

## Европейски съд по правата на човека

Горзелик и други срещу Полша  
(Gorzelik and Others v. Poland)

Жалба № 44159/98

Решение от 17 февруари 2004 г. на Голямото отделение

(резюме)\*

### Чл. 11: свобода на сдружаване

Когато едно гражданско общество функционира нормално, участието на гражданите в демократичните процеси се постига до голяма степен посредством тяхното сдружаване. Свободата на сдружаване е особено важна за националните или етнически малцинства и създаването на сдружения с цел изразяване и развитие на тяхната идентичност може да бъде важно средство за запазването и отстояването на правата им.

Дефинирането на понятието “национално малцинство” е много трудно и в тази сфера създаването на закони с висока степен на прецизност може да се окаже не само трудно, но и нежелателно. Държавите разполагат със свобода на преценка по отношение на формата и реда за официално признаване на малцинствата сред тяхното население, без да са задължени от международното право да въведат специална процедура за това или да възприемат в своите законодателства определено понятие за “национално малцинство”.

### Фактите по делото

Силезия е историческа област, понастоящем в Югозападна Полша, често изцяло или частично присъединявана към териториите на граничещи с нея държави. Проведеното през 2002 г. преброяване на населението в Полша показало, че 96.74 % от живеещите в областта считат себе си за поляци, а 1.23 % се обявяват за граждани с друга националност, в това число и силезийска.

Жалбоподателите, които определят себе си като силезийци, заедно с още 190 други лица, решили да сформират сдружение под името “Съюз на гражданите със силезийска националност” и приели неговия устав. Жалбоподателите били избрани във временния изпълнителен комитет и били натоварени с регистрацията на сдружението. На 11 декември 1996 г. представили необходимите документи в Окръжния съд на Катовице.

Съгласно устава, целите на сдружението били да се пробуди и засили националното съзнание на силезийската общност, да се възстанови силезийската култура, да се повиши популярността на Силезия, да се защитят етническите права на лицата със силезийска националност и да се предостави социална помощ на членовете. Тези цели следвало да бъдат постигнати посредством провеждане на културна и образователна дейност, организиране на демонстрации или други

---

\* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

протестни акции, спортни прояви, срещи и семинари и други дейности, изброени примерно в устава. Предвидено било също, че всяко лице със силезийска националност може да стане член на сдружението. Член 30 от устава, който впоследствие станал причина регистрацията на сдружението да бъде отказана, гласял: “Съюзът е организация на силезийското национално малцинство.”

На 27 януари 1997 г. областният управител на Катовице представил в съда становище по молбата за регистрация. Според него, силезийското малцинство съставлявало етническа група, а не отделна нация, и признаването му за национално малцинство щяло да наруши принципа за равенство на правата на всички граждани. Регистрирането на сдружението в предложения вид щяло да го постави в привилегирана позиция по отношение на разпределението на местата в парламента. (Съгласно Закона за изборите предвидената 5-процентна бариера не се прилагала по отношение на “регистрираните организации на национални малцинства”, които трябвало да представят за целта специално заявление в Националната изборителна колегия.) Областният управител препоръчвал като условие за регистрацията на сдружението да бъде променено неговото наименование, да бъде установен недвусмислен критерий за членство и да бъде премахнат чл. 30 от устава.

Както жалбоподателите, така и областният управител представили допълнителни бележки. След като провел специално съдебно заседание за изясняване на спорните въпроси, на 24 юни 1997 г. окръжният съд решил сдружението да бъде регистрирано. Приел, че не е компетентен да се произнесе по спора за съществуването на силезийско национално малцинство и няма законови основания да откаже регистрацията.

