



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

DRUGA SEKCJA

SPRAWA VONA przeciwko WĘGROM

(Skarga nr 35943/10)

WYROK

STRASBOURG

9 lipca 2013 r.

OSTATECZNY

9 grudnia 2013 r.

Niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w artykule 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie edycyjnej.



W sprawie Vona przeciwko Węgrom,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Druga Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Guido Raimondi, *Przewodniczący*,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *sędziowie*,

oraz Stanley Naismith, *Kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniu 11 czerwca 2013 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 35943/10) przeciwko Republice Węgierskiej wniesionej do Trybunału na podstawie artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela węgierskiego, pana Gábora Vonę („skarżący”), w dniu 24 czerwca 2010 r.

2. Skarżący reprezentowany był przez Pana T. Gaudi-Nagy, adwokata praktykującego w Budapeszcie. Rząd węgierski („Rząd”) reprezentowany był przez swego Przedstawiciela, Pana Z. Tallódi, z Ministerstwa Administracji Publicznej i Sprawiedliwości.

3. Skarżący podniósł zarzut naruszenia artykułu 11 Konwencji w tym względzie, że rozwiązanie *Magyar Gárda Egyesület*, stowarzyszenia, którego był przewodniczącym, naruszyło jego prawo do stowarzyszania się.

4. W 14 marca 2012 r. o skardze powiadomiono Rząd. Zdecydowano również o jednoczesnym rozpatrzeniu kwestii dopuszczalności i meritum skargi (artykuł 29 ust. 1).

5. W dniu 12 czerwca 2012 r. Przewodniczący Sekcji zezwolił na udział w postępowaniu Europejskiego Centrum Praw Romów w charakterze strony trzeciej, na podstawie artykułu 36 ust. 2 Konwencji oraz artykułu 44 ust. 3 Regulaminu Trybunału.

FAKTY**I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY**

6. Skarżący urodził się w 1978 r. i mieszka w Budapeszcie.

7. W dniu 8 maja 2007 r. dziesięciu członków partii politycznej *Jobbik Magyarorszáért Mozgalom* (Ruch na rzecz Lepszych Węgier) założyło *Magyar Gárda Egyesület* (Stowarzyszenie Gwardii Węgierskiej – „Stowarzyszenie”) w celu, między innymi, zachowania tradycji i kultury węgierskiej.

8. Z kolei w dniu 18 lipca 2007 r. Stowarzyszenie założyło *Magyar Gárda Mozgalom* (Ruch Gwardii Węgierskiej – „Ruch”). Biuro Stowarzyszenia oświadczyło, że zamierza „utworzyć Gwardię Węgierską, początkowo działającą na zasadach ruchu, a następnie podjąć próbę włączenia jej do Stowarzyszenia jako oddziału”. Podjęto również decyzję, że „w celu włączenia Gwardii Węgierskiej do Stowarzyszenia konieczne będzie wprowadzenie zmian do statutu [tego ostatniego] ... do dnia 10 października 2007 r.”

Cel Ruchu został określony jako „obrona Węgier pozbawionych ochrony fizycznej, duchowej i intelektualnej”. Zadania podejmowane przez Ruch, wymienione w akcie założenia, obejmowały szkolenia fizyczne i psychologiczne członków, udział w zarządzaniu kryzysowym oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, jak również inicjowanie dialogu społecznego dotyczącego tych kwestii poprzez wydarzenia o charakterze publicznym.

9. W dniu 4 października 2007 r. prokuratura w Budapeszcie zwróciła się do Stowarzyszenia z wezwaniem do zaprzestania prowadzenia działalności niezgodnej z prawem. Wskazano, że Stowarzyszenie prowadziło działalność niezgodną z celami wskazanymi w statucie. W szczególności stwierdzono, że w dniu 25 sierpnia 2007 r. Stowarzyszenie zorganizowało zaprzysiężenie pięćdziesięciu sześciu członków gwardii na Zamku w Budzie. W dalszej kolejności Stowarzyszenie przeprowadziło narodową kampanię celem popularyzacji zadań określonych dla Ruchu, które nie były zgodne z celami Stowarzyszenia. Zauważono, iż niektóre spośród celów Ruchu nie zostały wymienione wśród celów Stowarzyszenia, a ponadto nie były zgodne z charakterem Stowarzyszenia jako organizacji kulturalnej i chroniącej tradycje.

W dniu 9 listopada 2007 r. skarżący, jako przewodniczący Stowarzyszenia, powiadomił prokuraturę o zakończeniu prowadzenia działań niezgodnych z prawem poprzez usunięcie kwestionowanego fragmentu z aktu założycielskiego Ruchu oraz że zainicjował działania w celu zmiany statutu Stowarzyszenia. Z tego względu w dniu 7 grudnia 2007 r. Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia podjęło decyzję o wprowadzeniu do artykułu 2 statutu Stowarzyszenia następującego postanowienia: „f) Zgodnie ze swą nazwą Stowarzyszenie Gwardii Węgierskiej ma na celu podejmowanie dialogu społecznego oraz organizowania wydarzeń i zgromadzeń publicznych dla obywateli w sprawach dotyczących ich

bezpieczeństwa, takich jak zarządzanie kryzysowe, obrona narodowa i techniki ratowania życia.”

10. Rzekomo dążąc do osiągnięcia tych celów umundurowani członkowie Ruchu organizowali wiece i demonstracje na całym obszarze Węgier, w tym w miejscowościach zamieszkałych przez duże społeczności Romów, domagając się obrony „etnicznych Węgrów” przed tzw. „przestępczością cygańską”. Władze nie zakazały organizacji takich demonstracji i wieców.

Jedna z takich demonstracji, z udziałem około 200 aktywistów, odbyła się w dniu 9 grudnia 2007 r. w Tatárszentgyörgy, miejscowości liczącej około 1800 mieszkańców. Obecna była policja, która nie zezwoliła, by maszerujący przeszli ulicą zamieszkaną przez rodziny Romów.

11. W reakcji na to wydarzenie w dniu 17 grudnia 2007 r. Prokuratura Generalna w Budapeszcie złożyła do sądu wnioski o rozwiązanie Stowarzyszenia na podstawie domniemanego nadużycia przez Stowarzyszenie wolności stowarzyszania się i zgromadzania się oraz faktu prowadzenia działań naruszających prawa Romów polegających na wzbudzaniu strachu poprzez wypowiedzi i wygląd zewnętrzny, to jest przemarsz umundurowanych aktywistów w szyku wojskowym, wydających rozkazy w stylu wojskowym.

Zdaniem Prokuratury Generalnej Ruch stanowił oddział Stowarzyszenia, a jego działania stanowiły w rzeczywistości istotną część działalności tego ostatniego. Prokuratura twierdziła, że Ruch nie jest „społecznością spontaniczną”, że wszyscy jego członkowie zostali zarejestrowani, a także podkreśliła, że Ruch został założony przez kierownictwo Stowarzyszenia, że wnioski o przyjęcie do Ruchu podlegały ocenie przez Stowarzyszenie oraz że mundur można było nabyć od Stowarzyszenia.

12. W czasie postępowania Stowarzyszenie twierdziło jednakże, iż pomiędzy Stowarzyszeniem a Ruchem nie istniały powiązania organizacyjne, które wskazywałyby na jedność obu organizacji; Stowarzyszenie nie mogło zatem ponosić odpowiedzialności za działania Ruchu. Ponadto stwierdzono, że niezależnie od wszystkiego działania Ruchu nie stanowiły dla nikogo obiektywnego zagrożenia. Zdaniem Stowarzyszenia subiektywne odczucie strachu nie może powodować ograniczeń praw podstawowych, w tym wolności stowarzyszania się; patrząc obiektywnie, zachowania Ruchu nie miały charakteru zastraszania.

13. Po przeprowadzeniu czterech rozpraw, w dniu 16 grudnia 2008 r. Sąd Okręgowy w Budapeszcie wydał wyrok na korzyść Prokuratury Generalnej i rozwiązał Stowarzyszenie na podstawie art. 16(2)(d) ustawy nr II z 1989 r. w sprawie prawa do wolności stowarzyszania się (zob. par. 18 poniżej).

Sąd nie przyjął argumentów dotyczących rozróżnienia pomiędzy dwoma jednostkami i uznał, że istniała między nimi „relacja symbiozy”. Sąd uznał, że głównym elementem działalności Stowarzyszenia było założenie,

prowadzenie, kierowanie i finansowanie Ruchu, zauważając między innymi, że Ruch otrzymywał darowizny za pośrednictwem rachunku bankowego Stowarzyszenia. Niemniej jednak skutek prawny wyroku ograniczał się do rozwiązania Stowarzyszenia; w opinii sądu Ruch nie posiadał osobowości prawnej, a zatem wyrok nie dotyczył bezpośrednio Ruchu.

W odniesieniu do zgromadzenia w Tatárszentgyörgy Sąd Okręgowy uznał, co następuje:

„Podstawowym celem tego wydarzenia było zwrócenie uwagi na kwestię „przestępczości cygańskiej”. Zastosowanie uogólnienia wyraźnie opartego na podstawach rasowych i etnicznych naruszyło zasadę równej godności wszystkich ludzi... Ponadto zdarzenie nie miało charakteru jednorazowego ... [Ruch] sformułował swój program na podstawie dyskryminacji ludzi, co wyrażono podczas marszów; powyższe stanowiło demonstrację siły i zastraszało inne osoby ze względu na wygląd [uczestników marszów]. ... W opinii sądu, z konstytucyjnego punktu widzenia nie można zaakceptować wywoływania strachu, szczególnie jako misji, jako celu czy zadania.

14. Sąd zauważył, że uczestnicy, którzy mieli na sobie mundury, nosili na ramieniu opaski przypominające opaski oficerów Strzałokrzyżowców (odpowiedzialnych za rządy terroru na Węgrzech w latach 1944 - 45). Sąd stwierdził, że marsze z uczestnictwem osób ubranych w ten sposób mogą w obiektywny sposób rozdrapywać „historyczne rany”.

Następnie sąd oświadczył, że mimo określonego celu statutowego działania Stowarzyszenia naruszyły przepisy węgierskiego prawa o stowarzyszeniach i wywołały nastroje antyromskie. W opinii sądu w świetle doświadczeń historycznych naruszenie przepisów prawa stanowiła sama tylko werbalna i wizualna demonstracja siły; z tego względu Stowarzyszenie powinno było zostać rozwiązane mimo, że w rzeczywistości nie popełniło żadnego przestępstwa: fakt, iż program Stowarzyszenia obejmował dyskryminację, stanowił naruszenie praw innych osób w rozumieniu art. 2(2) [ustawy nr II z 1989 r.] (zob. par. 18 poniżej).

15. W dniu 2 lipca 2009 r. Sąd Apelacyjny w Budapeszcie utrzymał w mocy wyrok Sądu Okręgowego. Sąd uwzględnił dwie podobne demonstracje zorganizowane przez Ruch, w miejscowości Fadd w dniu 21 czerwca 2008 r. oraz w miejscowości Sárbogárd w nieokreślonym terminie. Sąd Apelacyjny zauważył, że przemówienia członków Ruchu podczas wiecu w Fadd zawierały liczne stwierdzenia, których celem było wykluczenie Romów. W odniesieniu do wydarzeń w Sárbogárd Sąd Apelacyjny stwierdził, że zanotowano wtedy wypowiedzi o charakterze antysemickim.

Sąd ustalił, że pomiędzy oba podmiotami istnieją bliższe związki i objął zakresem wyroku także Ruch. Sąd uznał, że w rzeczywistości Ruch stanowił „oddział” Stowarzyszenia; zatem wyrok dotyczył ich obu. Rozwiązanie Stowarzyszenia skutkowało także zdemontowaniem struktury

organizacyjnej obejmującej wszystkie osoby działające w ramach ruchów powiązanych z rozwiązaniem stowarzyszeniem.

