища отказват регистрацията, тъй като считат, че сдружението на жалбоподателите не би могло основателно да се опише като „организация на национално малцинство“ – описание, което ще му даде достъп до избирателните привилегии, предоставени по силата на раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г. (вж. параграф 41 по-горе), тъй като силезийците не представляват „национално малцинство“ според полското право.

Жалбоподателите по същество критикуват липсата на дефиниция за национално малцинство или каквато и да било процедура, при която такова малцинство би могло да бъде признато в съответствие с вътрешното право. Те твърдят, че тази празнота ги лишава от възможността да предвидят на какви критерии трябва да отговаря тяхното сдружение, за да бъде регистрирано и предоставя неограничени дискреционни правомощия в това отношение на властите (вж. параграфи 56-58 по-горе).

.  Задачата на Съда не е да изрази становище относно целесъобразността на методите, избрани от законодателя на ответната държава, за да регулира дадена правна област. Неговата задача се свежда до това да определи дали приетите методи и тяхното влияние са в съответствие с Конвенцията.

Що се отнася до довода на жалбоподателите, че полското право не предоставя дефиниция на понятието „национално малцинство“, Съдът отбелязва на първо място, че както правилно отбелязва Съдебният състав, би било много трудно да се формулира такова определение. В частност идеята не е дефинирана в нито един международен договор, включително Рамковата конвенция на Съвета на Европа (вж. параграф 62 от решението на Състава и параграф 46 по-горе, както и например член 27 от Международния пакт на ООН за гражданските и политическите права, член 39 от Конвенцията на ООН за правата на детето и Декларацията на ООН от 1992 г. за правата на лицата, принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства).

По същия начин практиката по отношение официалното признаване от държавите на националните, етническите или други малцинства в състава на тяхното население се различава в отделните страни, както и в рамките на държавите. Изборът за това каква форма следва да приеме едно такова признаване и дали трябва да се осъществява чрез международни договори или двустранни споразумения, или да бъде включено в Конституцията, или в специален закон в зависимост от естеството на нещата трябва в голяма степен да се остави на съответната държава, тъй като това ще зависи от конкретните обстоятелства на национално равнище.

.  Макар да изглежда често споделяна европейска визия, предвидена в преамбюла на Рамковата конвенция, че „превратностите на европейската история са показали, че защитата на националните малцинства е от съществено значение за стабилността, демократичната сигурност и мира на този континент“ и че зачитането им е условие *sine qua non* за едно демократично общество, не може да се каже, че Договарящите страни са задължени от международното право да приемат конкретна концепция за „национално малцинство“ в законодателството си или да въведат процедура за официално признаване на малцинствени групи.

.  В Полша правилата, приложими към националните или етническите малцинства, не се съдържат в един единствен документ, а са разпределени в различни инструменти, включително в Конституцията, избирателния закон и международните споразумения. Конституционните гаранции са предоставени на националните и етническите малцинства. Конституцията не прави разлика между национални и етнически малцинства по отношение на техните религиозни, езикови и културни идентичности, опазването, поддържането и развитието на техния език, обичаи, традиции и култура или създаването на образователни и културни институции (вж. параграф 37 по-горе). За разлика от конституцията, избирателното право въвежда специални привилегии само за „регистрирани организации на национални малцинства“ (вж. параграф 41 по-горе). То не посочва критериите, на които трябва да отговаря едно „национално малцинство“, за да бъде регистрирана неговата организация.

Въпреки това Съдът счита, че липсата на изрично определение на понятието „национално малцинство“ в националното законодателство не означава, че полската държава е в нарушение на задължението си да формулира правото по достатъчно прецизен начин. Също така не констатира нарушение въз основа на обстоятелството, че полската държава е избрала да признае малцинствата чрез двустранни споразумения със съседни страни, а не в специална вътрешна процедура. Съдът признава, че въз основа на изложените по-горе основания, в разглежданата правна област може да се окаже трудно законите да се формулират с висока степен на прецизност. Може дори да е нежелателно да се формулират строги правила. Следователно полската държава не може да бъде критикувана, че използва само обща законова категоризация на малцинствата и оставя тълкуването и прилагането на тези понятия на практиката.

.  Следователно Съдът не счита, че предоставянето на властите на преценка за определяне на приложимите критерии по отношение на понятието „регистрирани сдружения на националните малцинства“ в основата на раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г., е равносилно, както твърдят жалбоподателите, на предоставянето на неограничено и произволно право на преценка. Що се отнася до процедурата по регистрация, тя е неизбежна и в съответствие с отредената им роля на отсъждане, като на националните съдилища е възложена задачата да тълкуват понятието „национално малцинство“, за разлика от „етническо малцинство“ по смисъла на Конституцията и да преценят дали сдружението на жалбоподателите може да се класифицира като „организация на национално малцинство“ (вж. параграф 65 по-горе).

.  При разглеждането на приложимите принципи Върховният съд и Апелативният съд са взели предвид всички законови разпоредби, приложими към сдруженията и националните малцинства, както и социалните фактори и други правни фактори, включително всички правни последици, до които може да доведе регистрацията на сдружението на жалбоподателите по предложения от тях начин (вж. параграфи 32 и 36 по-горе).

Противно на твърденията на жалбоподателите, тези съдилища не изглежда да са трансформирали ненужно процедурата по регистрация в спор относно понятието „силезийска националност“. По-скоро това, което налага да се разглежда този въпрос в хода на производството е твърдението в параграф 30 от учредителния договор (вж. параграфи 22, 25 и 28 по-горе). Жалбоподателите сигурно са били наясно, когато е бил изготвян този параграф, че съдилищата няма да имат друг избор, освен да тълкуват понятието „национално малцинство“, прилагано в техния случай.

Като взе предвид гореизложеното, Съдът е убеден, че приложимото в конкретния случай полско законодателство е формулирано с достатъчна точност за целите на параграф 2 на член 11 от Конвенцията, за да даде възможност на жалбоподателите да регулират своето поведение.