Областният управител обжалвал решението пред апелативния съд, който разгледал жалбата в открито заседание на 24 септември 1997 г. Отменил обжалваното решение, като в мотивите си обсъдил подробно съдържанието на понятията “национално малцинство” и “нация” и, макар да признал, че силезийската общност има ясно обособена етническа идентичност, заключил, че тя не представлява отделна нация. Съгласил се с позицията на областния управител, че регистрирането на сдружението с приетото от учредителите наименование и с чл. 30 от устава ще позволят то да се ползва от привилегиите по Закона за изборите, а може и да му дадат основание в бъдеще да претендира правни възможности, предоставени на националните малцинства по други закони.

Жалбоподателите подали касационна жалба, която Върховният съд оставил без уважение. Отбелязал, че апелативният съд не е изразил съмнение в законността на целите, преследвани от сдружението, а е отказал да го регистрира по единствената причина, че в устава са използвани понятията “силезийска нация” и “силезийско национално малцинство”. Терминът “национално малцинство” бил легален, макар да не бил дефиниран нито в полското право, нито в конвенциите, на които се позовавала касационната жалба. Съгласно обяснителния доклад към [Рамковата конвенция за националните малцинства](#) на Съвета на Европа обаче субективният избор на националност бил неразделно свързан с обективни критерии относно националната идентичност. Заявлението на дадено лице, че принадлежи към определена нация, предполагало съществуването на въпросната нация да е предварителното обществено признато. Общото разбиране винаги било, че съществува силезийска етническа общност, но тя никога не била считана за национална общност, нито имала подобни претенции. Регистрирането на сдружението щяло да наруши закона, тъй като едно несъществуващо национално малцинство щяло да придобие привилегиите,

предоставени на истинските национални малцинства, и по-специално предвидените в Закона за изборите. То щяло да противоречи и на конституцията, защото другите етнически общности не биха упражнявали същите права. Сдружението можело да постигне основните си цели и без спорните разпоредби и избраното наименование.

### **Резюме на решение на Европейския съд**

48-51. Жалбоподателите се оплакват от отказа на полските власти да регистрират тяхното сдружение и твърдят, че е бил нарушен чл. 11 от Конвенцията. Отделението е приело, че отказът на властите е оправдан съгласно т. 2 на чл. 11 и съответно не е извършено нарушение на Конвенцията. Правителството изцяло се съгласява със заключенията му и счита, че доводите на жалбоподателите, изложени в искането им за отнасяне на спора пред Голямото отделение, трябва да бъдат отхвърлени.

#### *А. Дали е била налице намеса?*

52. Страните не спорят, че е осъществена намеса в упражняването на правото на жалбоподателите на свобода на сдружаването по смисъла на чл. 11, т. 2 от Конвенцията. Съдът отбелязва, че централен елемент в оплакването на жалбоподателите е отказът на полските власти да регистрират тяхното сдружение като “организация на силезийското национално малцинство”.

#### *Б. Дали намесата е била оправдана?*

53. Съдът напомня, че спорното ограничение няма да бъде оправдано по смисъла на чл. 11, ако не е било “предвидено в закона”, не е преследвало една или повече от законните цели, установени в т. 2 на тази разпоредба, и не е било “необходимо в едно демократично общество” за постигането на тези цели.

##### *1. “Предвидено в закона”*

54. Отделението е приело, че ограничаването на свободата на сдружаване на жалбоподателите е било предвидено в закона.

55-58. Те обаче оспорват решението, като считат, че са изпълнили всички изисквания за регистрация. Основната причина за отказа било произволното становище на властите, че в Полша не съществува силезийско национално малцинство. При отсъствието на легална дефиниция за национално малцинство или критерии за неговото определяне, те не разполагали с възможност да предвидят какви са приложимите в техния случай законови правила.

59-63. Правителството изцяло подкрепя позицията на отделението и допълва, че приложимите в случая разпоредби са отговаряли на критериите за “предвидимост” и “закон” по смисъла на Конвенцията. Признава, че през относимия период полското законодателство не е съдържало легална дефиниция на понятието “национално малцинство”, по-специално за целите на избирателното право, но счита, че държавата не е имала задължение да приеме такава дефиниция. Националните или етническите малцинства в Полша били идентифицирани в различни официални документи, в това число двустранни международни договори със съседните държави и официалния полски доклад от

2002 г. за прилагането на Рамковата конвенция, но в тях не се споменавало съществуването на силезийско малцинство.

