

Rozwiązanie dwóch stowarzyszeń kibicowskich klubu Paris Saint-Germain

Les Authentiks i Supras Auteuil 91 przeciwko Francji (wyrok – 27 października 2016 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 4696/11 i 4703/11)

Les Authentiks jest stowarzyszeniem zarejestrowanym 24 stycznia 2002 r. Drugie stowarzyszenie – Supras Auteuil 91 – zostało utworzone w latach 90. 28 lutego 2010 r., w trakcie meczu między klubami Paris Saint-Germain i Olympique Marsylia, doszło do bójek między członkami obu skarżących stowarzyszeń oraz członkami innego stowarzyszenia, rozwiązanego dwa lata wcześniej – „Boulogne Boys”. Bijatyka doprowadziła do śmierci jednego z kibiców. Pismem z 12 kwietnia 2010 r. Krajowa Komisja Zapobiegania Przemocy w Sporcie poinformowała oba stowarzyszenia o zamiarze rządu ich rozwiązania. Po tym, jak otrzymały one możliwość przedstawienia swoich argumentów, Komisja wydała opinię na rzecz ich rozwiązania. W drodze dwóch zarządzeń z 28 kwietnia 2010 r. premier rozwiązał oba stowarzyszenia z powodu powtarzających się aktów wandalizmu i przemocy popełnianych zbiorowo przez ich członków, w tym wydarzeń z 28 lutego 2010 r. 7 maja 2010 r. stowarzyszenia wystąpiły do sędziego Rady Stanu o zawieszenie wejścia w życie tych zarządzeń a do Rady Stanu o ich unieważnienie. Wnioski o zawieszenie zostały oddalone, a Rada Stanu odmówiła unieważnienia zarządzeń premiera. Powołała się przy tym wyłącznie na wydarzenia 28 lutego 2010 r. Uznała te zarządzenia za proporcjonalne do zagrożenia dla porządku publicznego, jakie rodziły działania niektórych ich członków.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 6 Konwencji, skarżące stowarzyszenia zarzuciły naruszenie wobec nich zasady kontradyktoryjnej procedury oraz brak możliwości przedstawienia ustnie swoich uwag Radzie Stanu. Twierdzili także, że zarządzenie o ich rozwiązaniu oznaczało nieproporcjonalną ingerencję w ich prawa do stowarzyszania się (art. 11).

W związku z kwestią prawa do kontradyktoryjnej procedury Trybunał wskazał zasady ogólne przypomniane kilka lat temu w wyroku Čepeck v. Czechy z 5 września 2013 r.

Trybunał przypomniał w szczególności, że sędzia powinien przestrzegać zasady kontradyktoryjności, gdy podstawą rozstrzygnięcia sporu jest motyw podniesiony z urzędu albo użyty również z urzędu wyjątek. Elementem rozstrzygającym było więc ustalenie, czy strona została zaskoczona tym, że sąd oparł swoją decyzję na motywie podniesionym z urzędu. Od sądu wymaga się szczególnej staranności, jeśli spór przyjmuje nieoczekiwany obrót, tym bardziej, gdy wiąże się to z kwestią pozostawioną swobodnemu uznaniu sądu. Zasada kontradyktoryjności wymaga, aby sądy nie opierały się w swoich decyzjach na faktach lub elementach prawnych, które nie były przedmiotem dyskusji w trakcie postępowania i spowodowały, że spór przyjął obrót, który nawet strona dochowująca wszelkiej staranności nie była w stanie przewidzieć.

Trybunał zauważył, że Rada Stanu orzekła z zastosowaniem substytucji motywu, wskazując, że powołała się nań administracja w osobie ministra spraw wewnętrznych w swoim przedłożeniu z 10 czerwca 2010 r. Poza tym, uważała, że motyw taki dawał podstawę prawną rozwiązania stowarzyszenia i umożliwiał premierowi podobną decyzję. Do Trybunału

nie należało wypowiadanie się na temat techniki substytucji motywu jako takiej, ale wyłącznie kwestii, czy sięgnięcie do niej przez Radę Stanu stanowiło zamach na prawo skarżących do kontradyktoryjnego procesu.