Sąd stwierdził, że wyboru lokalizacji, w których odbyły się demonstracje, to jest miejscowości o dużej liczbie mieszkańców pochodzenia romskiego, nie można uznać za dialog społeczny, lecz za ekstremalną formę ekspresji w kontekście demonstracji siły o charakterze praktycznie militarnym, w tym mundurów, szyku, rozkazów i salutów o charakterze militarnym. Sąd Apelacyjny zasadniczo utrzymał w mocy argumenty Sądu Okręgowego oraz dodał, że mieszkańcy miejscowości stali się „odbiorcami bez możliwości wyboru” takich ekstremalnych i wykluczających opinii. W opinii sądu wydarzenia zorganizowane przez Ruch pociągały ze sobą ryzyko użycia przemocy, generowały konflikt, naruszały porządek i spokój publiczny oraz prawo do wolności i bezpieczeństwa mieszkańców tych miejscowości, mimo faktu że ostatecznie żadna z demonstracji nie zakończyła się aktami przemocy, przy czym wszystkie były ściśle kontrolowane przez policję.

Sąd zbadał także kwestię prawa skarżącego do wolności wyrażania opinii. Podtrzymując argumenty zawarte w wyroku pierwszej instancji oraz powołując się na orzecznictwo Trybunału, sąd stwierdził, że wolność ta nie obejmuje mowy nienawiści bądź nawoływania do przemocy.

16. W dniu 15 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy wyrok Sądu Apelacyjnego w Budapeszcie. Sąd Najwyższy potwierdził ustalenia Sądu Apelacyjnego w tym zakresie, że Ruch faktycznie stanowił oddział działający w ramach Stowarzyszenia. Sąd podzielił także zdanie sądów niższej instancji odnośnie do konieczności rozwiązania Stowarzyszenia, wskazując, że demonstracje Ruchu doprowadziły do sytuacji konfliktowych, których protagoniści mogli potencjalnie uciekać się do zastosowania przemocy.

Decyzję doręczono w dniu 28 stycznia 2010 r.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE

17. Konstytucja obowiązująca w odnośnym czasie zawierała następujące postanowienia:

Artykuł 2

„(3) Działalność organizacji społecznych, organów rządowych lub obywateli nie może być prowadzona w celu siłowego przejęcia lub wykonywania władzy publicznej lub w celu wyłącznego posiadania takiej władzy. Każdy ma prawo i obowiązek przeciwstawiania się takim działaniom w sposób dozwolony prawem.”

Artykuł 63

„(1) W Republice Węgierskiej każdy ma prawo, na podstawie prawa do stowarzyszania się, zakładać organizacje, które nie są zakazane prawem oraz wstępować do takich organizacji.

(2) Zakładanie organizacji zbrojnych o celach politycznych nie będzie dozwolone na podstawie prawa do stowarzyszania się.

(3) Dla uchwalenia ustawy o prawie do zgromadzania się oraz zarządzania finansami i działalności partii politycznych wymagana jest większość dwóch trzecich głosów członków Zgromadzenia.”

18. Ustawa nr II z 1989 r. w sprawie wolności stowarzyszania się stanowi, co następuje:

Artykuł 2

„(1) Na mocy prawa do stowarzyszania się osoby prywatne, osoby prawne i ich podmioty nieposiadające osobowości prawnej mogą, z zastrzeżeniem celów ich działalności oraz intencji założycieli, zakładać i prowadzić organizacje społeczne.

(2) Wykonywanie prawa do stowarzyszania się nie może naruszać postanowień artykułu 2 (3) Konstytucji, nie może stanowić czynu zagrożonego karą ani podżegania do popełnienia czynu zagrożonego karą, ani też nie może naruszać praw i wolności innych osób.”

Artykuł 3

„(1) Organizacja społeczna to założona dobrowolnie, niezależna organizacja utworzona w celu określonym w akcie założycielskim, posiadająca zarejestrowanych członków i organizująca działania członków dla realizacji założonego celu.

(2) Członkowie niezarejestrowani również mogą brać udział w wydarzeniach publicznych na dużą skalę.”

Artykuł 4

„(1) ... organizację społeczną powołuje się do życia w drodze rejestracji w sądzie.”

Artykuł 5

„Grupa osób prywatnych założona na podstawie prawa do stowarzyszania się, której działalność nie ma charakteru regularnego lub która nie posiada zarejestrowanych członków bądź struktury, o których mowa w niniejszej ustawie, nie będzie stanowić organizacji społecznej.”

Artykuł 16

„(2) Na podstawie powództwa wniesionego przez prokuraturę sąd:

(d) rozwiąże organizację społeczną, jeżeli jej działalność stanowi naruszenie postanowień art. 2 (2); ...”

Status prawny stowarzyszeń można pokrótce scharakteryzować w sposób następujący. Osoby prywatne nie mogą udzielać wsparcia w postaci darowizn podlegających odliczeniom od podatku stowarzyszeniom, których działalność nie służy interesom publicznym. Stowarzyszenia takie nie mają

uprawnień do otrzymywania innych darowizn ani składania wniosków o dotacje publiczne, które to przywileje zastrzeżone są dla organizacji pożytku publicznego w rozumieniu postanowień ustaw nr CXXVI z 1996 r. i CLXXV z 2011 r. Jednakże ustawa nr LXXXI z 1996 r. stanowi, że przychody wygenerowane przez stowarzyszenia z tytułu działalności nienastawionej na zysk są zwolnione z podatku od osób prawnych oraz że działalność gospodarcza stowarzyszeń opodatkowana jest na zasadach preferencyjnych. Ponadto na podstawie ustawy nr CXVII z 1995 r., preferencyjne zasady opodatkowania mają zastosowanie względem niektórych usług świadczonych przez stowarzyszenia oraz niektórych rodzajów wynagrodzeń i świadczeń socjalnych otrzymywanych przez stowarzyszenia. Z kolei przepisy ustawy nr IV z 1959 r. (Kodeks Cywilny) stanowią, że członkowie stowarzyszenia nie ponoszą odpowiedzialności za zadłużenie stowarzyszenia.

19. Ustawa nr LXXVII z 1993 r. w sprawie praw mniejszości narodowych i etnicznych, obowiązująca w danym czasie, stanowiła, co następuje:

Artykuł 4

„(1) Republika Węgierska zabrania wszelkich polityk czy zachowań:

- (a) których celem lub skutkiem jest asymilacja lub wyłączenie lub segregacja mniejszości w relacji do narodowej większości;
- (b) których celem jest zmiana struktury narodowej czy etnicznej obszarów zamieszkałych przez mniejszości;
- (c) stanowiących prześladowanie lub pogarszających jakość życia albo utrudniających wykonywanie prawa mniejszości lub osób należących do mniejszości na podstawie ich przynależności do mniejszości; ...”

20. Dekret nr 8 z 1976 r., którym wprowadzono Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych podczas XXI sesji w dniu 16 grudnia 1966 r. stanowi, co następuje:

Artykuł 20

„2. Popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane.”

21. Dekret nr 8 z 1969 r., wprowadzający Międzynarodową Konwencję w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, przyjęty w Nowym Jorku w dniu 21 grudnia 1965 r. stanowi, co następuje:

Artykuł 1

„1. W niniejszej Konwencji wyrażenie „dyskryminacja rasowa” oznacza wszelkie różnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu

lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego.”

Artykuł 2

„1. Państwa Strony Konwencji potępiają dyskryminację rasową i zobowiązują się prowadzić przy pomocy wszelkich właściwych środków i bezzwłocznie politykę zmierzającą do likwidacji dyskryminacji rasowej we wszystkich jej formach oraz do pogłębiania zrozumienia między wszystkimi rasami i w tym celu: ...

(d) każde Państwo Strona Konwencji przy użyciu wszelkich właściwych środków, włączając w to - jeżeli okoliczności tego wymagają - środki ustawodawcze, zabroni i położy kres dyskryminacji rasowej uprawianej przez jakiegokolwiek osoby, grupy osób lub organizacje; ...”

Artykuł 4

„Państwa Strony Konwencji potępiają wszelką propagandę i wszelkie organizacje ... usiłujące usprawiedliwić czy popierać nienawiść i dyskryminację rasową w jakiegokolwiek postaci oraz zobowiązują się ...

(a) uznać za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem ... wszelkie podżeganie do dyskryminacji rasowej ..., a także udzielanie pomocy w prowadzeniu działalności rasistowskiej, włączając w to finansowanie tej działalności;

(b) uznać za nielegalne organizacje mające na celu popieranie dyskryminacji rasowej i podżeganie do niej oraz wprowadzić zakaz ich działalności, jak również zorganizowanej i wszelkiej innej działalności propagandowej mającej takie same cele oraz uznać udział w takich organizacjach lub w takiej działalności za przestępstwo podlegające karze zgodnie z prawem; ...”

22. Decyzja nr 30/1992 (V. 26) AB Trybunału Konstytucyjnego zawiera następujące ustępy:

„II. 3. Kodeksy karne wszystkie europejskich państw demokratycznych stosujących kontynentalny system prawny, a także Anglii i Walii, Kanady i Nowej Zelandii, które stosują system anglosaksoński, zabraniają podżegania na podstawie „rasowej”. Wskazanie rozgraniczeń pomiędzy podżeganiem, nawoływaniem do nienawiści i wyrażaniem opinii pozostaje przedmiotem gorących sporów na arenie międzynarodowej.

IV. 1. Potencjalne szkody wynikające z podżegania do nienawiści oraz poniżające wyrażanie pogardy wobec pewnych grup społeczeństwa zostały obszernie udokumentowane w historii ludzkości. ...

Tragiczne historyczne doświadczenia naszego wieku potwierdzają opinię, że głoszenie niższości czy wyższości rasowej, etnicznej, narodowej czy religijnej oraz rozpowszechnianie nienawiści, pogardy i wykluczenia stanowi zagrożenie dla wartości cywilizacji ludzkiej.

Zarówno historia, jak i wydarzenia, do których dochodzi współcześnie, potwierdzają, że wszelkie wypowiedzi wyrażające zamiar wzbudzenia nienawiści względem określonej grupy ludzi mogą wywoływać ekstremalne napięcia społeczne, zakłócać społeczną harmonię i pokój, a w skrajnych przypadkach doprowadzać do gwałtownych starć pomiędzy określonymi grupami społecznymi.

Prócz historycznych i współczesnych doświadczeń wskazujących na ekstremalnie szkodliwe skutki nawoływania do nienawiści, koniecznie uwzględnić należy codzienne zagrożenia wynikające z nieograniczonej swobody wyrażania idei i koncepcji, które mogą wzbudzać nienawiść. Ekspresja taka uniemożliwia społecznościom ludzkim harmonijne współzycie z innymi grupami. Poprzez intensyfikację napięć emocjonalnych i społecznych w ramach mniejszych lub większych społeczności, może naruszać relacje społeczne, wzmacniać poglądy ekstremalne oraz pogłębiać uprzedzenia i nietolerancję, co z kolei zmniejsza szanse budowania społeczeństwa tolerancyjnego i wielokulturowego, w którym uznaje się pluralizm, prawo do inności i równą godność wszystkich ludzi oraz w którym dyskryminacja nie jest postrzegana jako wartość.

2. Objęcie ochroną konstytucyjną podżegania do nienawiści względem określonych grup pod pozorem wolności wyrażania opinii i prasy oznaczałoby niemożliwą do rozwiązania sprzeczność z systemem wartości i orientacją polityczną wyrażonymi w Konstytucji, to jest zasadami demokratycznego państwa prawa, równości wszystkich ludzi, zakazu dyskryminacji, wolności wyznania i sumienia oraz ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, o których mowa we właściwych artykułach Konstytucji. ...

