

Odmowa władz bułgarskich zarejestrowania stowarzyszenia promującego prawa mniejszości muzułmańskiej

National Turkish Union i Kungyun przeciwko Bułgarii (wyrok – 8 czerwca 2017 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 4776/08)

Skarżącymi było stowarzyszenie Związek Narodowy Turecki oraz Menderes Mehmet Kungyun – członek założyciel i przewodniczący stowarzyszenia, którzy zarzucili, że władze bułgarskie odmówiły im jego zarejestrowania. W 2006 r. Kungyun ogłosił zamiar założenia stowarzyszenia mającego promować prawa mniejszości muzułmańskiej w Bułgarii. Po tej deklaracji w prasie ukazało się wiele wrogich artykułów krytycznych wobec jego celów oraz argumentujących w rozmaity sposób, że skarżący chciał stworzyć etniczną partię turecką oraz że otrzymywał wsparcie finansowe od zagranicznych służb tajnych. W maju 2006 r. Kungyun i pięciu innych założycieli wystąpiło do Sądu Okręgowego w Płowdiw o rejestrację stowarzyszenia. Spotkali się z odmową z uzasadnieniem, że jeden z jego deklarowanych celów miał charakter polityczny. Zgodnie z konstytucją wyłącznie partie polityczne mogą prowadzić działalność polityczną. Sąd zauważył również, że działalność komercyjna nie może widnieć wśród głównych celów stowarzyszenia o celach niezarobkowych. Wreszcie, sąd stwierdził w statucie stowarzyszenia brak precyzyjnych regulacji dotyczących ciał mających je reprezentować. Kungyun odwołał się. Sąd Apelacyjny utrzymał wyrok w mocy i wskazał, że nazwa stowarzyszenie nie może wprowadzać w błąd ani być sprzeczna z moralnością publiczną. Nazwa "Związek Narodowy Turecki" odnosiła się do istnienia narodu tureckiego w Bułgarii i zakładała zamiary separatystyczne. Kasacja została również oddalona.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, że odmowa zarejestrowania stowarzyszenia "Związek Narodowy Turecki" stanowiła naruszenie ich praw na podstawie art. 11 Konwencji.

Wśród zasad ogólnych w tego rodzaju sprawach Trybunał wskazał m.in. że dla zachowania pluralizmu i demokracji istotną rolę w społeczeństwie demokratycznym odgrywają partie polityczne. Właściwe funkcjonowanie demokracji wymaga jednak również stowarzyszeń tworzonych w innych celach – w szczególności ochrony dziedzictwa kulturowego i duchowego, realizacji rozmaitych celów społecznych i ekonomicznych, głoszenia i nauczania religii, poszukiwania tożsamości etnicznej lub afirmacji świadomości mniejszościowej.

Trybunał zauważył, że przy rozpatrywaniu kasacji Sąd Najwyższy przyjął istnienie dwóch podstaw odmowy zarejestrowania stowarzyszenia 1) faktu, że jego cele wskazywały na charakter polityczny i zamiar prowadzenia takiej działalności, oraz 2) sprzeczność celów i nazwy stowarzyszenia z art. 44 konstytucji, ponieważ stanowiły zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Inne motywy wskazane przez sądy niższej instancji nie zostały uznane przez instancję kasacyjną za wystarczająco ważne. Trybunał postanowił więc nie brać ich pod uwagę nawet, jeśli mogły mieć ewentualny wpływ na ogólny kontekst sprawy.

W związku z pierwszym wspomnianym motywem, a więc charakterem politycznym celów stowarzyszenia, Trybunał już wcześniej - przy okazji innych spraw przeciwko Bułgarii – stwierdził, że nie mógł on usprawiedliwić odmowy zarejestrowania stowarzyszenia. Zwrócił uwagę, że interpretacja pojęcia celów i działalności «politycznej» przez władze krajowe była

często niespójna i mogła rodzić niepewność u osób chcących założyć stowarzyszenie. Interpretowane szeroko, pojęcie to mogło obejmować każdy cel odnoszący się bliżej lub dalej do normalnego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego, co zmuszało zainteresowane osoby do tworzenia raczej partii politycznych niż „zwykłych” stowarzyszeń. W prawie bułgarskim jednak tworzenie partii politycznych jest poddane warunkom bardziej rygorystycznym. W owym czasie wymagane było zwłaszcza minimum 5 tys. członków a ich funkcjonowanie było poddane ścisłej kontroli publicznej. Trybunał uważał, że nie istniała żadna pilna potrzeba społeczna zmuszająca każde stowarzyszenie chcące realizować cele natury politycznej do tworzenia partii politycznej, jeśli założyciele nie zamierzali brać udziału w wyborach. Sytuacja taka oznaczałaby w istocie wymuszenie na stowarzyszeniu niwzgodnej z wolą jego założycieli formy prawnej i poddanie w ten sposób jego tworzenia i funkcjonowania dodatkowym warunkom i ograniczeniom często niemożliwym do spełnienia przez założycieli.

Bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące finansowania, kontroli społecznej i przejrzystości organizacji uczestniczących w wyborach i mogących objąć władzę mogą wydać się uprawnione, nie odnosi się to jednak do stowarzyszeń zarejestrowanych w Bułgarii zgodnie z ustawą o osobach osób prawnych non – profit, ponieważ prawo zabrania im prowadzenia takiej działalności.