2.  Легитимна цел

(a)  Решението на Съдебния състав

.  Съставът констатира, че полските власти са се опитали да избегнат използването от сдружението на наименование, което обществото може да намери за подвеждащо, тъй като въпросното наименование създава връзка с несъществуваща нация. Констатирано е също така, че те са действали с цел да защитят други подобни етнически групи, чиито права могат да бъдат засегнати от регистрацията на сдружението. Следователно Съставът приема, че намесата в правото на жалбоподателите е преследвала легитимни цели съгласно член 11, а именно „предотвратяване на безредици“ и „защита правата на другите“ (вж. параграф 44 от решението на Състава).

(b)  Тезите на страните пред Голямата камара

(i) Жалбоподателите

.  Жалбоподателите подчертават, че безспорно всички цели на тяхното сдружение, посочени в параграф 7 от учредителния договор, са в съответствие със закона. Избраното от сдружението наименование не може да се разглежда като способно да причини „безредици“ и следователно да оправдае мерките за „предотвратяване на безредици“, особено след като властите в крайна сметка са приели наименованието и са настоявали само за заличаването на параграф 30 от учредителния договор.

.  Те заявяват също, че обстоятелството, че в този параграф се посочва, че „Съюзът е организация на силезийското национално малцинство“ само по себе си не нарушава правата на другите етнически групи, по-конкретно във връзка с избирателното право. Тази единствена разпоредба, при липсата на всякакви опити от тяхна страна да се кандидатират на избори или да претендират за статут на малцинство съгласно Избирателния закон от 1993 г., както и при липсата на такава цел в учредителния договор, не може по никакъв начин да засяга правата или свободите на другите.

В заключение жалбоподателите призовават Голямата камара да приеме, че ограничаването на правото им на свобода на сдружаване не е наложено в изпълнение на законосъобразна цел по смисъла на член 11 от Конвенцията.

(ii) Правителството

.  Правителството не е съгласно. То се съгласява напълно със заключението на Състава и застава със своето становище зад това заключение, като посочва отново, че властите са имали легитимното основание да откажат да регистрират сдружението на жалбоподателите като организация на национално малцинство. Ако те бяха позволили тази регистрация, щяха да възникнат сериозни последици за вътрешния правен ред, защото това би дало възможност на жалбоподателите да претендират за привилегии, запазени за истинските национални малцинства. Това би представлявало също дискриминация в областта на изборното законодателство срещу други етнически групи.

(c)  Преценката на Съда

.  При мотивирането на оспорваните решения националните съдилища изрично се позовават на необходимостта от защита на вътрешния правен ред и правата на другите етнически групи срещу очакваните опити от страна на сдружението на жалбоподателите да заобиколи разпоредбите на Изборния закон от 1993 г. или други закони, предоставящи специални права на националните малцинства (вж. параграфи 32 и 36 по-горе).

В този контекст Голямата камара счита, че жалбоподателите не са представили никакви аргументи, които да налагат отклонение от становището на Състава, че въпросната намеса е имала за цел да предотврати безредици и да защити правата на другите. Всъщност може да се каже, че тъй като оспорената мярка претендира, че предотвратява евентуална злоупотреба с избирателното право от страна на самото сдружение или от страна на други организации в подобна ситуация, тя служи за защита на съществуващите демократични институции и процедури в Полша.

3.  „Необходими в едно демократично общество“

(a)  Решението на Състава

.  Съставът приема, че отказът за регистрация на сдружението, ако не бъде заличен спорният параграф 30 от учредителния договор, отговаря на критерия за „необходимост“, тъй като е направен с цел да се защити избирателната система на държавата, която е незаменим елемент от правилното функциониране на „едно демократично общество“ по смисъла на член 11 от Конвенцията (вж. параграф 66 от решението на Състава).

(b)  Тезите на страните пред Голямата камара

(i) Жалбоподателите

.  Жалбоподателите не са съгласни със Състава и подчертават, че отказът е крайна мярка, която представлява предварително и неоправдано ограничаване на тяхната свобода на сдружаване, и не може да бъде съгласуван с принципите на едно демократично общество. Той е даден въз основа на изцяло неоснователни подозрения за истинските им намерения и на предположения за бъдещите им действия. Според жалбоподателите винаги има хипотетичен риск дадено сдружение да наруши закона или да се занимава с дейности, които са несъвместими със заложените от него цели. Вероятността това да се случи сама по себе си обаче не може да оправдае налагането на превантивна пълна забрана на дейността му.

.  Основният аргумент, представен от властите, е предполагаемата необходимост от защита на избирателната система срещу евентуален опит от страна на жалбоподателите да претендират статут на национално малцинство в парламентарните избори и специални привилегии съгласно избирателното право. Според властите тази вероятност е станала сигурност.

Като заемат тази позиция те са пренебрегнали очевидния факт, че само една поредица от събития и решения – нито едно от които не е ни най-малко сигурно – би дала възможност на жалбоподателите да получат тези привилегии. На първо място, те би трябвало да искат да се кандидатират на избори. На второ място, те би трябвало да създадат „избирателна комисия на регистрирана организация на национално малцинство“. Като се има предвид, че техният учредителен договор не е предвиждал такава дейност, властите биха могли да се намесят на този етап съгласно раздели 28 и 29 от Закона за сдруженията. На следващо място комитетът би трябвало да представи пред Държавната избирателна комисия декларация съгласно раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г. Комисията би разгледала декларацията внимателно, така че да установи дали тя е била подадена от лице с право да направи такава декларация. В случай на съмнение, тя би наредила на комитета да приложи доказателства в нейна подкрепа.

Впоследствие Държавната избирателна комисия би имала върховната власт да признае или отхвърли искането им за привилегии по Избирателния закон от 1993 г., както е видно не само от раздел 5, но и от общите разпоредби на закона, който задължава Комисията да осигурява съответствие с нейните разпоредби.