64. Съдът припомня, че съгласно установената му практика понятието “предвидена от закона” поставя изисквания за достъпност и прецизност на съответните правни норми, но необходимостта от известна гъвкавост и съобразяване с променящите се обстоятелства води неминуемо до повече или по-малко неопределени формулировки, чието тълкуване и прилагане зависи от практиката (виж *Реквени с/у Унгария*<sup>1</sup> [GC], 20.05.1999 г., ECHR 1999-III, § 34 и, като пресен пример, *Партия на благоденствието с/у Турция*<sup>2</sup>, 13.02.2003 г., ECHR 2003, § 57 и цитираните в него други решения).

“65. Обхватът на понятието предвидимост зависи в значителна степен от съдържанието на конкретния акт, от отношенията, които той урежда, и от броя и статуса на лицата, към които е адресиран. Трябва да се има предвид също, че колкото и ясно да е формулирана една правна разпоредба, нейното прилагане неизбежно включва елемент на тълкуване от страна на съдилищата, тъй като винаги съществува необходимост от изясняване на положения, които будят колебание, и от приспособяване към конкретните обстоятелства. Само по себе си наличието на известно колебание във връзка с по-трудно определими факти не прави дадена нормативна разпоредба непредвидима от гледна точка на прилагането ѝ. Нито пък сам по себе си фактът, че такава разпоредба допуска повече от едно разбиране, означава, че тя не отговаря на изискването за “предвидимост” по смисъла на Конвенцията. Поверената на съдилищата функция да отсъждат е свързана именно с това да разсейват подобни останали колебания в тълкуването, като държат сметка и за промените в ежедневната практика (виж цитираните *Партия на благоденствието* и *Реквени*).”

66. Съдът отбелязва, че в настоящия случай твърденията на жалбоподателите за непредвидимост на полското законодателство се отнасят до липсата на дефиниция за национално малцинство, както и на процедура, посредством която такова малцинство да бъде признато по вътрешното право. Според тях, тази празнота в законодателството е предоставила на властите неограничена свобода на преценка и е довела до невъзможност да се предвидят условията, които тяхното сдружение е следвало да изпълни, за да бъде регистрирано.

“67. Съдът няма за задача да изразява мнение относно методите за регулиране на дадена сфера, избрани от законодателната власт на държавата-ответник. Задачата му е ограничена до преценката дали избраните методи и породените от тях последици са в съответствие с Конвенцията.”

Съдът подчертава, че формулирането на определение за национално малцинство е много трудно. Това понятие не е дефинирано в нито един международен договор, включително и в [Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства](#). Практиката по официалното признаване от държавите на националните, етнически или други малцинства сред тяхното население варира в различните държави и дори в рамките на отделните държави. Поради естеството на проблема, изборът каква форма да приеме това признаване и дали да бъде извършено посредством международни договори или двустранни споразумения, или пък в конституцията или специален закон, трябва да бъде предоставен главно на съответната държава, тъй като ще зависи от конкретната ситуация в страната.

<sup>1</sup> *Rekvényi v. Hungary*, решение на Голямото отделение

<sup>2</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey*

“68. Макар в Европа да изглежда всеобщо споделен възгледът, че, както се казва в Преамбюла на Рамковата конвенция, “повратите в европейската история са показали, че защитата на националните малцинства е от съществено значение за стабилността, демократичната сигурност и мира на този континент” и че тяхното зачитане е условие *sine qua non* за демократичните общества, то не може да се твърди, че държавите са задължени от международното право да възприемат определено понятие за “национално малцинство” в своите законодателства или да въведат процедура за официално признаване на малцинствени групи.”