Podżeganie do nienawiści stanowi zaprzeczenie przywołanych powyżej pojęć, emocjonalne przygotowanie do użycia przemocy. Stanowi nadużycie wolności wyrażania opinii, niezgodną z zasadą tolerancji klasyfikację pewnej grupy właściwą raczej dla dyktatur niż systemów demokratycznych. Tolerowanie wykonywania wolności wyrażania opinii i wolności prasy w sposób zakazany na podstawie art. 269 (1) kodeksu karnego byłoby sprzeczne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawa. ...

Podsumowując swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ograniczenie wolności wyrażania opinii i prasy jest spowodowane i uzasadnione negatywnymi doświadczeniami historycznymi związanymi z wzbudzeniem nienawiści względem pewnych grup ludzi, ochroną wartości konstytucyjnych oraz obowiązkiem Republiki Węgierskiej przestrzegania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. ...”

23. Decyzja nr 14/2000 (V. 12) AB Trybunału Konstytucyjnego zawiera następujące ustępy:

„3. Wolność wyrażania opinii nie jest jedynie subiektywnym prawem, lecz także gwarancją swobodnego wyrażania różnorodnych opinii kształtujących opinię społeczną. ...

Choć prawo to może podlegać ograniczeniom, ze względu na jego kluczowe znaczenie jest ono objęte ochroną szczególną, a zatem ograniczane może być wyłącznie w związku z nielicznymi innymi prawami. Zatem, drugorzędne wartości teoretyczne, takie jak pokój publiczny, chronione są w mniejszym stopniu niż to właśnie prawo. ...

Podobnie jak prawo do życia, prawo do godności ludzkiej podlega szczególnej ochronie na mocy Konstytucji... Z punktu widzenia wartości Konstytucja nie jest neutralna, lecz określa własny zestaw wartości. Wyrażenie opinii niezgodnych z wartościami konstytucyjnymi nie podlega ochronie na podstawie art. 61 Konstytucji.

...

Trybunał Konstytucyjny wskazuje również, że zgodnie z Konwencją wolność wyrażania opinii pociąga za sobą „obowiązki i odpowiedzialność”. Wszystkie władze państwowe mają obowiązek ochrony wartości demokratycznego państwa w ramach

rządów prawa oraz poszanowania godności ludzkiej. Nie można pozostać bezczynnym względem zachowań stanowiących przemoc, nienawiść i konflikt. Odrzucenie użycia lub gróźb użycia siły jako sposobu rozwiązywania konfliktów stanowi część złożonej koncepcji demokracji.”

24. Decyzja nr 18/2004 (V. 25) AB Trybunału Konstytucyjnego zawiera następujący ustęp:

„II. 2.1. ... Nawet w przypadku opinii ekstremalnych, to nie treść takich opinii, lecz bezpośrednie i przewidywalne konsekwencje ich wyrażania mogą uzasadniać ograniczenie wolności wypowiedzi oraz stosowanie środków prawa cywilnego, a w niektórych przypadkach, prawa karnego.

25. Decyzja nr 95/2008 (VII. 3) AB Trybunału Konstytucyjnego zawiera następujące ustępy:

„II. 3.4. ... Celem poprawki [kodeksu karnego] jest karanie mowy i gestów nienawiści nawet w sytuacji, gdy nie ma możliwości zidentyfikowania strony poszkodowanej. Niemniej jednak w konsekwencji poprawka ta prowadzić będzie do karania nie tylko zachowania naruszającego honor i godność konkretnych osób, lecz wszystkich form mowy nienawiści, w tym wypowiedzi o charakterze rasistowskim zawierających uogólnienia, to znaczy, że strony „narażone” lub strony, które uważają się za „narażone” nie będą zmuszane do uczestniczenia lub przysłuchiwania się informacjom przekazywanym przez osoby wyrażające nienawiść lub kontaktu w mowę nienawiści w niektórych środkach masowego przekazu. ... W demokracjach konstytucyjnych głosy ekstremistów nie są tłumione wyłącznie ze względu na ich treść. W społeczeństwie demokratycznym takie uogólniające wypowiedzi o charakterze rasistowskim nie mogą zmienić faktu, iż z perspektywy Państwa każdy obywatel jest tak samo ważny i posiada te same podstawowe prawa.

W swojej obecnej formie poprawka skutkowałaby także karaniem wypowiedzi zawierających tylko takie uogólnienia. Zgodnie z definicją czynu w tekście poprawki, udział osób należących do atakowanej grupy w komunikacji, to jest słuchanie lub innego rodzaju narażenie na oświadczenia rasistowskie, nie stanowi ustawowo wymaganego elementu przestępstwa.

Jednakże są to właśnie przypadki, w których wyrażenie opinii może naruszyć nie tylko wrażliwość czy poczucie godności pewnych osób, lecz także ich prawa konstytucyjne. Przykładowo, jeżeli sprawca wyraża swoje ekstremistyczne poglądy polityczne w taki sposób, że osoba należąca do grupy pokrzywdzonych zmuszona jest wysłuchać takiej wypowiedzi w stanie zastraszenia i nie ma możliwości uniknąć słuchania takiej wypowiedzi [„odbiorcy mimowolni”]... W takiej sytuacji ochrony wymaga prawo tej osoby, by nie słuchać i bądź nie powziąć wiedzy o niesmacznych czy krzywdzących opiniach. ...

Osoby należą nie tylko do społeczności obywateli, lecz także do węższych grup czy społeczności. Jednostka może, w tym także ze względu na fakt przynależności do takiej grupy, być narażona na szkodę tak poważną i tak intensywną, że w celu zadośćuczynienia uzasadnione może być nawet zastosowanie sankcji prawa karnego.

26. Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych dotyczące Węgier (przyjęte w Genewie, 11-29 października 2010 r.) zawierają poniższy ustęp:

„18. Komitet zaniepokojony jest pełnymi zajądłoci i rozpowszechniającymi się deklaracjami ... członków rozwiązanej organizacji Magyar Gárda ... o charakterze antyromskim... Ponadto niepokój Komitetu wzbudzają informacje o narastaniu w kraju członkowskim nastrojów antysemitycznych. Komitet wyraża obawy w związku z zawężającą interpretacją przez Trybunał Konstytucyjny przepisu art. 269 kodeksu karnego w sprawie podżegania do przemocy, która może być niezgodna z obowiązkami Państwa Strony wynikającymi z art. 20.”

27. Raport Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) dotyczący Węgier (czwarty cykl monitorowania) przyjęty w dniu 20 czerwca 2008 r. zawiera następujące stwierdzenia:

„61. ... Na Węgrzech obserwujemy niepokojące nasilenie głosów rasistowskich i nietolerancji w dyskursie publicznym. W szczególności konsekwentnie wskazuje się na założenie i rozwój skrajnie prawicowej Gwardii Węgierskiej (Magyar Garda) ... jako powód do głębokiego zaniepokojenia. Od czasu założenia w sierpniu 2007 r. oraz publicznego zaprzysiężenia kilkuset nowych członków w październiku 2007 r. Gwardia Węgierska zorganizowała liczne wiece publiczne na terytorium całego kraju, w tym na terenie miejscowości o dużej liczbie mieszkańców pochodzenia romskiego; mimo pozornie nieszkodliwych zapisów w statucie, jednym z kluczowych komunikatów przekazywanych przez grupę jest obrona etnicznych Węgrów przed tzw. „przestępczością cygańską”¹. Członkowie Gwardii Węgierskiej maszerują w takich samych, przypominających wojskowe czarne butach i mundurach, niosąc insygnia i flagi przypominające flagę Partii Strzałokrzyżowców, organizacji jawnie nazistowskiej, która przez krótki czas, w okresie II wojny światowej, sprawowała na Węgrzech władzę. W tym okresie zabito lub deportowano dziesiątki tysięcy Żydów i Romów.

73. ... Grupy takie jak Gwardia Węgierska również otwarcie wyrażają poglądy antysemityczne, ... obecnie na Węgrzech obserwuje się nasilenie prezentacji poglądów antysemitycznych.”

28. Trzecia Opinia w sprawie Węgier Komitetu Doradczego ds. konwencji ramowej w sprawie ochrony praw mniejszości narodowych przyjęta w dniu 18 marca 2010 r., zawiera następujący zapis:

„75. Od czasu założenia w 2007 r. Gwardia Węgierska zorganizowała wiele publicznych wieców na obszarze całego kraju, w tym na obszarze miejscowości o dużej liczbie mieszkańców pochodzenia romskiego, podczas których członkowie Gwardii Węgierskiej maszerują w takich samych, przypominających wojskowe czarne butach i mundurach, niosąc insygnia i flagi nazistowskie. ... Komitet Doradczy wyraża zaniepokojenie takim zastraszaniem.”

IV. PRAWO PORÓWNAWCZE

¹ Określana także jako zbrodnie cygańskie.

29. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie „Stoppt den Synagogenbau!” (BVerfGE, 111, 147 – *Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot*) (23.06.2004 r.) uznał, że w celu ochrony przez zagrożeniem porządku publicznego możliwe było ograniczenie wolności stowarzyszania się, pod warunkiem, że niepokój budziły *Art und Weise*, to jest sposób lub środki przeprowadzania zgromadzenia, nie zaś jego treść. Zatem dopuszczalnym było ograniczenie „agresywnego i prowokującego zachowania uczestników, które zastrasza obywateli i poprzez które demonstranci wywołują klimat demonstracji siły i potencjalnej gotowości do użycia przemocy.” W odniesieniu do marszu skrajnej prawicy, który odbył się w Dniu Pamięci o Holokauście, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że „sposób lub środki [przeprowadzenia zgromadzenia] [mogą] prowadzić do prowokacji, która w istotny sposób narusza wrażliwość moralną (*sittliches Empfinden*)”. W związku ze sposobem przeprowadzenia zgromadzenia Federalny Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na prowokujące zachowanie demonstrantów oraz zaznaczył, że to samo ma zastosowanie „w przypadku, gdy pochod, ze względu na swój całościowy charakter (*durch sein Gesamtgepräge*), utożsamia się z rytuałami i symbolami tyranii nazistowskiej oraz zastrasza innych obywateli poprzez przywoływanie potworności minionego totalitarnego, nieludzkiego reżimu”.

30. W kontekście rozwiązania stowarzyszenia niemiecki Federalny Sąd Administracyjny, w wyroku BVerwG 6 A 3.08 (05.08.2009) podsumował własne orzecznictwo dotyczące zakazu stowarzyszania się w sposób następujący:

16. Cel i działalność stowarzyszenia mogą podlegać lub nie karom określonym w przepisach karnych - w zależności od intencji i postępowania jej członków. Stowarzyszenie jako takie nie może ponosić odpowiedzialności karnej. Na podstawie prawa karnego karze podlegać mogą wyłącznie osoby fizyczne, jako że przestępczość implikuje zdolność do ponoszenia odpowiedzialności karnej [*Schuldzurechnungsfähigkeit*], którą posiadają wyłącznie jednostki. Jednakże, jak wynika z przepisu art. 3(5) ustawy o stowarzyszeniach [*VereinsG*], z punktu widzenia prawa stowarzyszenie może ponosić odpowiedzialność karną [*Strafgesetzwidrigkeit einer Vereinigung*], ponieważ stowarzyszenie może wytworzyć, poprzez swoich członków i organy przedstawicielskie, wolę zbiorową odrębną od poszczególnych członków, tworzącą własny cel [*Zweckrichtung*] i posiadającą zdolność niezależnego działania. W przypadku naruszenia prawa karnego na skutek takiego własnego celu czy niezależnych działań stowarzyszenia, spełnione zostają wszystkie warunki zastosowania zakazu [*Verbotstatbestand*]. W tym kontekście czynnikiem decydującym jest to, czy stowarzyszeniu można przypisać zachowania jego członków. Przesłanki karne [*Strafgesetzwidrigkeit*] popełnione przez członków stowarzyszenia muszą kształtować [*prägen*] charakter stowarzyszenia. Stowarzyszenie może jednocześnie dążyć do różnych celów; prócz określonego w regulaminie celu zgodnego z prawem może także realizować cele niezgodne z prawem, które osiąga poprzez działania podejmowane przez członków. ...