.  Жалбоподателите твърдят, че във всеки случай не е било необходимо властите да прибягват до толкова драстична мярка като предотвратяване на самото съществуване на сдружението. Съгласно Закона за сдруженията те са имали на свое разположение редица мощни правни инструменти за регулиране дейността на съществуващо сдружение. Те биха могли да порицаят служители, да отменят незаконосъобразни решения, взети от сдружението, или дори да го разпуснат по силата на раздел 29. За разлика от превантивното ограничение на регистрацията в очакване на конкретен сценарий, тези мерки могат да се разглеждат като приемливи съгласно член 11, тъй като тяхното прилагане зависи от действителното поведение и действия на сдружението.

Съответно, без да е необходимо да се прибягва до отказ за регистрация, властите биха могли ефективно да коригират или да сложат край на бъдещата дейност на сдружението, ако в действителност възникне необходимост да се „предотвратят безредици“ или да се „защитят правата на другите“.

.  С оглед на гореизложеното жалбоподателите заключават, че оспорваното ограничение е било непропорционално спрямо целите, на които се позовават властите, и следователно не може да се счита за необходимо в едно демократично общество.

 (ii) Правителството

.  Правителството твърди, че намерението на властите не е да се наложи превантивно ограничаване на правото на жалбоподателите да се сдружават свободно с други хора, за да поддържат отличителните черти на силезийците или да насърчават силезийската култура. Тяхната основна цел е била да се предотвратят техните вероятни опити да се използва регистрацията на сдружението като законно средство за придобиване на специален статут съгласно избирателното право.

Властите не са действали, както твърдят жалбоподателите, въз основа на неоснователни подозрения за скритите им намерения, а въз основа на обективна оценка на съответните факти и правните последици от регистрацията на сдружение, което се обявява за организация на национално малцинство.

.  По този начин ключовият проблем между жалбоподателите и властите не е в предвиденото наименование на сдружението – тъй като последното в крайна сметка е било готово да го приеме – а в съдържанието на параграф 30 от учредителния договор, което съответства на текста на раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г. Точно разпоредбите на учредителния договор, а не наименованието на сдружението, е това, което впоследствие би било от решаващо значение за Държавната избирателна комисия при определянето дали сдружението представлява „регистрирана организация на национално малцинство“. Би могло да се предположи, че, дори ако сдружението е било регистрирано като организация на „граждани от силезийска националност“, като бъде изтрит спорният параграф от учредителния договор, жалбоподателите не биха били в състояние да се възползват от избирателните привилегии, предвидени за националните малцинства. Според Правителството жалбоподателите са били напълно наясно с това последствие, тъй като в противен случай те биха приели предложението на областния управител за заличаване на параграф 30.

.  Правителството добавя, че въз основа на тази разпоредба жалбоподателите неизбежно биха придобили вследствие регистрацията на сдружението безусловното право да се ползват от преференциално отношение съгласно Избирателния закон от 1993 г. Следователно властите е трябвало да действат, преди този риск да е станал реален и непосредствен, тъй като по време на избори всички мерки, налични по Закона за сдруженията, биха били неадекватни или твърде закъснели.

.  В действителност съгласно полското право едно сдружение може да се разпусне, само ако дейността му демонстрира явно или повторно неспазване на закона или на неговия учредителен договор. На първо място, не е имало нищо в заявените цели на сдружението, което да хвърли съмнение върху тяхното съответствие с изискванията на закона; основната цел, която е била да се получи статут на малцинство, не е изрично формулирана. На второ място, ако жалбоподателите или други членове се кандидатират на бъдещи парламентарни избори, не би имало законни средства, които да им попречат да се възползват от своите привилегии съгласно избирателното право.

.  Кандидатирането на избори, при законно упражняване на политическо право, не може да се счита за незаконна дейност по Закона за сдруженията. На този етап Държавната избирателна комисия не би имала правомощие да отхвърли декларацията, в която се посочва, че жалбоподателите са съставили избирателна комисия на регистрирана организация на национално малцинство, защото техният статут би бил потвърден официално от съдържанието на техния учредителен договор и по-конкретно от параграф 30 в него. Тя би имала единствено правомощията да установи дали декларацията е направена от упълномощено юридическо лице.

.  В обобщение Правителството счита, че ограничението, наложено върху упражняването на правото на жалбоподателите на свобода на сдружаване е било необходимо в едно демократично общество, тъй като то отговаря на „належаща обществена нужда“ и е било пропорционално на преследваните законни цели.

(c)  Преценката на Съда

(i)  Общи принципи

.  Правото на свобода на сдружаване, предвидено в член 11, включва правото да се учредяват сдружения. Възможността за създаване на юридическо лице, което да действа колективно в области от взаимен интерес, е един от най-важните аспекти на свободата на сдружаване, без които това право би било лишено от всякакъв смисъл (вж. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, решение от 10 юли 1998 г., *Доклади с присъди и решения*  1998-IV, стр. 1614, § 40).

В действителност за състоянието на демокрацията в съответната страна може да се съди по начина, по който тази свобода е гарантирана в съответствие с националното законодателство и по който властите я прилагат на практика (пак там). В своята съдебна практика Съдът многократно е потвърждавал пряката връзка между демокрацията, плурализма и свободата на сдружаване и е установявал принципа, че само убедителни и непреодолими причини могат да обосноват ограничаването на тази свобода. Всички тези ограничения са обект на строг контрол от страна на Съда (вж., наред с много други решения, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*,решение от 30 януари 1998 г., *Доклади* 1998-I, стр. 20 и следващите, §§ 42 и следващите; *Socialist Party and Others v. Turkey*, решение от 25 май 1998 г., *Доклади*  1998-III, стр. 1255 и следващите. §§ 41 и следващите; и *Refah Partisi (the Welfare Party) и Други*, цитирано по-горе, §§ 86 и следващите).