Podobnie było również w tej sprawie. Deklarowany cel skarżącego stowarzyszenia »przyczynienia się do rozwoju pluralizmu politycznego w kraju« nie zakładał – jak się wydaje – że stowarzyszenie chciałoby brać udział w wyborach i sprawować władzę – w przeciwnym razie byłoby usprawiedliwione nałożenie na założycieli bardziej wymagającej formy prawnej partii politycznej. Z punktu widzenia art. 11 ust. 2 Konwencji pierwszy motyw nie mógł więc uzasadniać odmowy zarejestrowania skarżącego stowarzyszenia.

Drugi motyw oznaczał, że zdaniem Sądu Najwyższego cele i nazwa skarżącego stowarzyszenia były sprzeczne z art. 44 konstytucji i stanowiły zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Z uzasadnienia jego wyroku wynikało, że uznał, iż ma do czynienia z organizacją »której działalność jest skierowana przeciw suwerenności lub integralności terytorialnej kraju lub jedności narodu«. Nie wspomniał o innych hipotezach zawartych w tym przepisie, a więc nawoływanie do nienawiści, naruszenie praw i wolności obywateli lub sięganie po przemoc.

Trybunał przypomniał w związku z tym, że wyrażanie poglądów separatystycznych jako takie nie powoduje zagrożenia dla integralności terytorialnej państwa i bezpieczeństwa narodowego i samo w sobie nie uzasadnia ograniczenia praw zagwarantowanych w art. 11 Konwencji. W tym przypadku samo użycie sformułowania « narodowy turecki » w nazwie stowarzyszenia nie wydawał się rodzić zagrożenia dla integralności terytorialnej lub jedności narodu bułgarskiego głoszonych w konstytucji. Również Trybunał nie widział, w jaki sposób kwestionowanie przez skarżące stowarzyszenie »monopolu« partii politycznej w regionach mieszanych etnicznie” oznaczałoby ryzyko dla pokoju etnicznego i w rezultacie narażało na szwank bezpieczeństwo kraju. Art. 44 konstytucji odwołuje się do „działalności” organizacji, a nie tylko do głoszonych przez nią celów. Sądy nie wspomniały jednak o działaniach stowarzyszenia lub jego członków mogących uderzać w integralność terytorialną lub jedność narodu, ani o działaniach czy wypowiedziach możliwych do uznania za nawoływanie do

nienawiści lub przemocy. Stwierdzenie możliwego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ze strony skarżącego stowarzyszenia było więc – jak się wydaje – oparte na zwykłych przypuszczeniach. Zarzuty rządu, zgodnie z którymi skarżący nawoływał do oderwania się regionów turkokońskich z użyciem, w razie konieczności, przemocy, nie zostały potwierdzone żadnymi innymi materiałami poza wypowiedziami ówczesnego premiera i zostały odrzucone przez samego skarżącego.

Trybunał zauważył m.in., że po przyjęciu, że skarżące stowarzyszenie, po zarejestrowaniu, mogłoby podjąć konkretne działania sprzeczne z art. 44 konstytucji, władze krajowe nie pozostawałyby bezbronne: na podstawie ustawy o osobach prawnych non-profit sąd okręgowy może zarządzić rozwiązanie stowarzyszenia prowadzącego działalność sprzeczną z konstytucją, prawem lub dobrymi obyczajami. Zwykłe przypuszczenie, że stowarzyszenie mogłoby podjąć taką działalność, nie usprawiedliwia więc odmowy jego rejestracji. Drugi motyw wskazany przez sądy również więc nie mógł uzasadniać odmowy zarejestrowania skarżącego stowarzyszenia.

Rząd powoływał się na uzasadnienie ingerencji w tej sprawie na wyrok w sprawie *Gorzelik i inni v. Polska* (z 17 lutego 2004 r.). Trybunał zauważył, że odnosił się on do odmowy zarejestrowania stowarzyszenia ze względu na jego nazwę i statut, które wskazywały, że jest organizacją mniejszości narodowej śląskiej w Polsce. Odmowa była uzasadniona koniecznością ochrony wewnętrznego porządku prawnego i praw innych grup etnicznych przed spodziewanymi próbami stowarzyszenia korzystania w sposób nieuprawniony z niektórych przywilejów wyborczych. W prawie polskim uznanie za « mniejszość narodową » oznaczało automatycznie korzystanie z pewnych przywilejów, gdyby dana organizacja zdecydowała się wziąć udział w wyborach. Okoliczności sprawy *Gorzelik i inni* różniły się więc od istniejących w tej sprawie, w której prawo krajowe nie przyznawało – jak się wydaje – żadnego przywileju wyborczego ani innych konkretnych konsekwencji prawnych użycia terminu « narodowy turecki » w nazwie skarżącego stowarzyszenia, mogącego uzasadniać ograniczenie wolności stowarzyszania się.

Z tych wszystkich względów Trybunał uważał, że odmowa zarejestrowania skarżącego stowarzyszenia nie była „konieczna w społeczeństwie demokratycznym” i doprowadziła do naruszenia art. 11 Konwencji (jednogłośnie).

Trybunał uznał, że nie było w tej sytuacji potrzeby rozpatrywania tej sprawy również z punktu widzenia zakazu dyskryminacji.

Bułgaria musi zapłacić skarżącym 5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić im poniesione koszty.

Uwagi:

Kolejny przyczynek do dyskusji o granicach swobody państwa ingerencji w prawo to tworzenia stowarzyszeń, zwłaszcza takich, które są postrzegane, przynajmniej przez niektóre kręgi, już na etapie deklaracji i rejestracji, jako mogące zagrażać różnym „ważnym interesom” państwa. Dotyczy to często stowarzyszeń różnego rodzaju mniejszości.