17. Zakaz działania stowarzyszenia na podstawie art. 3 (1), zdanie pierwsze, pierwsza alternatywa, ustawy o stowarzyszeniach w połączeniu z pierwszą

alternatywą przepisu art. 9 (2) ustawy zasadniczej jest *de iure* niezależny od wydania wyroku skazującego w sprawie karnej wobec członka lub funkcjonariusza takiego stowarzyszenia. Organ wydający zakaz i sąd administracyjny są uprawnione do zbadania, czy doszło do naruszenia przepisów prawa karnego [*Gesetzeswidrigkeit*]. Nie jest jednakże celem takiego zakazu [*Verbotstatbestand*] nałożenie dodatkowych sankcji na osoby, które dokonały naruszenia przepisów prawa karnego. Celem [tego przepisu] jest raczej eliminacja konkretnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego wynikającego z założenia czy kontynuacji istnienia organizacji, która planuje lub popełnia czyny zagrożone karą. Organizacje takie stanowią szczególne zagrożenie dla interesów [*Rechtsgüter*] chronionych prawem karnym. Wewnętrzny impet organizacji oraz jej zorganizowane zasoby ludzkie i materialne ułatwiają i wspierają popełnianie czynów karalnych. Jednocześnie poczucie odpowiedzialności poszczególnych członków jest często ograniczone, indywidualny opór przed popełnieniem przestępstwa słabnie i powstaje impuls do popełniania dalszych przestępstw (wyrok z dnia 18 października 1988 r., *op. cit.*, str. 307 i str. 23-24 odpowiednio; Löwer, w: przeciwko Münch/Kunig, GG, Vol. 1, wyd. 5 2000 r., nota 39 do art. 9).”

Niemiecki Federalny Sąd Administracyjny niejednokrotnie utrzymywał w mocy nakazy rozwiązania stowarzyszeń popierających idee (neo-) nazistowskie. W wyroku w sprawie *Heimattreue Deutsche Jugend* (BVerwG 6 A 4.09 (01.09.2010 r.), w której członkowie stowarzyszenia rozpowszechniali nazistowskie opracowania i koncepcje rasistowskie, Federalny Sąd Administracyjny przypomniał właściwe orzecznictwo, stwierdzając, że w celu spełnienia warunków zakazu stowarzyszenie musiało mieć zamiar osiągnięcia swoich antykonstytucyjnych celów w sposób bojowy lub agresywny, przy czym warunek ten nie wymaga zastosowania siły czy konkretnego naruszenia przepisów prawa. W celu stwierdzenia istnienia niekonstytucyjnego celu, który uzasadniał wydanie zakazu, wystarczyło, że program, symbolika i styl wskazywały na istotne powiązania z nazizmem. Fakt, iż stowarzyszenie nawiązywało do partii nazistowskiej (zakazanej w Niemczech) lub rozpowszechniało teorię rasistowską, co było niezgodne z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji, był wystarczający, by spełnione zostały warunki zakazu prowadzenia działalności przez stowarzyszenie. W przypadku podejmowania przez stowarzyszenie starań w celu ukrycia niekonstytucyjnych zamiarów, warunki wydania zakazu stałyby się jasne na podstawie ogólnego obrazu tworzonego poprzez indywidualne wypowiedzi i zachowania. Fakt, iż mogło wydawać się, że elementy te podlegają pewnej liczbie nieszkodliwych okoliczności, sam w sobie nie wskazywał na ich znaczenie.

31. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych rozpoznawał problem zastraszania w sprawie *Wirginia przeciwko Blackowi*, 538 U.S. 343 (2003 r.). Zgodnie ze statutem Wirginii przestępstwem jest „... z zamiarem zastraszania osoby lub grupy ... , podpalenie ... przez dowolną osobę ... krzyża na terenie należącym do innej osoby, drodze czy w innym miejscu publicznym ...”. Stwierdzono także, iż „każdy taki przypadek podpalenia ... będzie stanowić dowód *prima facie* zamiaru zastraszania osoby lub grupy.”

Sąd Najwyższy uznał, że w Stanach Zjednoczonych podpalenie krzyża nierozłącznie wiąże się z historią Ku Klux Klanu. Klan często podpalał krzyże w celu zastraszania i groźby bliskiego użycia przemocy. Do dnia dzisiejszego, niezależnie od tego, czy przesłanie ma charakter polityczny czy jego celem jest również zastraszanie, popalenie krzyża jest „symbolem nienawiści”. Mimo że podpalenie krzyża nie niosło ze sobą w sposób oczywisty przekazu zastraszania, osoba podpalająca krzyż często miała zamiar wywołać u osób, do których przekaz taki był skierowany, strach o własne życie. Pierwsza Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zezwoliła Stanowi na wydanie zakazu dotyczącego „realnych gróźb”, obejmujących takie wypowiedzi, w których mówiący zamierza w poważny sposób wyrazić zamiar popełnienia aktu niezgodnej z prawem przemocy względem konkretnej osoby lub grupy osób. Mówiący nie musiał mieć faktycznego zamiaru zrealizowania groźby. Zakaz realnych gróźb miał raczej na celu ochronę osób przed strachem przed przemocą i problemami wywołanymi strachem, a także przed możliwością użycia zapowiadanej przemocy. Zastraszanie w konstytucyjnie zakazanym rozumieniu tego terminu stanowiło jeden z rodzajów realnej groźby, gdzie mówiący kieruje groźbę do osoby lub grupy osób z zamiarem wywołania strachu przed uszkodzeniem ciała bądź odebraniem życia. Na podstawie Pierwszej Poprawki stan Wirginia miał możliwość wydania zakazu palenia krzyży dokonywanego z zamiarem zastraszania, ponieważ podpalenie krzyża stanowiło wybitnie szkodliwą formę zastraszania.

PRAWO

VI. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 11 KONWENCJI

32. Skarżący podniósł zarzut, że rozwiązanie Stowarzyszenia, którego był przewodniczącym, naruszyło jego prawo do wolności stowarzyszania się zagwarantowanej artykułem 11 Konwencji, który stanowi, co następuje:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.”

Rząd zakwestionował to twierdzenie.

A. Dopuszczalność

33. Zdaniem Rządu skarga powinna zostać uznana za niedopuszczalną ze względu na niezgodność *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w świetle artykułu 17, ponieważ Stowarzyszenie proponowało instytucjonalne ramy wyrażania nienawiści rasowej względem obywateli pochodzenia żydowskiego i romskiego. Rząd zwrócił uwagę na fakt, że międzynarodowe organy monitorujące przestrzeganie praw człowieka (przykładowo Komitet Doradczy konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych i Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, zob. par. 26 - 28 powyżej) także wyraziły zaniepokojenie odnośnie do efektu zagrożenia wynikającego z umundurowania, insygniów i flag stosowanych wykorzystywanych podczas demonstracji Ruchu.

34. Rząd odniósł się do orzecznictwa instytucji Konwencji, w tym decyzji Trybunału w sprawie *Garaudy przeciwko Francji* (24 czerwca 2003 r., nr 65831/01, ETPCz 2003-IX (fragmenty)). Rząd wskazał, że w sytuacji, gdy skarżący odwoływali się do wolności wyrażania opinii w celu uzasadnienia publikacji tekstów naruszających ducha Konwencji oraz podstawowe zasady demokracji, Europejska Komisja Praw Człowieka powołała się na przepis artykułu 17 Konwencji, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, w celu odrzucenia ich argumentów i uznania skarg za niedopuszczalne (wśród przykładów wymieniono *Glimmerveen i Hagenbeek przeciwko Holandii*, nr 8348/78 i 8406/78 (połączone), decyzja Komisji z 11 października 1979 r., Decyzje i Raporty (DR) 18, str. 187 oraz *Pierre Marais przeciwko Francji*, nr 31159/96, decyzja Komisji z dnia 24 czerwca 1996 r., DR 86, str. 184). W opinii Rządu w późniejszym czasie Trybunał potwierdził to podejście (Rząd powołał się na wyrok w sprawie *Lehideux i Isorni przeciwko Francji*, 23 września 1998 r., §§ 47 i 53, *Raporty Wyroków i Decyzji* 1998-VII). Ponadto Rząd podkreślił, że w sprawie dotyczącej naruszenia artykułu 11 (*W.P. i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 42264/98, 2 września 2004 r., *Raporty* 2004-VII), Trybunał zauważył, że „ogólnym celem przepisu artykułu 17 jest zapobieganie wykorzystywaniu przez grupy totalitarne zasad określonych Konwencją we własnych celach.” Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w sprawach *Norwood przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ((dec.), nr 23131/03, 16 listopada 2004 r., *Raporty* 2004-XI) oraz *Witzsch przeciwko Niemcom* ((dec.), nr 7485/03, 13 grudnia 2005 r.; Rząd odniósł się, na zasadzie przeciwieństwa, do wyroku w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom* (nr 33629/06, § 25, ETPCz 2008)).

35. W odpowiedzi skarżący stwierdził, że działalność Stowarzyszenia nie stanowiła nadużycia prawa do wolności wyrażania opinii i stowarzyszania się, ponieważ jej celem było przywrócenie praworządności

poprzez ochronę obywateli przed przestępcami. Stowarzyszenie nie angażowało się w działalność, której celem byłoby unicestwienie praw czy wolności gwarantowanych Konwencją.

36. W pierwszej kolejności Trybunał zauważa, że – w odróżnieniu od cytowanych przez Rząd spraw dotyczących prawa do wolności wyrażania opinii – niniejsza skarga dotyczy prawa skarżącego do wolności stowarzyszania się i jej poważnego ograniczenia skutkującego zakończeniem istnienia Stowarzyszenia jako takiego. Z tego względu niniejsza skarga różni się od skarg wskazanych przez Rząd. W odniesieniu do tychże skarg Trybunał zauważa, że szczególnie sprawy *Garaudy* oraz *Lehideux i Isorni* (cyt. powyżej) dotyczyły uzasadnienia polityki o charakterze nazistowskim. W konsekwencji stwierdzenie nadużycia w kontekście artykułu 17 wynikało z faktu, że na przepis artykułu 10 powoływały się grupy o motywacji totalitarnej.

37. Tymczasem w niniejszej sprawie Rząd nie wskazywał, by skarżący wyrażał pogardę dla ofiar reżimu totalitarnego (por. *Witzsch* (cyt. powyżej)) lub należał do grupy o ambicjach totalitarnych. Informacje zawarte w aktach sprawy również nie dają podstaw, by wyciągnąć takie wnioski. W przedmiotowym czasie skarżący pełnił rolę przewodniczącego zarejestrowanego stowarzyszenia. Złożył skargę dotyczącą rozwiązania stowarzyszenia wraz z ruchem, który – w opinii sądów krajowych – stanowił oddział stowarzyszenia, zasadniczo ze względu na demonstrację, która na poziomie krajowym nie została uznana za niezgodną z prawem i nie prowadziła do żadnych aktów przemocy. W takich okolicznościach Trybunał nie może uznać, że działalność Stowarzyszenia miała na celu uzasadnienie bądź rozpowszechnianie ideologii prześladowania służącej „grupom totalitarnym”.