69. Съдът отбелязва, че в Полша правилата, приложими спрямо националните или етническите малцинства, не са събрани в един единствен документ, а се съдържат в множество актове – конституцията, закони, международни споразумения. За разлика от конституцията, която не прави разлика между национални и етнически малцинства що се отнася до защитата на правата им, изборителното право предвижда специални привилегии само в полза на “регистрираните организации на национални малцинства”, без да установява критериите, на които трябва да отговаря едно “национално малцинство”, за да бъде регистрирана неговата организация.

“Съдът обаче счита, че липсата на изрична дефиниция на понятието “национално малцинство” във вътрешното законодателство не означава, че полската държава е нарушила задължението си да формулира законите по достатъчно прецизен начин. Той не намира за нарушение и това, че тя е избрала да признае малцинствата по-скоро чрез двустранни споразумения със съседните страни, отколкото чрез специална вътрешна процедура. Съдът признава, че по изложените по-горе причини създаването на закони с висока степен на прецизност в разглежданата област може да се окаже трудно. Може дори формулирането на строги правила да бъде до голяма степен нежелателно. Ето защо Полша не може да бъде критикувана, че е прибягнала само до общо законово категоризиране на малцинствата и е оставила тълкуването и прилагането на тези понятия на практиката.

70. Следователно Съдът не смята, че предоставянето на властите на дискреция да определят приложимите критерии по отношение на понятието “регистрирани организации на национални малцинства”, съдържащо се в Закона за изборите, е равносилно на предоставяне на неограничено и произволно право на преценка. В регистрационното производство за вътрешните съдилища е било както неизбежно, така и съответстващо на възложената им правораздавателна функция да бъдат натоварени със задачата да тълкуват понятието “национално малцинство”, отличавайки го от “етническо малцинство” по смисъла на конституцията, и да преценят дали сдружението на жалбоподателите представлява “организация на национално малцинство”.

71. Според Съда, Върховният и апелативният съд са взели предвид всички относими законови разпоредби, както и ред социални и правни фактори, в това число правните последици, които би могло да породи регистрирането на сдружението в предложената форма. Той не се съгласява с твърденията на жалбоподателите, че съдилищата ненужно и неуместно са трансформирали процедурата по регистрация в спор относно съществуването на силезийско малцинство. Причината, наложила обсъждането на този въпрос, е бил чл. 30 от устава на сдружението, при чието изработване жалбоподателите трябва да са били наясно, че съдилищата няма да разполагат с друга възможност, освен да пристъпят към тълкуване на понятието за “национално малцинство” в контекста на конкретния случай.

Предвид изложеното Съдът е убеден, че приложимото в настоящия случай полско законодателство е било формулирано с достатъчна прецизност по смисъла на т. 2 от чл. 11, за да позволи на жалбоподателите да регулират своето поведение.

## *2. Законна цел*

72. Отделението е приело, че полските власти са имали за цел да попречат на сдружението да използва заблуждаващо име, свързано с несъществуваща нация, и са действали в защита на правата на други етнически групи. Съответно, спорната намеса преследвала законни по смисъла на чл. 11 цели, а именно предотвратяване на безредици и защита на правата на другите (виж § 44 от решението на отделението).

73-74. Жалбоподателите подчертават, че избраното наименование не може да причини “безредици”. При това в крайна сметка спорен останал единствено чл. 30 от устава, който сам по себе си не можел да наруши правата на други етнически групи, при липсата на какъвто и да било опит или изразена в устава цел сдружението да участва в избори.

75. Правителството изцяло поддържа изводите на отделението.