(α)  Правилото на демокрацията и плурализма

.  Както е посочвано много пъти в решенията на Съда, политическата демокрация не само е основна черта на европейския обществен ред, а Конвенцията е предназначена да насърчава и поддържа идеалите и ценностите на демократичното общество. Съдът е подчертавал, че демокрацията е единственият предвиден в Конвенцията и съвместим с нея политически модел. По силата на текста на втория параграф на член 11 и членове 8, 9 и 10 от Конвенцията, единствената необходимост, която може да оправдае намеса в някое от правата, залегнали в тези членове, е тази, която може да произтича от „демократично общество“ (вж. например *United Communist Party of Turkey and Others*, цитирано по-горе, стр. 20-21, §§ 43-45, и *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, §§ 86-89).

.  Като се позовава на отличителните белези на едно „демократично общество“, Съдът придава особено значение на плурализма, толерантността и либералните принципи. В този контекст той е приел, че въпреки че индивидуалните интереси понякога трябва да се подчиняват на тези на групата, демокрацията не означава просто, че възгледите на мнозинството винаги трябва да надделяват: трябва да се постигне баланс, който да гарантира справедливото и правилно третиране на малцинствата и да предотвратява злоупотреби с господстващо положение (вж *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, решение от 13 август 1981 г., серия А, № 44, стр. 25, § 63 и *Chassagnou and Others v. France* [GC], номер 25088/94, 28331/95 и 28443/95, § 112, ЕСПЧ 1999-III).

.  Освен това, като се има предвид, че прилагането на принципа на плурализма е невъзможно, ако сдружението не може да изразява свободно своите идеи и мнения, Съдът също така признава, че защитата на становищата и свободата на изразяване по смисъла на член 10 от Конвенцията е една от целите на свободата на сдружаване (вж. например *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, цитирано по-горе, § 88).

.  Докато в контекста на член 11 Съдът често се позовава на съществената роля на политическите партии за осигуряването на плурализма и демокрацията, то сдруженията, които са създадени за други цели, включително и тези за защита на културното и духовно наследство, преследването на различни социално-икономически цели, провъзгласяването или проповядването на религия, търсенето на етническа идентичност или отстояването на самосъзнание на малцинството, също са важни за правилното функциониране на демокрацията. Защото плурализмът също е изграден въз основа на истинското признаване и зачитане на многообразието и динамиката на културните традиции, етническите и културните идентичности, религиозните вярвания, художествените, литературните и социално-икономическите понятия и идеи. Хармоничното взаимодействие на хора и групи с различна идентичност е от съществено значение за постигане на социално сближаване. Съвсем естествено е там, където гражданското общество функционира по един здравословен начин, участието на гражданите в демократичния процес до голяма степен да се постига чрез принадлежност към сдружения, в които те могат да се интегрират помежду си и съвместно да преследват общи цели.

.  Съдът признава, че свободата на сдружаване е особено важна за лица, принадлежащи към малцинства, включително национални и етнически малцинства, и че, както е посочено в преамбюла на Рамковата конвенция на Съвета на Европа, „едно плуралистично и истински демократично общество следва не само да зачита етническата, културната, езиковата и религиозната идентичност на всяко лице, принадлежащо към национално малцинство, но и да създава подходящи условия, за изразяване, запазване и развитие на тази идентичност“. В действителност формирането на сдружение с цел изразяване и насърчаване на неговата идентичност може да бъде средство за подпомагане запазването и поддържането правата на едно малцинство.

(β)  Възможността за налагане на рестрикции и контролът на Съда

.  Все пак свободата на сдружаване не е абсолютна и трябва да се приеме, че когато едно сдружение, чрез своите действия или намеренията, които изрично или мълчаливо е обявило в програмата си, застрашава държавните институции или правата и свободите на други лица, член 11 не лишава държавата от възможността да защити тези институции и лица. Това следва както от параграф 2 на член 11, така и от положителните задължения на държавата по смисъла на член 1 от Конвенцията за осигуряване на правата и свободите на лицата в рамките на своята компетентност (вж. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, цитирано по-горе, §§ 96 -103).

.  Независимо от това тази власт трябва да се използва пестеливо, като изключенията от правилото за свободата на сдружаване трябва да се тълкуват стриктно, като само убедителни и непреодолими причини могат да обосноват ограничаването на тази свобода. Всяка намеса трябва да отговаря на „належаща обществена нужда“; по този начин понятието „необходимо“ не разполага с гъвкавостта на такива изрази като „полезно“ или „желателно“ (вж. цитираните по-горе *Young, James and Webster*, както и *Chassagnou and Others*).

.  Ролята е преди всичко на националните органи да преценят дали е налице „належаща обществена нужда“, за да наложат дадено ограничение в общия интерес. Макар че Конвенцията оставя на тези органи свободата на преценка в тази връзка, тяхната оценка е обект на контрол от страна на Съда, което важи едновременно за закона и за решенията за неговото прилагане, включително решенията, постановени от независими съдилища.

Когато Съдът осъществява контрол, неговата задача е не да замени със собствената си гледна точка становището на националните органи, които са в по-добра позиция от международен съд да се произнасят едновременно по законодателната политика и по мерките за изпълнение, а да преразгледа съгласно член 11 решенията, които са произнесли при упражняването на правото на преценка. Това не означава, че той трябва да се ограничи до проверка дали съответната държава е упражнила правото си на преценка разумно, внимателно и добросъвестно; той трябва да разгледа намесата в светлината на делото като цяло и да определи дали тя е била „пропорционална на преследваната легитимна цел“ и дали мотивите, изтъкнати от националните власти като обосновка на действията им са „подходящи и достатъчни“. По този начин Съдът трябва да се убеди, че националните власти са приложили стандарти, които са в съответствие с принципите, заложени в член 11, и освен това, че са основали решенията си на приемлива преценка на съответните факти (вж., *mutatis mutandis*, *United* *Communist Party of Turkey and Others*, цитирано по-горе, стр. 27, §§ 46-47, and *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, § 100).