38. Działania takie, których zgodność z artykułem 11 Konwencji zostanie zbadana co do meritum (por. *Féret przeciwko Belgii*, nr 15615/07, § 52, 16 lipca 2009 r.), *prima facie* nie wskazują na żaden czyn, którego celem byłoby unicestwienie praw czy wolności, o których mowa w Konwencji (zob. *Sidiropoulos i Inni przeciwko Grecji*, 10 lipca 1998 r., § 29, *Raporty* 1998-IV) lub też *prima facie* zamiar skarżącego publicznej obrony czy rozpowszechniania propagandy popierającej poglądy totalitarne (zob. *Vajnai*, cyt. powyżej, §§ 24 to 26). Trybunał będzie miał możliwość podjęcia decyzji o ewentualnym zastosowaniu przepisu artykułu 17 Konwencji w świetle wszystkich okoliczności niniejszej sprawy dopiero po przeprowadzeniu analizy, o której mowa powyżej (zob. *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni przeciwko Turcji [WI]*, nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 96, ETPCz 2003-II).

39. W związku z powyższym w opinii Trybunału skarga nie stanowi nadużycia prawa do składania skargi z punktu widzenia przepisu artykułu 17 Konwencji. Nie jest zatem niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w rozumieniu artykułu 35 ust. 3 Konwencji.

Trybunał zauważa, że nie jest ona niedopuszczalna z żadnych innych względów. W związku z tym musi zostać uznana za dopuszczalną.

B. Meritum

1. Oświadczenia stron

(a) Rząd

40. Rząd oświadczył, że Ruch nie posiadał odrębnej osobowości prawnej, lecz stanowił oddział Stowarzyszenia oraz został założony i był organizowany i finansowany przez Stowarzyszenie. Członkowie Ruchu działali w interesie i pod kierownictwem Stowarzyszenia oraz wpłacali składki członkowskie do Stowarzyszenia. Fakt, iż w statucie Stowarzyszenia nie przedstawiono dokładnie jego struktury wewnętrznej, nie może prowadzić do wniosków, że Ruch *de iure* nie był częścią Stowarzyszenia. Jednakże, nawet przyjmując, iż Ruch nie stanowił podmiotu odrębnego *de iure*, jego *de facto* powiązania ze Stowarzyszeniem uzasadniały stwierdzenie, iż Stowarzyszenie nadużyło swej wolności wyrażania opinii na skutek działań prowadzonych przez Ruch. Zatem Stowarzyszenie, którego przewodniczącym był skarżący, nie zostało rozwiązane na skutek działań odrębnego podmiotu prawnego, lecz działań własnych.

41. Ponadto Rząd wyraził opinię, że nie doszło do ingerencji w przysługującą skarżącemu wolność stowarzyszania się, jako że wolność ta nie obejmuje prawa do stowarzyszania się w celu rozpowszechniania propagandy rasistowskiej. Zatem, jeżeli nawet doszło do ingerencji, była ona przewidziana przez ustawę i służyła uzasadnionym celom ochrony bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania zakłóceniom porządku lub przestępczości oraz ochrony praw i wolności innych osób.

42. Ponadto ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym zważywszy na rasistowskie i antysemickie treści demonstracji organizowanych przez Ruch i jego paramilitarne rytuały, które były zastraszające i agresywne, propagowały segregację, zwiększały napięcia społeczne i prowokowały przemoc. Odnośnie do proporcjonalności rozwiązanie stanowiło właściwą sankcję z tytułu propagowania dyskryminacji i segregacji rasowej. Nie była to nawet najsurowsza dostępna sankcja, z tego względu że, jako ostateczny środek (*ultima ratio*) względem osób odpowiedzialnych za najpoważniejsze przypadki wyrażania nienawiści rasowej, zachęcających innych do stosowania przemocy, zastosowane mogły zostać również sankcje karne.

(b) Skarżący

43. Na wstępie skarżący podkreślił, że – sprzecznie z ustaleniami sądów krajowych – zaskarżonych działań Ruchu nie można przypisywać

rozwiązanemu Stowarzyszeniu. Skarżący kwestionował fakt, jakoby Ruch stanowił integralną część Stowarzyszenia, ponieważ oba podmioty działały odrębnie i niezależnie, choć we współpracy. Podkreślił ponadto, że żaden z członków Stowarzyszenia nie uczestniczył w Ruchu.

44. Skarżący zakwestionował argument Rządu, iż rozwiązanie Stowarzyszenia dążyło do uzasadnionego celu w interesie bezpieczeństwa narodowego czy bezpieczeństwa publicznego, to jest zapobiegania zakłóceniom porządku i przestępczości oraz ochrony praw i wolności w rozumieniu artykułu 11 ust. 2 Konwencji. Zdaniem skarżącego sądy nie wskazały żadnych przypadków rzeczywistego zakłócenia porządku bądź naruszenia praw innych osób. Skarżący podkreślił, że decyzje sądów krajowych odwoływały się do ryzyka hipotetycznego, a zapobiegania takiemu ryzyku nie można uznać za uzasadniony cel w świetle Konwencji.

45. W dalszej kolejności skarżący twierdził, że nawet przy założeniu, iż ingerencja w prawa wynikające z artykułu 11 Konwencji była zgodna z prawem, rozwiązanie stowarzyszenia nie było konieczne ani proporcjonalne do wyznaczonych celów. Skarżący zauważył, że każda ingerencja władz publicznych w wykonywanie prawa do wolności stowarzyszania się musi być proporcjonalna do powagi zaskarżanego postępowania; z tego względu sankcja zastosowana przez sądy krajowe była nadmiernie surowa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału rozwiązanie było zastrzeżone dla sytuacji, w których działalność stowarzyszenia stanowiła poważne zagrożenie dla samej istoty system demokratycznego; ani działalność Stowarzyszenia ani Ruchu nie miała takiego celu ani takiego skutku. W każdym razie właściwe prawo krajowe nie określało sankcji innych niż rozwiązanie względem rzekomo niezgodnej z prawem działalności stowarzyszenia, który to fakt sam w sobie wykluczał wszelką proporcjonalność.

46. Skarżący wskazał także, iż wyjątki określone w artykule 11 ust. 2 należy interpretować w sposób wąski; wolność stowarzyszania się może być ograniczona wyłącznie, gdy jest to uzasadnione przekonującymi i istotnymi podstawami. Niemniej jednak w niniejszej sprawie sądy krajowe nie przedstawiły wystarczających i właściwych przyczyn ograniczenia, ponieważ nie wykazały, że działalność Stowarzyszenia mogła prowokować konflikty lub wspierać czy propagować użycie przemocy i unicestwienie demokracji. Faktycznie, działalność Stowarzyszenia miała jedynie na celu umożliwienie dyskusji na temat nierozwiązanych problemów społecznych, takich jak bezpieczeństwo osób zagrożonych i niezwykle wysoki poziom przestępczości.

47. Skarżący zwrócił następnie uwagę na orzecznictwo Trybunału w sprawach dotyczących artykułu 11 w świetle artykułu 10. Przyznał, że w tym kontekście idee wyrażane przez Ruch mogą być obraźliwe lub szokujące. Niemniej jednak nie stanowiły nawoływania do nienawiści czy nietolerancji, a zatem były zgodne z zasadami pluralizmu i tolerancji w społeczeństwie demokratycznym.

(c) Strona trzecia

48. Europejskie Centrum Praw Romów oświadczyło, że wolności gwarantowane artykułem 11 Konwencji mogą podlegać ograniczeniom w celu ochrony praw i wolności mniejszości. Odnosząc się, między innymi, do właściwych przepisów Międzynarodowej Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, Centrum stwierdziło, że organizacje, które podejmują próby uzasadnienia czy propagowania nienawiści i dyskryminacji rasowej w dowolnej postaci, nie są objęte zakresem ochrony wynikającym z artykułu 11. Następnie strona trzecia zwróciła uwagę na fakt, że mniejszości, w szczególności mniejszość romska, objęte są szczególną ochroną na podstawie artykułu 14 Konwencji oraz powołała się na rodzący się międzynarodowy konsensus Umawiających się Państw Rady Europy w zakresie uznania obowiązku ochrony ich bezpieczeństwa.

2. Ocena Trybunału

(a) Czy doszło do ingerencji

49. Trybunał zauważa, że Stowarzyszenie, któremu przewodniczył skarżący, zostało rozwiązane, a skutek zastosowania tego środka objął również Ruch (zob. par. 15 powyżej). Z tego względu Trybunał stwierdza, że doszło do ingerencji w prawa skarżącego gwarantowane artykułem 11 Konwencji.

(b) Czy ingerencja była uzasadniona

50. Taka ingerencja stanowi naruszenie artykułu 11, chyba że była przewidziana przez ustawę, dążyła do jednego lub więcej uzasadnionych celów, o których mowa w przepisie artykułu 11 ust. 2 i była konieczna w społeczeństwie demokratycznym dla osiągnięcia takiego celu bądź celów.

(i) „Przewidziana przez ustawę”

51. Trybunał zauważa, że Stowarzyszenie, a w konsekwencji Ruch, zostało rozwiązane na podstawie art. 16(2)(d) ustawy nr II z 1989 r. w sprawie prawa do wolności stowarzyszania się (zob. par. 18 powyżej), z uwzględnieniem odwołania do art. 2(2) („naruszanie praw i wolności innych osób”).

W dalszej kolejności Trybunał zwraca uwagę na rozbieżne argumenty stron odnośnie do tego, czy decyzje sądów krajowych w sposób zgodny z prawem nakazały rozwiązanie Ruchu jednocześnie z rozwiązaniem Stowarzyszenia.

W tym względzie Trybunał zauważa, że w odpowiedzi na stwierdzenia prokuratury dotyczące faktów (zob. par. 11 powyżej), Sąd Apelacyjny w Budapeszcie oraz Sąd Najwyższy uznały (zob. par. 15 i 16 powyżej), iż

Ruch należy traktować, zgodnie z interpretacją przepisów prawa krajowego o stowarzyszeniach, jako oddział prowadzący działalność w ramach Stowarzyszenia, nie zaś niezależny podmiot. Sądy stwierdziły, że głównym elementem działalności Stowarzyszenia było założenie, prowadzenie, kierowanie i finansowanie Ruchu.

W aktach sprawy i oświadczeniach stron Trybunał nie dopatrył się niczego, co wskazywałoby, iż takie zastosowanie prawa miało charakter arbitralny, tym bardziej, że interpretacja prawa krajowego i ocena dowodów należą do władz krajowych. Uwzględniając fakty, że założenie Ruchu było pomysłem Stowarzyszenia, że Ruch i Stowarzyszenie korzystały z jednego rachunku bankowego, że kandydaci na członków Ruchu byli oceniani przez Stowarzyszenie oraz że mundur Ruchu można było nabyć w Stowarzyszeniu, Trybunał stwierdza, że stanowisko sądów było uzasadnione.

W konsekwencji Trybunał potwierdza, że rozwiązanie Stowarzyszenia na podstawie działań Ruchu było „przewidziane przez ustawę”, zważywszy na ustalenia sądów krajowych odnośnie do ich relacji.

(ii) *Uzasadniony cel*

52. Trybunał zauważa, że zaskarżony środek można uznać za dążący do celów bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania zakłóceniom porządku oraz ochrony praw innych osób, które to cele są uzasadnione z punktu widzenia przepisu artykułu 11 ust. 2 Konwencji, niezależnie od twierdzenia skarżącego, że sądy krajowe nie wykazały wystąpienia faktycznych przypadków zakłócenia porządku czy naruszenia praw innych osób (zob. par. 44 powyżej).

Pozostaje zatem zbadać, czy zaskarżony środek był konieczny w społeczeństwie demokratycznym.

(iii) *Konieczna w społeczeństwie demokratycznym*

(a) *Zasady ogólne*

53. Ogólne zasady sformułowane w tym względzie w orzecznictwie Trybunału podsumowane zostały w wyroku w sprawie *Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i Inni przeciwko Turcji* (30 stycznia 1998 r., *Raporty 1998-I*):

„42. Trybunał przypomina, iż niezależnie od jego autonomicznej roli i określonego obszaru stosowania przepis artykułu 11 należy rozważać również w świetle artykułu 10. Ochrona opinii i wolność ich wyrażania stanowią jeden z celów wolności stowarzyszania się i zgromadzania się, o której mowa w artykule 11 (zob. między innymi *Young, James i Webster przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* wyrok z dnia 13 sierpnia 1981 r., Seria A nr 44, str. 23, § 57 oraz *Vogt przeciwko Niemcom* z dnia 26 września 1995 r., Seria A nr 323, str. 30, § 64).