76. Съдът припомня, че в мотивите на решенията си вътрешните съдилища изрично са се позовали на необходимостта от защита на националния правов ред и правата на другите етнически групи срещу опит да бъдат заобиколени разпоредбите на Закона за изборите и на други законодателни актове, предоставящи специални права на националните малцинства. “Голямото отделение счита, че жалбоподателите не са изтъкнали аргументи, които да оборят заключението на отделението, че въпросната намеса е имала за цел да предотврати безредици и да защити правата на другите. В действителност, би могло да се каже, че тъй като спорната мярка е целяла предотвратяване на възможна злоупотреба с нормите на изборителното право от страна на сдружението на жалбоподателите или други организации в подобно положение, тя е служела за защита на съществуващите демократични институции и процедури в Полша.”

## *3. “Необходимо в едно демократично общество”*

77. Отделението е приело отказа на властите да регистрират сдружението на жалбоподателите за необходим с оглед защитата на изборителната система в страната – елемент от правилното функциониране на “демократичното общество” по смисъла на чл. 11 (виж § 66 от решението на отделението).

78-81. Жалбоподателите твърдят, че отказът е бил непропорционална крайна мярка, равносилна на предварително и неоправдано ограничаване на тяхната свобода на сдружаване. Той се основавал на безпочвени подозрения и спекулации относно истинските им намерения и бъдещи действия. Евентуални претенции за привилегии по Закона за изборите можели да бъдат предявени само след поредица събития и действия, никое от които не било сигурно, и в крайна сметка Държавната изборителна колегия имала пълната власт да ги уважи или отхвърли. Във всеки случай, Законът за сдруженията предоставял на властите редица правни средства, посредством които да регулират дейността на една съществуваща и действаща организация.

82-87. Правителството поддържа, че властите са имали обективни основания и е трябвало да действат преди рискът да стане реален и

непосредствен, когато всички средства, предвидени в Закона за сдруженията, биха се оказали недостатъчни или закъснели. Участието в изборите съставлявало законно упражняване на политическо право и не можело да се счита за незаконна дейност по смисъла на този закон, та да даде основание за прекратяване на сдружението. Избирателната колегия щяла да бъде обвързана от официално признатия чрез регистрацията статут на сдружението на организация на национално малцинство.

“88. Правото на свобода на сдружаването, установено в чл. 11, включва правото да се образува сдружение. Възможността да се учреди юридическо лице с цел колективни действия в област от общ интерес е един от най-важните аспекти на правото на свободно сдружаване, без който то би било лишено от всякакво значение (виж *Сидиропулус и др. с/у Гърция*<sup>3</sup>, 10.07.1998 г., Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, стр. 1614, § 40).

Дори нещо повече, състоянието на демокрацията в дадена държава може да бъде преценено според начина, по който тази свобода е осигурена от националното законодателство и по който властите я прилагат на практика (пак там). В практиката си Съдът е подчертал по редица поводи пряката връзка между демокрацията, плурализма и свободата на сдружаване и е установил принципа, че само убедителни и наложителни причини могат да оправдаят ограничаването ѝ. Всички такива ограничения са подчинени на строг контрол от страна на Съда (виж например цитираното *Партия на благоденствието*, §§ 86 и сл.).”

#### *Правилата на демокрацията и плурализма*

89. Съдът припомня, че демокрацията е основна характеристика на европейския обществен ред и че Конвенцията е предназначена да развие и поддържа идеалите и ценностите на демократичното общество. Както е подчертано в практиката му, демокрацията е единственият политически модел, който Конвенцията има предвид и който е съвместим с нея. Съгласно чл.чл. [8](#), [9](#), [10](#) и [11](#), единствената необходимост, способна да оправдае намеса в някое от установените в тях права, е тази, която възниква от “едно демократично общество” (виж например цитираното *Партия на благоденствието*, §§ 86-89).