(ii) Приложение на горните принципи към настоящото дело

(α)  Належаща обществена нужда

.  На първо място Съдът ще определи дали може да се каже, че в съответния момент е имало „належаща обществена нужда“ да предприеме оспорваната мярка, а именно отказът за регистрация на сдружението с описанието в параграф 30 от учредителния договор (вж. параграф 22 по-горе), с цел постигане на преследваните законни цели.

Основната причина за въпросната намеса в ползването от страна на жалбоподателите на тяхната свобода на сдружаване, е да се изпревари очаквания опит да се претендират специални привилегии по Избирателния закон от 1993 г., по-специално освобождаване от изискването за минимум 5% от гласовете, което обикновено е необходимо, за да се получат места в парламента и някои предимства по отношение на регистрацията на избирателните листи (вж. параграфи 32, 36 и 41 по-горе).

Жалбоподателите от своя страна твърдят, че оспорваното ограничение е преждевременно и че властите са основали решенията си на неоснователни подозрения за истинските им намерения и на спекулации относно бъдещите им действия. Те подчертават, че да се кандидатират на изборите не е била една от целите, посочени в техния учредителен договор (вж. параграфи 78-79 по-горе).

.  Вярно, че намеренията на жалбоподателите не могат да бъдат проверени чрез позоваване на учредяването на сдружението на практика, тъй като то не е регистрирано. Вярно е също така, че стремежът за осигуряване на представителство в парламента не е изрично посочен в учредителния договор и че всяко неизказано намерение, което жалбоподателите може да са имали да си осигурят избирателни привилегии би зависило от комбинация от бъдещи събития (вж. параграфи 19, 32, 36 и 41-43 по-горе).

.  В тази връзка обаче има спор между страните по отношение на последствията, съгласно полското законодателство, от регистрация от гледна точка на квалификацията за електорални привилегии. Жалбоподателите твърдят, че ефективната – и окончателна – власт да признае или отхвърли искането им за привилегии съгласно раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г. е на Държавната избирателна комисия (вж. параграф 79 по-горе). Правителството от друга страна твърди, че Комисията не би имала правомощията да отхвърли декларация от сдружението, в която то я уведомява, че е създадена „избирателна комисия на регистрирана организация на национално малцинство“, защото това би бил правният статут, ползван от сдружението, което се потвърждава от писмените доказателства под формата на учредителния договор на тяхното регистрирано сдружение и по-специално параграф 30 от него (вж. параграф 86 по-горе).

.  Съдът подчертава, че основно националните органи, особено съдилищата, решават проблеми, свързани с тълкуването на вътрешното законодателство, като ролята на Съда се ограничава до определянето на това дали последиците от това тълкуване са съвместими с Конвенцията (вж., наред с други решения, *Waite and Kennedy v. Germany* [GC], №. 26083/94, § 54, ЕСЧП 1999-I).

.  При разглеждане на правните последици от регистрацията на сдружението с твърдението в учредителния договор, че е „организация на силезийското национално малцинство“ Върховният съд очевидно е разгледал презумпцията, че ако членовете на сдружението се кандидатират на изборите, Държавната избирателна комисия не би имала друг избор, освен да приеме тяхната декларация съгласно раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г. (вж. параграф 36 по-горе). Такава интерпретация на съответните разпоредби от националното законодателство, които ограничават ролята на Държавната избирателна комисия до контрол върху техническите и формалните въпроси, без компетенции да разглежда съществени критерии, като например наличието или липсата на „национално малцинство“, не може по мнение на Съда да се разглежда като произволно. Според полското законодателство, тълкувано авторитетно от полския Върховен съд, следователно процедурата пред Държавната избирателна комисия не може – след регистрацията на сдружението – да служи за предотвратяване придобиването от нейните членове на специален избирателен статут (вж. параграфи 36 и 42-43 по-горе).

Ако тази регистрация беше позволена, решение от страна на жалбоподателите да се кандидатират на изборите като членове на сдружението не би било, както посочва Правителството (вж. параграф 86 по-горе) нищо повече от законно упражняване на техните политически права. В резултат на това Съдът не е убеден, че драстичните мерки на разположение по Закона за сдруженията, като например отмяна на решение да се предложат кандидати за изборите или ликвидация на въпросното сдружение, които може да бъдат наложени само ако „това решение [е било] в противоречие със закона или разпоредбите на учредителния договор“ или „ако дейността му ... демонстрира явно или повторно неспазване на закона или разпоредбите на учредителния договор“ (вж. параграф 40 по-горе), биха били приложими и следователно способни да избягнат пораженията, които властите се опитват да избегнат.

.  Съдът съответно поддържа разбирането, което е в основата на решението на полския Върховен съд, че съгласно полското законодателство регистрацията на сдружението на жалбоподателите като „организация на национално малцинство“ е способна сама по себе си да задвижи серия от допълнителни събития, които биха довели, в зависимост единствено от доброволните действия от страна на сдружението и неговите членове, до придобиване на избирателни права. С други думи рискът, че сдружението и неговите членове може да претендират за електорални привилегии е присъщ на всяко решение, което им позволява да учредят това сдружение, без първо да изменят параграф 30 от учредителния договор.

.  При това положение подходящото време да се противодейства на риска от така-възприеманото зло и по този начин да се гарантира, че в действителност не биха били нарушени правата на други физически или юридически лица, които участват в парламентарните избори, е в момента на регистрация на сдружението, а не по-късно. Поради това Съдът не подкрепя анализа на оспорваната мярка от страна на жалбоподателите, в който те я окачествяват като предварително ограничение в очакване на действия, които сдружението би могло да предприеме или да не предприеме за в бъдеще и които биха могли също така да бъдат контролирани от упражняването на властите на надзорните им правомощия по раздели 25 и 26 от Закона за сдруженията. В действителност налагането като условие за регистрация на сдружението на това от точка 30 на учредителния договор да се премахне позоваването на „организация на национално малцинство“ не е нищо повече от законно упражняване от страна на полските съдилища на правомощията им да контролират законосъобразността на този инструмент, включително правомощието да откажат всяка двусмислена или подвеждаща клауза, която може да доведе до злоупотреба с правото – в настоящия случай клауза, която би създала за сдружението и неговите членове възможност, която не би могло да бъде възпрепятствана, да се ползват от избирателни права, на които нямат право (вж. мотивите на Върховния съд, цитирани в параграф 36 по-горе).