43. Powyższe ma zastosowanie także wobec partii politycznych, ze względu na ich istotną rolę w zakresie zapewniania pluralizmu i prawidłowego funkcjonowania demokracji (zob. par. 25 powyżej).

Trybunał wielokrotnie powtarzał, iż demokracja nie może istnieć bez pluralizmu. Z tej przyczyny wolność wyrażania opinii gwarantowana artykułem 10 ma zastosowanie, z zastrzeżeniem przepisu ust. 2, nie tylko względem „informacji” czy „idei” przyjmowanych pozytywnie bądź uznawanych za nieszkodliwe lub obojętne, lecz także tych, które są obraźliwe, szokujące czy oburzające (zob. między innymi, wyrok w sprawie *Vogt*, cyt. powyżej, str. 25, § 52). Sam fakt, iż ich działalność stanowi element zbiorowego wykonywania wolności wyrażania opinii uprawnia partie polityczne do domagania się ochrony na podstawie przepisów artykułu 10 i artykułu 11 Konwencji ...

45. Bez wątplenia demokracja stanowi podstawowy element europejskiego porządku publicznego (zob. wyrok w sprawie *Loizidou* cyt. powyżej, str. 27, § 75). ...

Ponadto przepisy artykułów 8, 9, 10 i 11 Konwencji wymagają, by przypadki ingerencji w prawa zagwarantowane tymi przepisami zostały poddane dokładnej ocenie z perspektywy „konieczności w społeczeństwie demokratycznym”. Jedynym rodzajem konieczności, który może uzasadnić ingerencję w jedno z tych praw jest zatem konieczność, jaka może wywodzić się ze „społeczeństwa demokratycznego”. Zatem demokracja stanowi jedyny model polityczny ujęty w Konwencji i jednocześnie jedyny model zgodny z Konwencją. ...

46. W konsekwencji, w odniesieniu do partii politycznych należy w sposób wąski interpretować znaczenie wyjątków wskazanych w artykule 11; ograniczenia wolności stowarzyszania się takich partii uzasadniać mogą jedynie podstawy przekonujące i istotne. Przy określaniu, czy istnieje konieczność w rozumieniu artykułu 11 ust. 2 Konwencji Umawiającym się Państwom przysługuje jedynie ograniczony margines swobodnej oceny, co jest zgodne z rygorystycznymi zasadami nadzoru europejskiego dotyczącymi zarówno przepisów prawa, jak i decyzji o ich zastosowaniu, w tym wydawanych przez niezależne sądy. Trybunał stwierdzał już, że takie szczegółowe badanie było konieczne w sprawie dotyczącej parlamentarzysty skazanego za wypowiedanie obelg (zob. wyrok w sprawie *Castells*, cyt. powyżej, str. 22–23, § 42); takie szczegółowe badanie jest tym bardziej niezbędne w sytuacji rozwiązania całej partii politycznej i wydania jej przywódcom zakazu prowadzenia podobnej działalności w przyszłości.

47. Podczas przeprowadzania szczegółowego badania zadaniem Trybunału nie jest zastąpienie własną opinią opinii właściwych władz krajowych, lecz raczej weryfikacja decyzji wydanych przez te władze w ramach przysługującego im marginesu swobody w świetle artykułu 11. Nie oznacza, to że Trybunał ma ograniczyć się do zbadania, czy pozwane Państwo stosowało swobodną ocenę w sposób uzasadniony, ostrożny i w dobrej wierze; Trybunał musi spojrzeć na przypadek zaskarżonej ingerencji w świetle danej sprawy jako całości oraz określić, czy była ona „proporcjonalna do wyznaczonego uzasadnionego celu” oraz czy podstawy wskazane przez władze krajowe dla jej uzasadnienia były „właściwe i wystarczające”. Przeprowadzając taką ocenę Trybunał musi uzyskać pewność, że władze krajowe zastosowały zasady zgodne z zasadami wynikającymi z artykułu 11 oraz dodatkowo, że decyzje władz opierały się na akceptowalnej ocenie istotnych faktów (zob. *mutatis mutandis Jersild przeciwko Danii*, wyrok z 23 września 1994 r., Seria A nr 298, str. 26, § 31).”

54. Dalsze właściwe zasady zawarto w wyroku w sprawie Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni (cyt. powyżej). Zostały one przedstawione poniżej:

„(γ) Możliwość nakładania ograniczeń i rygorystyczny nadzór europejski

96. Wolności zagwarantowane artykułem 11 oraz artykułami 9 i 10 Konwencji nie mogą pozbawiać władz Państwa praw do ochrony instytucji Państwa przed zagrażającą takim instytucjom działalnością stowarzyszenia. W tym względzie Trybunał zauważa, iż stwierdzał uprzednio, że pewien kompromis pomiędzy wymogami ochrony społeczeństwa demokratycznego i praw jednostki stanowi nieodłączną cechę systemu określonego Konwencją. Dla zapewnienia takiego kompromisu każda interwencja ze stron władz musi być zgodna z przepisem artykułu 11 ust. 2, którą to kwestię Trybunał rozważa poniżej. ...

98. Partia polityczna może popierać zmianę prawa lub struktur prawnych czy konstytucyjnych Państwa przy spełnieniu dwóch warunków: po pierwsze zastosowane w tym celu środki muszą być zgodne z prawem i demokratyczne; po drugie, proponowana zmiana musi być zgodna z podstawowymi zasadami demokratycznymi. Zatem partia polityczna, której przywódcy zachęcają do przemocy lub proponują wprowadzenie zasad bez poszanowania dla demokracji lub w celu unicestwienia demokracji oraz łamania praw i wolności uznawanych w systemie demokratycznym, nie może domagać się ochrony Konwencji w związku z karami nałożonymi na takich podstawach (zob. *Yazar i Inni przeciwko Turcji*, nr [22723/93](#), [22724/93](#) i [22725/93](#), § 49, ETPCz 2002-II oraz *mutatis mutandis* wyroki w sprawach: *Stankov i Wielka Macedońska Organizacja Ilinden przeciwko Bułgarii*, nr [29221/95](#) i [29225/95](#), § 97, ETPCz 2001-IX oraz *Partia Socjalistyczna i Inni przeciwko Turcji*, wyrok z 25 maja 1998 r., Raporty 1998-III, str. 1256-57, §§ 46-47).

99. Nie można wykluczyć, że partia polityczna, dochodząc praw określonych w artykule 11, a także w artykułach 9 i 10 Konwencji, mogłaby podejmować próby pozyskania w ten sposób prawa do postępowania w sposób, który w praktyce oznaczałby działania zmierzające do niszczenia praw i wolności określonych w Konwencji, a tym samym do unicestwienia demokracji (zob. *Partia Komunistyczna (KPD) przeciwko Niemcom*, nr [250/57](#), decyzja Komisji z 20 lipca 1957 r., Rocznik 1, str. 222). Ze względu na ścisłe powiązanie pomiędzy Konwencją a demokracją (zob. par. 86-89 powyżej), nikomu nie można zezwolić, by wykorzystywał postanowienia Konwencji w celu osłabienia bądź zniszczenia ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego. Pluralizm i demokracja opierają się na kompromisie wymagającym rozmaitych ustępstw ze strony jednostek lub grup jednostek, które niekiedy muszą wyrazić zgodę na pewne ograniczenia przysługujących im wolności w celu zagwarantowania stabilności państwa jako całości (zob. *mutatis mutandis*, *Petersen przeciwko Niemcom* (dec.), nr [39793/98](#), ETPCz 2001-XII).

W tym kontekście Trybunał uznaje, że nie jest zupełnie nieprawdopodobnym, by ruchy totalitarne zorganizowane w formie partii politycznych doprowadziły do unicestwienia demokracji, po okresie rozwoju w ramach systemu demokratycznego. Przykłady takich sytuacji znane są z niedawnej historii Europy. ...

(δ) Możliwość przypisania partii politycznej działań i wypowiedzi jej członków

101. W dalszej kolejności Trybunał zauważa, że konstytucja i program partii politycznej nie mogą być brane pod uwagę jako jedyne kryterium określania jej celów i intencji. Polityczne doświadczenia Umawiających się Państw wskazują, że w przeszłości partie polityczne, których cele były sprzeczne z podstawowymi zasadami demokracji, do czasu objęcia władzy nie ujawniały takich celów w oficjalnych

dokumentach. Z tego względu Trybunał zawsze zaznaczał, że program polityczny partii może skrywać cele i zamiary inne niż przedstawiane oficjalnie. Aby upewnić się, czy tak nie jest, należy porównać treść programu z działaniami podejmowanymi przez liderów partii oraz prezentowanymi przez nich opiniami. Rozważane łącznie, takie czyny i stanowiska mogą być istotne z punktu widzenia postępowania dotyczącego rozwiązania partii politycznej, pod warunkiem, że jako całość ujawniają one cele i intencje ...

(ε) Właściwy termin rozwiązania

102. Ponadto Trybunał jest zdania, że nie można wymagać, by Państwo czekało z podjęciem interwencji do czasu przejęcia władzy przez partię i podjęcia przez nią konkretnych kroków w celu wdrażania polityki niezgodnej ze standardami Konwencji i demokracji, nawet jeżeli zagrożenie dla demokracji ze strony takiej polityki zostało ustalone w sposób wystarczający i jest nieuchronne. Trybunał przyjmuje, że w przypadku, gdy sądy krajowe stwierdziły istnienie takiego zagrożenia na podstawie szczegółowej oceny podlegającej rygorystycznemu nadzorowi na poziomie europejskim, Państwo może „w uzasadniony sposób zapobiec wykonywaniu takiej polityki, która jest niezgodna z postanowieniami Konwencji, zanim podjęte zostaną próby jej wdrożenia poprzez konkretne kroki mogące naruszyć pokój wewnętrzny i ustrój demokratyczny państwa” (zob. wyrok Izby, § 81).

103. W opinii Trybunału takie uprawnienie Państwa do interwencji o charakterze prewencyjnym jest zgodne z obowiązkami Umawiających się Państw wynikającymi z artykułu 1 Konwencji w zakresie zapewnienia praw i wolności osób w ramach ich systemów prawnych. Obowiązki te wiążą się nie tylko z ingerencją, która może wynikać z działań bądź zaniechań przypisywanych funkcjonariuszom Państwa lub istniejących w instytucjach publicznych, lecz także z ingerencją przypisywaną osobom indywidualnym w ramach podmiotów innych niż państwowe. ... Umawiające się Państwo może – w ramach swoich obowiązków – w uzasadniony sposób nakładać na partie polityczne będące organami, których *raison d'être* opiera się na dojściu do władzy i kierowaniu pracą istotnej części aparatu Państwa, obowiązku poszanowania i zapewniania praw i wolności zagwarantowanych Konwencją oraz obowiązku nieprzedstawiania programu politycznego sprzecznego z podstawowymi zasadami demokracji.

(ζ) Ocena ogólna

104. W świetle powyższych rozważań ogólna ocena Trybunału, czy rozwiązanie partii politycznej ze względu na ryzyko naruszenia zasad demokracji stanowiło „pilną potrzebę społeczną” (zob. przykładowo *Partia Socjalistyczna i Inni*, cyt. powyżej, str. 1258, § 49) musi koncentrować się na następujących punktach: (i) czy istniały wiarygodne dowody, że ryzyko grożące demokracji – przy założeniu, że udowodniono jego istnienie - było wystarczająco bezpośrednie; (ii) czy można było przypisywać danej partii politycznej jako całości działania i wypowiedzi jej przywódców i członków oraz (iii) czy działania i wypowiedzi przypisywane partii politycznej tworzyły całość dającą jasny obraz modelu społeczeństwa opracowanego i propagowanego przez tę partię, który nie był zgodny z koncepcją „społeczeństwa demokratycznego”.