90. Сред признаците на демократичното общество Съдът е отдавал особено значение на плурализма, толерантността и ширококомислието. Той е приел, че макар индивидуалните интереси понякога да трябва да се подчинят на тези на общността, демокрацията не означава просто, че на възгледите на мнозинството винаги трябва да се дава приоритет – трябва да се постигне баланс, който да осигури справедливо и правилно третиране на малцинствата и да предотврати всяка злоупотреба с доминиращо положение (виж *Янг, Джеймс и Уебстър с/у Обединеното кралство*<sup>4</sup>, 13.08.1981 г., А.44, стр. 25, § 63 и *Шасаню и др. с/у Франция*<sup>5</sup> [GC], 29.04.1999 г., ECHR-1999-III, стр. 65, § 112).

91. Освен това, имайки предвид, че реализирането на принципа на плурализма не е възможно без дадено сдружение да е в състояние да изрази свободно своите идеи и мнения, Съдът е потвърдил също, че една от целите на свободата на сдружаване е защитата на мненията и на свободата на изразяване по смисъла на чл. 10 от Конвенцията (виж например цитираното *Партия на благоденствието*, § 88).

<sup>3</sup> Sidiropoulos and Others v. Greece

<sup>4</sup> Young, James and Webster v. the United Kingdom

<sup>5</sup> Chassagnou and Others v. France, решение на Голямото отделение

“92. В контекста на чл. 11 Съдът често е посочвал съществената роля на политическите партии за плурализма и демокрацията, но сдруженията, създадени с други цели (...), също са важни за правилното функциониране на демокрацията. Това е така, защото плурализмът се основава и на действителното признаване и зачитане на разнообразието и динамиката на културните традиции, на етническата и културната идентичност, на религиозните вярвания, на творческите, литературните и социално-икономическите идеи и концепции. Хармоничното взаимодействие между лица и общности с различна идентичност е от съществено значение за постигането на социално единство. Естествено е, когато едно гражданско общество функционира нормално, участието на гражданите в демократичните процеси да бъде постигнато до голяма степен посредством принадлежността им към сдружения, в които те могат да се обединят и да преследват заедно общи цели.

93. Съдът е съгласен, че свободата на сдружаване е особено важна за лицата, принадлежащи към малцинство – включително национално и етническо, и, както се казва 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”. Създаването на сдружение с цел да бъде изразена и развита идентичността на дадено малцинство може да бъде важно средство за запазването и отстояването на неговите права.”

#### *Възможността за налагане на ограничения и строгият контрол на Съда*

94-96. Съдът припомня, че свободата на сдружаване не е абсолютна и когато едно сдружение чрез действията си или чрез намеренията, заявени изрично или подразбиращи се в програмата му, застрашава държавните институции или правата и свободите на другите, чл. 11 не лишава държавата от правото да защити тези институции и граждани – по силата както на чл. 11, т. 2, така и на позитивното задължение на държавата по [чл. 1](#) от Конвенцията (виж цитираното [Партия на благоденствието](#), §§ 96-103). Това право обаче трябва да се упражнява внимателно, като изключенията се тълкуват ограничително. Всяка намеса трябва да съответства на належаща обществена нужда. Понятието “необходимо” не притежава гъвкавостта на понятия като “полезно” или “желателно” (виж цитираните [Янг, Джеймс и Уебстър с/у Обединеното кралство](#) и [Шасаню и др. с/у Франция](#)). Съществуването на належаща обществена нужда от налагане на ограничение в обществен интерес се преценява на първо място от националните власти. Конвенцията им предоставя известна свобода на преценка, но тяхното заключение е подчинено на контрол от страна на Съда, който обхваща както законодателството, така и решенията, с които то е приложено, в това число и постановените от независими съдилища. Извършвайки своята проверка Съдът няма за задача да замести националните власти, които са в по-добро положение от един международен съд да определят законодателната политика и мерките по прилагането ѝ, а трябва да разгледа в светлината на чл. 11 решенията, които те са постановили при упражняването на дискреционните си правомощия. Това не означава, че Съдът трябва да ограничи преценката си до това дали държавата-ответник е упражнила дискрецията си разумно, с нужната грижа и добросъвестно; той трябва да разгледа спорната намеса в светлината на случая като цяло и да установи дали тя е “пропорционална на преследваната законна цел” и дали