Поради това Съдът приема, че националните органи и по-конкретно националните съдилища не са превишили свободата си на преценка като се счели, че е налице належаща обществена необходимост в момента на регистрация да се регулира свободния избор на сдруженията да наричат себе си „организация на национално малцинство“, за да предпазят съществуващите демократични институции и електорални процедури в Полша и по този начин, от гледна точка на Конвенцията, да предотвратят безредици и да защитят правата на останалите (вж. параграф 76 по-горе).

(β)  Пропорционалност на мерките

.  Остава Съдът да установи дали с оглед на неблагоприятните ефекти върху способността на сдружението и неговите членове, включително жалбоподателите, да изпълняват своята дейност, отказът за регистрация на сдружение с описание „организация на силезийското национално малцинство“ е пропорционален на преследваните законни цели.

Жалбоподателите подчертават особената тежест на вмешателството, което според тях представлява превантивна тотална забрана върху дейността им. Те също така твърдят, че не е било необходимо властите да предприемат такава драстична мярка, тъй като те биха могли да коригират своите бъдещи действия с помощта на средствата, предназначени за регулиране дейността им по Закона за сдруженията (вж. параграф 80 по-горе).

Правителството твърди, че властите не са действали с цел да забранят създаването на сдружение, запазващо силезийската културна идентичност, а за да предотвратят възможния опит на жалбоподателите да получат, чрез регистрацията на тяхното сдружение, специален правен статут. То твърди още, че механизмът, създаден от Закона за сдруженията с цел наблюдаване на дейността на сдруженията, не би бил достатъчен, за да им попречи да се възползват от привилегии съгласно избирателното право (вж. параграфи 82-86 по-горе).

.  Съдът, въз основа на авторитетното тълкуване от страна на полския Върховен съд на полското законодателство, вече е отхвърлил довода на жалбоподателите, че разпоредбите относно регулирането на дейността на сдруженията в Закона за сдруженията биха предоставили алтернативни и по-малко обременяващи средства за избягване на бъдещи злоупотреби с избирателни права от страна на сдружението на жалбоподателите (вж. параграфи 101 и 103, първа точка по-горе). Съдът все пак приема, че чрез своето въздействие върху жалбоподателите оспорваната мярка е радикална: тя стига дотам да попречи на сдружението дори да започне дейност.

Въпреки това степента на намеса съгласно параграф 2 от член 11 не може да се разглежда абстрактно, а трябва да се преценява в конкретния контекст на делото. Може да има и случаи, при които изборът на мерки, които са на разположение на органите с оглед откликване на „належаща обществена нужда“ по отношение на очакваните вредни последици, свързани с наличието или дейността на сдружението, неизбежно е ограничен.

В конкретния случай отказът не е изчерпателен, безусловен и насочен срещу културните и практически цели, които сдружението си е поставило, а се основава единствено на споменаването в учредителния договор на сдружението на конкретно наименование на сдружението. Той цели да противодейства на конкретна, макар и само потенциална, злоупотреба от страна на сдружението със статута, предоставен чрез неговата регистрация. Той по никакъв начин не представлява отричане на отличителната етническа и културна идентичност на силезийците или незачитане на основната цел на сдружението, която е „да разбуди и засили националното самосъзнание на силезийците“ (вж. параграф 19 по-горе). Напротив, във всички свои решения властите последователно признават съществуването на силезийско етническо малцинство и правото им да се сдружават помежду си, за да преследват общи цели (вж. параграфи 32 и 36 по-горе). Всички разнообразни културни и други дейности, които сдружението и неговите членове са искали да предприемат, биха могли да бъдат извършени, ако сдружението се съгласи да се откаже от наименованието, посочено в параграф 30 от своя учредителен договор.

Подобно на Състава, за Голямата камара е трудно да възприеме, че практическата цел на тази точка по отношение на предложените дейности на сдружението е различна от това да подготви почвата за сдружението и неговите членове да се възползват от избирателните привилегии, предоставени по раздел 5(1) от Избирателния закон от 1993 г. на „регистрирани организации на националните малцинства“ (вж. също параграф 64 от решението на Състава). Оспорваното ограничение по отношение на учредяване на сдружението по същество касае етикета, който сдружението може да използва по закон – дали може да се нарече „национално малцинство“ – а не неговата способност „да действа колективно в области от взаимен интерес“ (вж. параграф 88 по-горе). Това ограничение не достига до същността и съдържанието на свободата на сдружаване.

Следователно, по смисъла на член 11 от Конвенцията и свободата на сдружаване, която той гарантира, въпросната намеса не може да се счита за непропорционална на поставените цели.

(d)  Заключението на Съда

.  Ето защо Съдът заключава, че не свободата на жалбоподателите на сдружаване сама по себе сие била ограничена от страна на държавата. Властите не са им попречили да образуват сдружение, което да изразява и насърчава отличителните черти на малцинство, а да създадат юридическо лице, което посредством регистрация по Закона за сдруженията и описанието, което само дава на себе си в параграф 30 от своя учредителен договор, неизбежно би придобило право на специален статут по Избирателния закон от 1993 г. Като се има предвид, че националните власти са имали правото да разглеждат оспорваната намеса като отговор на „належаща обществена нужда“ и предвид обстоятелството, че намесата не е била непропорционална на преследваната легитимна цел, отказът да бъде регистрирано сдружението на жалбоподателите може да се разглежда като „необходим в едно демократично общество“ по смисъла на член 11 § 2 от Конвенцията.