105. Ogólna ocena powyższych punktów, jaką Trybunał zamierza przeprowadzić, musi uwzględniać także historyczny kontekst ... rozwiązania ... w danym kraju dokonanego w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania „społeczeństwa demokratycznego” (zob. *mutatis mutandis*, *Petersen*, cyt. powyżej).”

55. Wyrok Trybunału w sprawie *Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii* (nr 25803/04 i 25817/04, ETPCz 2009 r.) zawiera następujące, odpowiednie, fragmenty:

„79. Zatem partia polityczna, której przywódcy zachęcają do przemocy lub proponują wprowadzenie zasad bez poszanowania dla demokracji lub w celu unicestwienia demokracji oraz łamania praw i wolności uznawanych w systemie demokratycznym, nie może domagać się ochrony Konwencji w związku z karami nałożonymi na takich podstawach ...

81. ... Państwo może „w uzasadniony sposób zapobiec wykonywaniu takiej polityki, która jest niezgodna z postanowieniami Konwencji, zanim podjęte zostaną próby jej wdrożenia poprzez konkretne kroki mogące naruszyć pokój wewnętrzny i ustrój demokratyczny państwa (zob. *Refah Partisi*, cyt. powyżej, § 102). ...

83. Ogólna ocena Trybunału, czy rozwiązanie partii politycznej ze względu na ryzyko naruszenia zasad demokracji stanowiło „pilną potrzebę społeczną” (zob. przykładowo *Partia Socjalistyczna i Inni*, cyt. powyżej, § 49) musi koncentrować się na następujących punktach: (i) czy istniały wiarygodne dowody, że ryzyko grożące demokracji - przy założeniu, że udowodniono jego istnienie - było wystarczająco bezpośrednie oraz (ii) czy działania i wypowiedzi przypisywane partii politycznej tworzyły całość dającą jasny obraz modelu społeczeństwa opracowanego i propagowanego przez tę partię, który nie był zgodny z koncepcją „społeczeństwa demokratycznego” ...”

(b) *Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie*

56. Na wstępie Trybunał wskazuje, że mimo iż prawo zakładania i prowadzenia partii politycznych objęte jest zakresem ochrony na podstawie artykułu 11 Konwencji, podobnie jako prawa zakładania i prowadzenia organizacji społecznych, te dwa rodzaje podmiotów różnią się pomiędzy sobą przez wzgląd, między innymi, na rolę, jaką odgrywają w funkcjonowaniu społeczeństwa demokratycznego, jako że wiele organizacji społecznych przyczynia się do takiego funkcjonowania wyłącznie w sposób pośredni.

W niektórych państwach członkowskich Rady Europy partie polityczne posiadają specjalny status prawny, który umożliwia im ogólne uczestnictwo w polityce, a w szczególności udział w wyborach; pełnią także szczególne, prawnie zatwierdzone, funkcje w procesie wyborczym oraz w kształtowaniu polityki publicznej i opinii publicznej.

Przywileje takie nie przysługują zazwyczaj organizacjom społecznym, które z zasady mają mniejsze możliwości wywierania wpływu na polityczne procesy decyzyjne. Wiele spośród nich nie bierze udziału w publicznym życiu politycznym, mimo iż nie istnieją w tym względzie ścisłe podziały pomiędzy różnymi formami stowarzyszeń, a faktyczne znaczenie polityczne poszczególnych organizacji można oceniać wyłącznie indywidualnie.

Ruchy społeczne mogą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu polityki, jednakże w porównaniu z partiami politycznymi organizacje tego typu zwykle posiadają węższy zakres uprawnień w zakresie wywierania wpływu na system polityczny. Niemniej jednak zważywszy na rzeczywiste wpływy

polityczne organizacje i ruchów społecznych, wpływ taki należy uwzględnić przy ocenie zagrożeń dla demokracji.

57. W opinii Trybunału Państwo ma także prawo podejmowania zapobiegawczych w celu ochrony demokracji względem takich podmiotów niebędących partiami działań, jeżeli wskutek istnienia wystarczająco bezpośredniego naruszenia praw innych osób dochodzi do ryzyka podważenia podstawowych wartości stanowiących podstawę istnienia i funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Jedną z takich wartości jest współistnienie członków społeczeństwa wolnego od segregacji rasowej, bez której nie można wyobrazić sobie społeczeństwa demokratycznego. Nie można wymagać, by Państwo wstrzymywało się z interwencją do czasu, aż ruch polityczny podejmie działania podważające demokrację czy zastosuje przemoc. Nawet jeżeli taki ruch nie podejmuje jeszcze próby przejęcia władzy i wynikające z jego polityki zagrożenie dla demokracji nie jest bezpośrednie, Państwo jest uprawnione do podjęcia działań prewencyjnych, jeżeli ustalono, iż dany ruch wszczął w życiu publicznym konkretne kroki w celu wdrożenia polityki niezgodnej ze standardami Konwencji i demokracji (zob. *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 102).

58. Oceniając konieczność i proporcjonalność zaskarżanego środka, Trybunał zauważa, że niniejsza sprawa dotyczy rozwiązania nie tyle partii politycznej, co stowarzyszenia i ruchu. Zakres obowiązków wynikających ze szczególnej roli konstytucyjnej oraz przywileje prawne przysługujące partiom politycznym w wielu państwach członkowskich Rady Europy mogą mieć zastosowanie względem organizacji społecznych wyłącznie w takim zakresie, w jakim te ostatnie faktycznie posiadają porównywalne wpływy polityczne. Z drugiej strony Trybunał jest świadom, iż zakończenie istnienia Stowarzyszenia i Ruchu stanowiło dość poważną sankcję, jako że skutkowało pozbawieniem tych grup przywilejów prawnych, finansowych i praktycznych standardowo przysługujących zarejestrowanym stowarzyszeniom w większości systemów prawnych (zob. par. 18 powyżej). Z tego względu każdy taki środek musi być uzasadniony na podstawie właściwych i wystarczających przyczyn, podobnie jak w przypadku rozwiązania partii politycznej, przy czym w przypadku stowarzyszenia – ze względu na ograniczone możliwości wywierania wpływu na poziomie krajowym, zgodnie z prawem uzasadnienie zastosowania restrykcyjnego środka zapobiegawczego mniej absolutne niż w przypadku partii politycznej. W związku z różnicą znaczenia dla demokracji partii politycznych a stowarzyszeń o charakterze niepolitycznym, tylko w przypadku tych pierwszych konieczne jest przeprowadzenie jak najdokładniejszego badania konieczności ograniczenia prawa do stowarzyszania się (por. *per analogiam* z poziomem ochrony przyznanej wypowiedziom politycznym i wypowiedziom, które nie dotyczą kwestii leżących w interesie publicznym w sprawach *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986 r., § 42, Seria A nr 103 oraz *Tammer przeciwko Estonii*, nr

41205/98, § 62, ETPCz 2001-I). Rozróżnienie to należy stosować z zachowaniem wystarczającej elastyczności. Odnośnie do stowarzyszeń posiadających cele polityczne i wpływy polityczne, poziom szczegółowości badania będzie uzależniony od faktycznego charakteru i funkcji danego stowarzyszenia w świetle okoliczności sprawy.

59. Trybunał zauważa, że Ruch, którego rozwiązania dotyczy złożona przez skarżącego skarga, został założony przez Stowarzyszenie, którego celem statutowym była „obrona Węgier pozbawionych ochrony fizycznej, duchowej i intelektualnej” (zob. par. 8 powyżej). Wśród prowadzonych w późniejszym terminie działaniach Ruch organizował wiece i demonstracje, podczas których członkowie nosili mundury i maszerowali w szyku przypominającym szlak wojskowy. Wydarzenia takie organizowano w różnych częściach kraju, w szczególności zaś w miejscowościach zamieszkałych przez duże populacje Romów, przykładowo w Tatárszentgyörgy; wzywano także do obrony „etnicznych Węgrów” przed „przestępczością cygańską” (zob. par. 10 powyżej). W odpowiedzi na tę sekwencję zdarzeń prokuratura wniosła powództwo przeciwko Ruchowi i Stowarzyszeniu, którego istotą było stwierdzenie, że działania pozwanych stanowiły rasistowskie zastraszanie obywateli pochodzenia romskiego (zob. par. 11 powyżej).

60. W trakcie postępowania sądowego sądy oceniły powiązania pomiędzy obydwoma pozwanymi i uznały za przekonujące dowody, iż nie stanowią one odrębnych podmiotów. Ze względu na rozważane w tym kontekście argumenty Trybunał nie może uznać tych wniosków za nieuzasadnione bądź arbitralne (zob. par. 11, 13, 15, 16 i 51 powyżej).

61. Skutkiem postępowania było rozwiązanie zarówno Stowarzyszenia, jak i Ruchu. Sądy krajowe uznały, że mimo iż na skutek działań pozwanych nie doszło do faktycznego użycia przemocy, ponosili oni odpowiedzialność za wywołanie atmosfery antyromskiej poprzez słowne i wizualne demonstrowanie siły. Powyższe stanowiło naruszenie właściwego prawa o stowarzyszeniach, nie było zgodne z godnością ludzką i naruszało prawa innych osób, to jest obywateli pochodzenia romskiego. W związku z tym sądy stwierdziły, że centralnym tematem wiecu w Tatárszentgyörgy była „przestępczość cygańska” czyli koncepcja rasistowska. Sądy zwróciły szczególną uwagę na fakt, że podczas zaskarżonych wieców wykorzystywano mundury, komendy, saluty i szlak, a także opaski na ramię przypominające symbole Strzałokrzyżowców. W trakcie postępowania apelacyjnego uzasadnienie to zostało rozszerzone o twierdzenie, iż ludność miejscowości wybranych przez Ruch stanowiła „odbiorców mimowolnych”, ponieważ obywatele ci nie mieli możliwości uniknięcia wysłuchania ekstremalnych i wykluczających opinii przekazywanych przez Ruch. W opinii sądów powyższe stanowiło tworzenie zagrożenia publicznego poprzez wywoływanie napięć społecznych i atmosfery potencjalnego użycia przemocy (zob. par. 15 i 16 powyżej).

62. Trybunał przypomina, że interpretacja i stosowanie prawa krajowego należą w pierwszej kolejności do władz krajowych, w szczególności sądów (zob. między innymi, *Lehideux i Isorni*, cyt. powyżej, § 50). Zadaniem Trybunału jest jedynie weryfikacja decyzji wydanych przez władze w ramach przysługującego im marginesu swobodnej oceny. Przeprowadzając taką ocenę, Trybunał musi mieć pewność, że decyzje władz opierały się na akceptowalnej ocenie istotnych faktów (zob. *Incal przeciwko Turcji*, 9 czerwca 1998 r., § 48, *Raporty* 1998-IV). Ze względu na okoliczności niniejszej sprawy Trybunał nie może uznać wniosków sądów węgierskich za nieuzasadnione czy arbitralne oraz podziela przedstawione przez te sądy opinie, że idee wyrażane przez Ruch odnosiły się do różnic rasowych pomiędzy mniejszością romską a większością etnicznych Węgrów (zob. pa. 13 powyżej).