причините, изтъкнати от националните власти като нейно оправдание, са релевантни и достатъчни. При това Съдът трябва да се убеди, че националните власти са приложили стандарти, които са в съответствие с принципите, установени в чл. 11, и че са постановили решенията си на базата на приемлива преценка на релевантните факти (виж, *mutatis mutandis*, *Обединена комунистическа партия на Турция и др. с/у Турция*<sup>6</sup>, 30.01.1998 г., Reports of Judgments and Decisions 1998-I, §§ 46-47 и [Партия на благоденствието](#), § 100).”

97. С оглед на конкретните обстоятелства по делото, Съдът пристъпва първо към проверката дали през относимия период е съществувала належаща обществена нужда регистрацията на сдружението на жалбоподателите да бъде отказана заради текста на чл. 30 от неговия устав. Той отбелязва, че основната причина за намесата в правото им на свободно сдружаване е била да се предотврати техният предполагаем опит да претендират специални привилегии по Закона за изборите, и по-конкретно освобождаване от изискването за минимум 5 % от гласовете за получаване на места в парламента и предимства при регистрацията на изборителните листи.

98-99. Съдът се съгласява, че намеренията на жалбоподателите не са могли да бъдат определени с оглед на дейността на сдружението, тъй като то никога не е било регистрирано. Вярно е също така, че осигуряването на представителство в парламента не е било изрично заявено като цел в устава и че евентуално незаявено намерение на жалбоподателите да се ползват от изборителни привилегии е зависело от бъдещи събития. В тази връзка Съдът посочва, че между страните съществува спор относно последиците на регистрацията за ползването на изборителни привилегии.

100-101. Съдът напомня, че на първо място националните власти и главно съдилищата решават проблемите по тълкуване на вътрешното законодателство, като неговата задача е ограничена до това да определи дали последиците от даденото тълкуване са съвместими с Конвенцията. Върховният съд на Полша очевидно е изходил от схващането, че ако сдружението бъде регистрирано и реши да участва в избори, изборителната колегия не би могла да откаже да приеме неговото заявление за ползване от предимствата по изборителния закон. Според Съда подобно тълкуване на приложимите законови разпоредби, което ограничава ролята на изборителната колегия до проверката на формални критерии, без да й позволява проверка по същество – например дали съществува “национално малцинство” или не, не може да се счита за произволно. Както подчертава правителството, след като веднъж регистрацията бъде извършена, решението на жалбоподателите да се кандидатира в изборите като членове на сдружението би съставлявало легитимно упражняване на техни политически права. Поради това Съдът не е убеден в приложимостта на някоя от крайните мерки, предвидени в Закона за сдруженията (например отмяна на решението за излъчване на кандидати в изборите или прекратяване на сдружението), които могат да бъдат наложени само ако решението или дейността на сдружението противоречат на законите или устава.

102. Съдът следователно ще изходи от разбирането, че съгласно полското законодателство регистрацията на сдружението на жалбоподателите като “организация на национално малцинство” е била в състояние сама по себе си да задвижи поредица от по-нататъшни събития, които, в зависимост само от волята на сдружението и неговите членове, са могли да доведат до придобиването на

---

<sup>6</sup> United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey

избирателни привилегии. С други думи, рискът сдружението и неговите членове да претендират избирателни привилегии е бил естествена последица от евентуално решение сдружението да бъде регистрирано без да бъде изменен чл. 30 от неговия устав.