Следователно не е налице нарушение на чл. 11 от Конвенцията.

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ ЕДИНОДУШНО

*Приема*, че не е налице нарушение на чл. 11 от Конвенцията.

Изготвено на английски и френски език и постановено в открито съдебно заседание в сградата на Съда по правата на човека в Страсбург на 17 февруари 2004 г.

 Луциус Вилдхабер [Luzius Wildhaber]
 Председател

 Пол Махоуни [Paul Mahoney]
 Секретар

В съответствие с член 45 § 2 от Конвенцията и правило 74 § 2 от Правилника на Съда, към настоящото решение е приложено съвместното съвпадащо мнение на г-н Costa и г-н Zupančič, към което се присъединява и г-н Kovler.

L.W.
P.J.M.

СЪВМЕСТНО СЪВПАДАЩО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ COSTA И СЪДИЯ ZUPANČIČ, КЪМ КОЕТО СЕ ПРИСЪЕДИНЯВА И СЪДИЯ KOVLER

*(Превод)*

1.  След дълго колебание решихме да се присъединим към колегите си от Голямата камара, които приемат, че Полша не е нарушила член 11 от Конвенцията в настоящия случай като е отказала да регистрира сдружението с наименованието „Съюз на гражданите със силезийска националност“.

2.  Свободата на сдружаване е една от най-основните политически свободи и в държавите, които изповядват демократични ценности, съдилищата я защитават обикновено като ѝ предоставят конституционен статут (примери за това са, във Франция: решението на *Conseil d'Etat* по делото от 11 юли 1956 г., *Amicale des Annamites de Paris*, както и решението на Конституционния съвет № 71-44 от 16 юли 1971 г.; в Съединените щати: решенията на Върховния съд, като например *In re Primus*, 436 United States Reports 412 (1978) и *Roberts v. United States Jaycees*, 468 United States Reports 609 (1984).

3.  Европейският съд по правата на човека счита, че свободата на сдружаване заслужава специална защита и смята, че ограниченията, предвидени в параграф 2 на член 11 от Конвенцията, трябва да бъдат тясно тълкувани (вж., наред с други решения, *United Communist Party of* *Turkey and Others v. Turkey*, решение от 30 януари 1998 г.,  *Доклади за присъди и решения,* 1998-I,стр. 22, § 46 и *Sidiropoulos and Others v. Greece*, решение от 10 юли 1998 г., *Доклади* 1998-IV, стр. 1614*,* § 40; и в двата случая Съдът решава единодушно, че е налице нарушение на член 11).

4.  За какво става дума в настоящия случай? Той се отнася до сдружение, създадено под името „Съюз на гражданите със силезийска националност“, чиито цели, както е посочено в учредителния договор, са следните: „да разбуди и засили националното самосъзнание на силезийците; да възстанови културата на силезийците; да насърчава познанията за Силезия; да защитава етническите права на лицата със силезийска националност ...“. Учредителният договор предоставя на Съюза много широк спектър от средства за постигне целите, без обаче изрично да му дава право да издига кандидати за изборите. На последно място параграф 10 от техния учредителен договор гласи: „Всяко лице от Силезийска националност може да стане редови член на Съюза“, а в параграф 30 е добавено: “Съюзът е организация на силезийското национално малцинство“. Важно е да се отбележат тези точки, тъй като зад безобидния си *облик* на обикновено сдружение, Съюзът *на практика* възприема себе си като въплъщение на „националното“ силезийско малцинство и това е факторът, който помага да се обясни реакцията на властите на ответната държава.

5.  Желанието на жалбоподателите е било да регистрират сдружението. Съгласно полското законодателство във връзка със сдруженията, решението дали да се регистрира дадено сдружение се взема от окръжния съд, компетентен за региона, в който се намира седалището на сдружението, като в този случай това е Окръжният съд в Катовице. Окръжният съд дава разрешение за тази регистрация. Въпреки това, след обжалване от страна на областния управител (който има надзорни правомощия по Закона за сдруженията), апелативният съд отменя тази заповед и отхвърля заявлението за регистрация на съюза. След това Върховният съд отхвърля жалбата на жалбоподателите на правно основание срещу решението на апелативния съд. След като са изчерпали вътрешноправните средства за защита, жалбоподателите насочват надеждите си към Страсбург.

6.  Както апелативният, така и върховният съд основават мотивите си върху реалностите, които стоят зад външните изяви (практика, която ние принципно сме склонни да приемем, при условие разбира се че тя не води до обвинения въз основа на предполагаеми намерения). Те констатират, че за целите на вътрешното и международното право *не* съществува силезийско национално малцинство (но, както те признават, няма определение за национално малцинство в никой международен инструмент, дори в Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства, която Полша е подписала и ратифицирала). Констатират също, че чрез своя избор на наименование и някои точки от своя учредителен договор, по същество параграфи 10 и 30, цитирани по-горе, съюзът всъщност се е стремял да се утвърди като представител на предполагаемото национално малцинство. На последно място те стигат до убеждението, че целта на исканата регистрация и автоматичното последствие от нея би било да се даде възможност на сдружението да се позове на раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г., с други думи да получи „предимство“ на избори, тъй като това би довело до неоспоримо право на места в парламента, без да се налага да достигне прага, който обикновено се изисква от избирателните листи по силата на закона.

7.  Със сигурност има място за съмнение по отношение на тези различни точки.