Skarżący nie przedstawili Radzie Stanu swoich uwag na temat jedynego motywu uznanego ostatecznie za rozstrzygający o rozwiązaniu stowarzyszeń, a więc wydarzeń 28 lutego 2010 r. jako takich, odrębnie od innych, jako czyn „szczególnie poważny”. Wypowiedzieli się na temat tych faktów jako jednych z powtarzających się czynów niszczenia mienia i przemocy wobec innych osób. Trybunał zauważył jednak, że fakty z 28 lutego 2010 r. były zarzucane skarżącym od samego początku postępowania – przez Komisję a następnie premiera w zarządzeniu o rozwiązaniu. Tak więc, motyw przyjęty przez Radę Stanu w drodze substytucji opierał się faktach i elementach prawnych stanowiących już przedmiot debaty, wobec których skarżący mogli zająć stanowisko bez żadnego zaskoczenia. Wskazał m.in., że minister spraw wewnętrznych wyraźnie wskazywał w swoim przedłożeniu z 10 czerwca 2010 r., że fakty te jako takie „stanowiły czyny wystarczająco poważne, aby usprawiedliwiały rozwiązanie stowarzyszeń” oraz że skarżący nie odpowiedzieli wystarczająco konkretnie, chociaż mogli to uczynić. Trybunał uznał więc, że skarżący byli w stanie kwestionować zarówno fakty powołane na uzasadnienie zarządzenia o rozwiązaniu stowarzyszeń, jak również substytucję motywu, który został przyjęty na jej uzasadnienie jako jedyny i wystarczający. Stwierdził rezultacie, że nie stanowiło to zamachu na prawo stowarzyszeń skarżących do rzetelnego procesu sądowego. Nie doszło więc do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. W pozostałej części zarzuty skarżących na tle art. 6 ust.1 odrzucił jako niedopuszczalne (jednogłośnie).

W związku z zarzutem na tle art. 11 Konwencji Trybunał przypomniał, że w sprawach *Sidiropoulos i inni v. Grecja* (wyrok z 10 lipca 1998 r.) oraz *Gorzelik i inni v. Polska* z 17 lutego 2004 r., podkreślił po raz kolejny istotną rolę odgrywaną przez stowarzyszenia dla zachowania pluralizmu oraz demokracji i wymaganie ścisłej interpretacji wyjątków, o których mowa w art. 11. Przy wykonywaniu jego funkcji kontrolnej zadanie Trybunału nie polega na zastępowaniu właściwych sądów krajowych, ale weryfikacji, z punktu widzenia art. 11, podjętych przez nie decyzji w granicach posiadanej swobody. Nie wynika z tego, że powinien ograniczać się do oceny, czy państwo skorzystało ze swojej władzy w dobrej wierze, starannie i w sposób rozsądny: powinien rozważyć sporną ingerencję na tle całości sprawy, aby ustalić, czy była proporcjonalna do realizowanego celu a motywy wskazane przez władze na jej usprawiedliwienie były „istotne i wystarczające”. Trybunał musi być przy tym przekonany, że władze działały zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 11, a ponadto oparły się na możliwej do zaakceptowania ocenie znaczących faktów.

W sprawie *Vona v. Węgry* (wyrok z 9 lipca 2013 r.) Trybunał wskazał różnicę między partiami politycznymi, których rozwiązanie może okazać się uzasadnione wyłącznie w przypadku zamachu na społeczeństwo demokratyczne, oraz innymi stowarzyszeniami, nazwanymi organizacjami społecznymi. W przypadku rozwiązania tych drugich, środek powinien być uzasadniony powodami istotnymi i wystarczającymi, podobnie, jak w przypadku partii politycznych, jednak w sprawie stowarzyszenia, którego możliwości wywierania wpływu na poziomie krajowym są bardziej ograniczone, uzasadnienie restrykcji może być mniej wymagające. Biorąc pod uwagę, że partia polityczna i stowarzyszenie nie polityczne nie mają takiego samego znaczenia dla demokracji, jedynie partia zasługuje na bardziej

rygorystyczne badanie konieczności ograniczenia prawa do stowarzyszania się. Różnicowanie to powinno być realizowane z wystarczającą elastycznością.