103. При това положение, подходящото време за предотвратяване на опасността от бъдещо увреждане и съответно за гарантиране правата на другите граждани и сдружения срещу действително засягане, е бил моментът на регистрация на сдружението, а не по-късно. Съдът не възприема тезата на жалбоподателите. Поставяйки като условие за регистрация на сдружението заличаването в чл. 30 от неговия устав на текста “организация на национално малцинство”, полските съдилища са упражнили в рамките на закона своето правомощие да проверят законосъобразността на устава, включително и да откажат регистрация при наличие на двусмислена и подвеждаща разпоредба, която може да доведе до нарушение на закона – в случая такава, която би създала непредотвратима възможност за сдружението и неговите членове да се ползват от избирателни привилегии, на които нямат право.

Съобразно с това Съдът счита, че националните власти, и по-специално вътрешните съдилища, не са прекрачили границите на своята свобода на преценка като са приели, че в момента на регистрацията съществува належаща обществена нужда от ограничаване на свободния избор на сдруженията да се назовават “организация на национално малцинство”, с цел да се защитят съществуващите демократични институции и избирателни процедури в Полша и по този начин, по смисъла на Конвенцията, да се предотвратят безредици и да се защитят правата на другите.

104-105. Съдът пристъпва към преценка дали постановеният от вътрешните съдилища отказ е бил пропорционален на преследваните законни цели. Отбелязва, че спорната мярка е била радикална: тя на практика е попречила на сдружението да започне каквато и да било дейност.

“Степента на ограниченията по т. 2 от чл. 11 обаче не може да бъде определяна абстрактно, а трябва да се преценява съобразно с обстоятелствата на всеки конкретен случай. Възможно е да съществуват случаи, при които изборът на властите по какъв начин да отговорят на една належаща обществена нужда предвид очаквани вредни последици, свързани със съществуването или дейността на дадено сдружение, е неминуемо ограничен.”

Съдът отбелязва, че спорният отказ не е бил всестранен и безусловен, насочен срещу културните и практическите цели на сдружението, а се е основавал единствено на направеното в устава определяне на сдружението като организация на национално малцинство. Той е бил предназначен да противодейства на конкретно, макар и потенциално, нарушение от страна на сдружението и по никакъв начин не е бил равнозначен на отричане на етническата и културна идентичност на жителите на областта Силезия или на незачитане на основната цел на сдружението. Напротив, във всички свои решения властите последователно са признавали съществуването на силезийско етническо малцинство и неговото право на сдружаване с оглед постигането на общи цели. Сдружението и неговите членове са могли да предприемат всичките желани културни и други дейности, ако се бяха отказали от настоятелното си искане да запазят определението, включено в чл. 30 от устава. Подобно на отделението, Голямото отделение не вижда каква практическа цел би имал този текст във връзка с проектираните дейности, различна от подготвянето на основата за ползване от избирателните привилегии, предвидени за регистрираните сдружения на национални

малцинства. Спорното ограничение по същество е било свързано с категоризирането на сдружението от гледна точка на закона – дали е можело да се нарича “национално малцинство”, а не с възможността му да “действа колективно в сферата на взаимния интерес”. По този начин то не е достигало до сърцевината или същността на свободата на сдружаване.

Съобразно с това Съдът намира, че за целите на чл. 11 и на свободата на сдружаване, която той гарантира, въпросната намеса не може да се смята за непропорционална на преследваните цели.

106. В заключение Съдът приема, че самата свобода на сдружаване на жалбоподателите не е била ограничена от държавата. Властите са им попречили не да образуват сдружение, за да изразят и развият характерните черти на едно малцинство, а да учредят юридическо лице, което посредством регистрация по Закона за сдруженията и определението, включено в чл. 30 от неговия устав, неминуемо би придобило специален изборителен статус. Тъй като властите са имали основание да приемат, че спорната намеса отговаря на належаша обществена нужда, и намесата не е била непропорционална на преследваните законни цели, отказът сдружението на жалбоподателите да бъде регистрирано може да се приеме за необходим в едно демократично общество по смисъла на чл. 11, т. 2.

Следователно, не е извършено нарушение на чл. 11 от Конвенцията.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Решението е единодушно.