8.  Вярно е, че ние не бихме си позволили да оспорваме аргумента относно липсата на силезийска „народност“ или становището на апелативния съд, че за да представлява „национално“ малцинство, една група трябва да бъде свързана с мнозинство извън Полша, като германци, украинци, литовци и др. Това е въпрос на политически избор, който не може да се диктува на Договарящата държава от международен съд, без да се накърни принципа на субсидиарност. Освен това, въпреки че Постоянният съд за международно правосъдие постановява две известни съдебни решения относно Полска Горна Силезия през 1926 г. и 1928 г. (*Germany v. Poland* от 25 май 1926 г., серия А, №7, и от 26 април 1928 г., серия А, №15), въпросите, свързани с националните малцинства, са сложни и все още малко неясни.

9.  По-спорно е обаче становището, че реалното намерение на съюза е било да спечели избирателно предимство (въпреки че това изглежда вероятно поне от материалите по делото) и преди всичко идеята, че автоматичната последица от регистрацията на организация на национално малцинство е да получи освобождаване от изискването за избирателен праг. В раздел 5 от Избирателния закон от 1993 г., цитиран в параграф 41 от решението, не липсват неясноти. На пръв поглед изглежда, че той предоставя на Държавната избирателна комисия правомощието да разреши или да откаже дадено изключение. Върховният съд проявява бдителност относно този проблем на формулировката. Когато констатира, че, противно на горното, ръцете на Държавната избирателна комисия са вързани и тя е длъжна да разреши освобождаване от това изискване, ако избирателната комисия-заявител е *регистрирана* организация на национално малцинство, той следва авторитетното тълкуване, дадено в решението на полския Конституционен съд в това отношение от 30 април 1997 г. (възпроизведено в параграфи 42 и 43 от решението). Върховният съд открито признава (вж. параграф 36 от решението), че решенията на Конституционния съд вече нямат универсално обвързваща сила, но подчертава убедителността на мотивите на Конституционния съд и това наистина е фактор, който не може да се пренебрегне.

10.  В този момент от нашия анализ трябва да признаем, че би било самонадеяно да се оспорва тълкуването на вътрешното право от двете най-високи полски съдебни инстанции; тук принципът на субсидиарност налага сдържаност. Затова сме преодолели първоначалните колебания по този въпрос: трябва да се приеме, че регистрацията би позволила на съюза да придобие избирателни права, които според Конституцията и закона са запазени за изцяло „национални“ малцинства, и че тези привилегии се отклоняват от конституционния принцип, изискващ равенство пред закона.

11.  Как обаче може да се съгласува настоящото решение с решенията на Съда по две други, сравнително скорошни дела? В едно от тях, *Sidiropoulos and Others,* което вече беше цитирано, жалбоподателите са учредили „македонско“ сдружение и Съдът констатира, че отказът на гръцките съдебни власти да го регистрират нарушава член 11 от Конвенцията. В другото, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (номера 29221/95 и 29225/95, ЕСЧП 2001-IX), Съдът също констатира нарушение на член 11, поради забрана на мирните събрания. Но работа на Съда ли е да третира „силезийското малцинство“ по-строго, а „македонското малцинство“ с по-голямо снизхождение?

12.  Естествено, не в това е въпросът. В *Sidiropoulos and Others* Съдът констатира, че при обстоятелствата по случая, сдружението не представлява истинска заплаха за обществения ред или териториалната цялост на Гърция. По същия начин по делото *Stankov* Съдът счита, че въз основа на фактите, не е имало предвидим риск, че планираните срещи ще доведат до насилствени действия, подбуждане към насилие или отхвърляне на демократичните принципи. Следователно най-важният аспект за Съда ще бъде преценката на фактите с риск да привлече критиките на казуистиката (което според нас е неизбежно), които често се отправят към него. В крайна сметка решаващият фактор за нас в случая е обстоятелството, че сдружението не само би съществувало, но също така би било регистрирано, ако промени наименованието си и измени параграфи 10 и 30 от своя учредителен договор, както е било помолено да направи от действащия областен управител в надзорните му правомощия (вж. параграф 24 от решението). Въпреки че това би го лишило от електорално „предимство“, предоставено на националните малцинства, то би придобило пълна правоспособност като сдружение. По този начин се връщаме към началната точка на това становище: на практика мерките, от които се оплакват жалбоподателите, не представляват реална намеса в свободата на сдружаване, а по-скоро са опит от страна на местните власти да избегнат непредвидени последици – които биха довели до нарушаване на принципа за равенство – вследствие упражняването на тази свобода.

13.  Поради всички тези причини, ние приемаме констатацията, че „не свободата на жалбоподателите да се сдружават сама по себе си е била ограничена от страна на държавата“ (вж. параграф 106 от решението). Всъщност ни се струва, че в това отношение решението *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* ([GC], №. 27417/95, §§ 83-84, ЕСЧП 2000-VII) може да има известна връзка с това, като се внесат необходимите промени. В крайна сметка, въпреки първоначалните си резерви, ние сме съгласни с мнозинството по този много чувствителен случай, като по този начин напълно оправдаваме разглеждането му от Голямата камара на Съда.

1. .  Източник: John A. Dunn, “The Slavonic Languages in the Post-Modern Era” (Джон А. Дън, „Славянските езици в пост-модерната ера“ (www.arts.gla.ac.uk). [↑](#footnote-ref-1)
2. . Сеймъте долната камара на полския парламент. [↑](#footnote-ref-2)
3. . В крайна сметка този законопроект не е приет от парламента. На 11 януари 2002 г. в парламента е внесен нов законопроект за националните и етническите малцинства в Република Полша („Законопроектът за националните и етническите малцинства от 2002 г.“). [↑](#footnote-ref-3)
4. .  Вижте точки 42-43 по-долу. [↑](#footnote-ref-4)
5. .  Този закон е отменен на 31 май 2001 г., датата на влизане в сила на Избирателния закон за Сейма и Сената на Република Полша от 12 април 2001 г. („Избирателният закон от 2001 г.“). [↑](#footnote-ref-5)
6. .  Раздел 134 от Избирателния закон от 2001 г. дава възможност за подобно освобождаване от изискването за минимален процент гласове. Той е формулиран по подобен начин. [↑](#footnote-ref-6)