Nie było sporu, że zarzucona sytuacja oznaczała ingerencję w prawo do stowarzyszania się zagwarantowane w art. 11 Konwencji. Była przewidziana przez prawo i podjęta w obronie porządku i zapobiegania przestępstwom. Przy ocenie, czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie, Trybunał zauważył, że przy oddaleniu wniosków o unieważnienie decyzji o rozwiązaniu stowarzyszeń Rada Stanu stwierdziła, że fakty z 28 lutego 2010 r., polegające na rzucaniu pocisków na siły bezpieczeństwa i udziale w poważnych aktach przemocy, które doprowadziły w szczególności do śmierci kibica, zostały potwierdzone. Wskazała więc na nie jako na akty szczególnie poważne na niekorzyść skarżących i uznała, że usprawiedliwiały rozwiązanie stowarzyszeń ze względu na ryzyko dla porządku publicznego na skutek działań niektórych z ich członków. Trybunał zauważył również, że Rada Stanu wykluczyła, aby inne fakty zarzucone skarżącym mogły być podstawą rozwiązania, ponieważ nie zostały potwierdzone albo nie można było uznać stowarzyszeń za odpowiedzialne za nie.

Trybunał przypomniał, że zwykłe rozwiązanie stowarzyszenia stanowi środek wyjątkowo dolegliwy. Zauważył, że nie można było zarzucić żadnego aktu przemocy skarżącym stowarzyszeniom jako osobom prawnym jak również osobom nimi kierującym. Podkreślił też, że z akt nie wynikało, aby przedmiot ich działalności był nieuprawniony lub działały w innym interesie niż sportowy.

Rada Stanu uznała – biorąc pod uwagę materiały we aktach – że udział niektórych członków skarżących stowarzyszeń, którzy stanowili część oddziału „ultras” klubu PSG, w bójce 28 lutego 2010 r., nie był znacząco możliwy do zakwestionowania, co – biorąc pod uwagę poważny charakter faktów – mogło stanowić motyw rozwiązania stowarzyszeń, do których należeli. Tożsamość tych członków została ustalona, niektórych z nich objęto zakazami administracyjnymi stadionowymi a trzech inni byli ścigani karnie. Jeden z nich, zgodnie z informacjami posiadanymi przez Trybunał, zostanie niedługo osądzony przez sąd w Paryżu. Nawet więc, jeśli nie było zaniedbań ze strony skarżących stowarzyszeń, został stwierdzony udział w wydarzeniach prowadzących do zakłóceń porządku publicznego niektórych kibiców działających jak ich członkowie.

W celu zwalczania zjawisk przemocy na stadionach, ustawodawca uznał za konieczne zezwolenie na rozwiązanie stowarzyszenia kibiców jako środka zbiorowego a nie wyłącznie indywidualnego, zapobiegania poważnym zakłóceniom porządku stwierdzonym przy okazji wydarzeń sportowych. Ustawa z 5 lipca 2006 r. wprowadziła taką możliwość w przypadku aktów powtarzających się, a ustawa z 2 marca 2010 r. rozszerzyła ją na akt szczególnie poważny, wprowadzając środek tymczasowy pozwalający zawiesić działalność stowarzyszenia.

Jest rzeczą zrozumiałą, że państwo uznaje za istotne skuteczne zwalczanie przemocy na stadionach, aby umożliwić w ten sposób spełnienie uprawnionej aspiracji jednostki do w pełni bezpiecznego uczestnictwa w wydarzeniach sportowych. Przyjęta ostatnio konwencja Rady Europy mocno przypomina tę konieczność. Przy pomocy wspomnianych ustaw

ustawodawca starał się odpowiedzieć na akty ekstremalnej przemocy prowadzącej do zamachów na integralność fizyczną kibiców i śmierci dwóch z nich. Przepisy te zostały zastosowane w tym przypadku do zachowań popełnionych zbiorowo polegających na rzucaniu pocisków w kierunku sił policyjnych i gwałtownych starć, które doprowadziły do śmierci kibica oraz aby umożliwić dalszy udział klubu PSG rozgrywkach. Decyzje te wpisały się w kontekst wyjątkowo trudny, który zagrażał możliwości odbywania meczów piłkarskich. Sytuacja ta doprowadziła do rozwiązania innych stowarzyszeń lub grup kibiców PSG. Stosując art. 11 Trybunał stwierdził już wcześniej, że zamachy na wolność zgromadzania się są zasadniczo usprawiedliwione, jeśli chodzi o zapewnienie ochrony porządku, zapobiegania przestępstwom oraz ochrony praw i wolności innych, kiedy manifestanci sięgają po akty przemocy. W tym przypadku oraz biorąc pod uwagę kontekst, w którym zostały podjęte sporne środki, Trybunał zgodził się, że władze krajowe mogły uważać, że istniała pilna potrzeba społeczna nałożenia drastycznych restrykcji na grupy kibiców i przekreślenia samej istoty wolności stowarzyszania się, aby zapobiec w ten sposób ryzyku zakłóceń porządku publicznego i postawić im kres. W rezultacie więc kwestionowane środki były konieczne w społeczeństwie demokratycznym dla obrony porządku oraz zapobiegania przestępstwom.

Pozostało ocenić, czy były proporcjonalne do tego celu. Trybunał stwierdził, że minister spraw wewnętrznych podkreślił, iż przed sięgnięciem po środek w postaci rozwiązania stowarzyszeń, prefektura policji była zmuszona wydać wiele zakazów stadionowych, które jednak okazały się niewystarczające. Możliwość zawieszenia wprowadzona w drodze nowelizacji z 2 marca 2010 r. była mniej dolegliwa dla wolności stowarzyszania się, nie wydaje się jednak, aby była w ogóle rozważana ze względu na ciężar czynów popełnionych przez członków stowarzyszeń skarżących i zbliżające się terminy następnych meczów. Władze wybrały drogę przecięcia spirali przemocy i uniemożliwienia chorobliwej konfrontacji między różnymi stowarzyszeniami, które zostały tymczasem wszystkie rozwiązane. Uważały, że skarżący nie mieli realnej możliwości zapobieżenia zakłóceniom porządku publicznego wywoływanym przez ich członków. W związku z tym Trybunał przypomniał, że w razie podżegania do przemocy wobec jednostki, przedstawiciela państwa lub części ludności, władze korzystają z szerszej swobody, przy ocenie konieczności ingerencji w art. 11. Wreszcie, w przypadku stowarzyszeń, których oficjalnym celem jest promowanie klubu piłkarskiego, Trybunał przyznał, że nie mają one takiego znaczenia dla demokracji jak partia polityczna i w rezultacie rygor, z jakim należy badać konieczność restrykcji w prawo do stowarzyszania się w ich przypadku również nie jest taki sam. Biorąc pod uwagę granice tej swobody, wskazane rozróżnienie między stowarzyszeniami i szczególne okoliczności sprawy, Trybunał orzekł, że decyzje o rozwiązaniu stowarzyszeń skarżących nie mogły być uznane za nieproporcjonalne do realizowanego celu. Ingerencja była więc konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Nie nastąpiło naruszenie art. 11 Konwencji (jednogłośnie).

Uwagi:

Wyrok pokazujący jak daleko władze mogą się posunąć w zwalczaniu przemocy na stadionach piłkarskich. Może być cenną wskazówką również w polskich realiach.