63. Trybunał uznawał już wcześniej, że w kontekście artykułu 10 nie można odmówić ochrony na podstawie Konwencji ideom lub zachowaniem wyłącznie z tego względu, że mogą one wywoływać zaniepokojenie grup obywateli bądź dlatego, że ktoś może postrzegać je jako obraźliwe (zob. *Vajnai*, cyt. powyżej, § 57). Trybunał sądzi, iż podobne względy należy zastosować w odniesieniu do wolności stowarzyszania się w takim zakresie, w jakim dotyczy ona stowarzyszeń jednostek zakładanych w celu promowania idei, które nie są powszechnie akceptowane, a nawet szokujące czy obraźliwe. Rzeczywiście, o ile danego stowarzyszenia nie można w uzasadniony sposób uznać za potencjalne źródło przemocy bądź za wcielenie zaprzeczenia zasad demokratycznych, trudno pogodzić radykalne środki ograniczania takich podstawowych praw jako prawo do wolności stowarzyszania się – w imię ochrony demokracji – z duchem Konwencji, której celem jest gwarantowanie wyrażania opinii politycznych (nawet takich, które są trudne do zaakceptowania przez władze czy większe grupy obywateli i podważają ustalony porządek społeczny) za pośrednictwem wszelkich środków pokojowych i zgodnych z prawem, w tym poprzez stowarzyszenia i zgromadzenia (zob. *mutatis mutandis Güneri i Inni przeciwko Turcji*, nr 42853/98, 43609/98 and 44291/98, § 76, 12 lipca 2005 r.).

64. Należy zatem upewnić się, czy w tej konkretnej sprawie działania Stowarzyszenia i Ruchu mieściły się w limitach działalności zgodnej z prawem i pokojowej. W tym względzie Trybunał nie może pominąć faktu, iż aktywiści zorganizowali kilka wieców, w tym między innymi w Tatárszentgyörgy, w którym udział wzięło 200 osób, zaś liczba mieszkańców miejscowości wynosiła około 1800. Jest prawdą, iż nie doszło do rzeczywistego użycia przemocy, lecz z perspektywy czasu nie można ustalić, czy fakt ten nie wynikał z obecności policji. Aktywiści maszerujący na terenie miejscowości nosili mundury przypominające wojskowe i opaski o zastraszającej wymowie, szli w wojskowym szyku, salutowali i wydawali rozkazy o charakterze wojskowym.

65. W opinii Trybunału osoby obecne podczas takiego wiecu mogły odnieść wrażenie, że dla osiągnięcia swoich celów, niezależnie od tego, jakie one są, organizatorzy wiecu mają zamiar i możliwość odwołania się do organizacji paramilitarnej. Wojskowy szyk przypominał węgierski ruch nazistowski (Strzałokrzyżowcy), który stanowił trzon reżimu odpowiedzialnego między innymi za masową eksterminację Romów na Węgrzech. Biorąc pod uwagę fakt istnienia powiązań organizacyjnych pomiędzy Ruchem, którego aktywiści byli obecni [podczas wiecu] i Stowarzyszeniem, Trybunał uznaje również, że efekt zastraszenia wieców w Tatárszentgyörgy i innych miejscowościach musiał nabrać impetu – a wręcz zostać wzmocniony – wskutek faktu, że wiece popierało zarejestrowane stowarzyszenie cieszące się uznaniem prawnym.

66. Trybunał stwierdza, że demonstrowanie przez uczestników życia politycznego możliwości i gotowości do organizowania sił o charakterze paramilitarnym wykracza poza zastosowanie pokojowych i zgodnych z prawem środków wyrażania poglądów politycznych. W świetle doświadczeń historycznych – przykładowo Węgier w okresie rządów Strzałokrzyżowców – stosowanie przez stowarzyszenie demonstracji o charakterze paramilitarnym, podczas których wyrażano ideę rozdziału ras i jednoznacznie wzywano do działań rasistowskich, musiało skutkować zastraszaniem członków mniejszości rasowej, szczególnie w sytuacji, gdy przebywali oni we własnych domach i nie mogli uniknąć odbioru demonstracji. W opinii Trybunału powyższe przekracza granice zakresu ochrony zapewnionego przez Konwencję w związku z wyrażaniem opinii (zob. *Vajnai*, loc. cit.) czy zgromadzaniem się i stanowi zastraszanie, które – stosując terminologię zastosowaną w wyroku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie Wirginia przeciwko Blackowi (zob. par. 31 powyżej) – odpowiada „realnej groźbie”. Zatem Państwo jest uprawnione do ochrony członków grupy będącej obiektem [zastraszania] tak, by ich życie było wolne od zastraszania. Stwierdzenie to jest szczególnie prawdziwe, ponieważ zostali oni wybrani na podstawie rasowej i byli zastraszani ze względu na przynależność do określonej grupy etnicznej. W opinii Trybunału marsz o charakterze wojskowym wykracza poza zwykłe wyrażanie opinii niepokojącej czy obraźliwej, ponieważ przesłaniu towarzyszy fizyczna obecność groźnej grupy zorganizowanych aktywistów. W przypadku, gdy wyrażaniu idei towarzyszy pewna forma zachowania, Trybunał stwierdza, że poziom ochrony ogólnie przyznawanej w związku z wolnością wyrażania opinii może zostać ograniczony w kontekście istotnych interesów publicznych związanych z takim zachowaniem. W przypadku, gdy zachowanie związane z wyrażaniem idei ma charakter zastraszania czy groźby bądź ingeruje w swobodne korzystanie przez inną osobę z dowolnych praw czy przywilejów wynikających z Konwencji ze względu na pochodzenie rasowe takiej osoby, względów tych nie można pominąć nawet w kontekście artykułów 10 i 11.

67. W niniejszej sprawie kwestionowane czyny wyraźnie dotyczyły mniejszości romskiej, uznawanej za odpowiedzialną za „przestępczość cygańską”, a argumenty skarżącego, że intencją rozwiązanych podmiotów nie było wyodrębnianie i zastraszanie tej bezbronnej grupy nie przekonują Trybunału (zob. *Horváth i Kiss przeciwko Węgrom*, nr 11146/11, § 102, 29 stycznia 2013 r.). W związku z powyższym Trybunał wskazuje na niepokoje wyrażane przez różne organy międzynarodowe (zob. par. 26 do 28 powyżej).

68. Trybunał stwierdzał już (zob. par. 57 powyżej), że w takich okolicznościach nie można było wymagać, by władze czekały na dalszy rozwój sytuacji, by podjąć interwencję w celu zapewnienia ochrony praw innych osób, jako że Ruch podjął w życiu publicznym konkretne kroki w celu wdrożenia polityki niezgodnej ze standardami Konwencji i demokracji.

69. Trybunał stwierdza, że zastraszający charakter wieców stanowi względem nadrzędny, mimo faktu, iż w rzeczywistości władze nie wydały zakazu zgromadzania się i nie doszło do aktów użycia przemocy czy przestępstw. Istotnym jest fakt powtarzania organizacji wieców (zob. par. 15 powyżej), gdyż mogło to skutkować zastraszaniem innych osób i w ten sposób wywierać wpływ na ich prawa, szczególnie ze względu na lokalizację przemarszów. W odniesieniu do rozwiązania Stowarzyszenia nie ma znaczenia fakt, że poszczególne demonstracje rozpatrywane pojedynczo nie były nielegalne. W niniejszej sprawie nie zwrócono się do Trybunału w celu określenia, w jakim zakresie demonstracje te stanowiły wykonanie wynikającego z Konwencji prawa do zgromadzania się. Rzeczywisty charakter i cele stowarzyszenia stają się jasne dopiero w świetle faktycznego przebiegu takich demonstracji. W opinii Trybunału organizację szeregu wieców, rzekomo w celu ochrony przed „przestępczością cygańską” poprzez przemarsze o charakterze paramilitarnym, można uznać za realizację polityki segregacji rasowej. W rzeczywistości takie zastraszające marsze można uznać za stanowiące pierwszy krok na drodze realizacji określonej wizji „prawa i porządku”, która jest z zasady rasistowska.

W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, że jeżeli prawo do wolności zgromadzania się jest wielokrotnie wykonywane przez organizację zastraszających marszów z udziałem dużej liczby uczestników, Państwo ma prawo podejmowania kroków ograniczających powiązane prawo do wolności stowarzyszania się w zakresie niezbędnym w celu zapobiegania niebezpieczeństwu, jakie takie zastraszanie na dużą skalę stanowi dla funkcjonowania demokracji (zob. par. 54 powyżej). Skoordynowane zastraszanie na dużą skalę – powiązane z popieraniem polityki o charakterze rasistowskim, która jest niezgodna z podstawowymi wartościami demokracji – może uzasadniać ingerencję Państwa w wolność stowarzyszania się, nawet w ramach wąskiego marginesu swobodnej oceny mającego zastosowanie w niniejszej sprawie. Przyczyna tego faktu wiąże

się z negatywnymi konsekwencjami dla woli politycznej ludzi, do których takie zastraszanie może prowadzić. O ile okazjonalne popieranie koncepcji antydemokratycznych nie jest samo w sobie wystarczające, by uzasadnić wprowadzenie zakazu działalności partii politycznej na podstawie bezwzględnej konieczności (zob. par. 53 powyżej), tym bardziej dotyczy to stowarzyszenia, które nie korzysta ze szczególnego statusu przysługującego partiom politycznym, okoliczności oceniane całościowo, a w szczególności wszelkie działania skoordynowane i zaplanowane, mogą stanowić wystarczające i właściwe podstawy zastosowania takiego środka, szczególnie w przypadku gdy nie ma to wpływu na inne potencjalne formy wyrażania szokujących opinii (zob. par. 71 *in fine* poniżej).

70. Uwzględniając powyższe rozważania Trybunał jest przekonany, że argumenty, na które powoływały się władze krajowe, były właściwe i wystarczające, by wykazać, że kwestionowany środek odpowiadał pilnej potrzebie społecznej.

71. Trybunał ma świadomość, iż rozwiązanie Ruchu i Stowarzyszenia stanowiło bardzo drastyczny środek. Jednakże Trybunał odnotowuje, że mimo wszystko władze wybrały najmniej inwazyjny – w rzeczywistości jedyny uzasadniony – sposób postępowania. Należy ponadto zauważyć, że władze krajowe zwracały uprzednio Stowarzyszeniu uwagę na niezgodność z prawem charakteru Ruchu, które to działanie skutkowało zgodnością jedynie formalną (zob. par. 9 powyżej), do tego stopnia, że w toku postępowania odbywały się kolejne wiece (zob. par. 15 powyżej) (por. *S.H. i Inni przeciwko Austrii* [WI], nr 57813/00, § 84, ETPCz 2011 r.). W opinii Trybunału jedynym skutecznym sposobem eliminacji zagrożenia dla praw innych osób, jakie stanowiły wiece Ruchu, było usunięcie wsparcia organizacyjnego udzielanego Ruchowi przez Stowarzyszenie. W przypadku, gdyby władze akceptowały dalszą działalność Ruchu i Stowarzyszenia poprzez utrzymanie ich istnienia prawnego w uprzywilejowanej formie podmiotu założonego na podstawie prawa o stowarzyszeniach, społeczeństwo mogłoby rozumieć taki fakt jako legitymizację gróźb przez Państwo. Umożliwiłoby to Stowarzyszeniu, korzystającemu z prerogatyw przysługujących prawnie zarejestrowanemu podmiotowi, dalsze wspieranie Ruchu, w związku z czym Państwo w pośredni sposób przyczyniłoby się do organizacji wieców. Ponadto Trybunał zauważa, że nie nałożono dodatkowych sankcji na Stowarzyszenie czy Ruch lub ich członków, którym w żaden sposób nie uniemożliwiono dalszego prowadzenia działalności politycznej w innej formie (zob. *a fortiori*, *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, §§ 133-34). W świetle takich okoliczności Trybunał uznaje, że zaskarżony środek nie był nieproporcjonalny do uzasadnionego celu.

72. Powyższe rozważania są wystarczające, by Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia artykułu 11 Konwencji.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;
2. *Uznaje*, że nie doszło do naruszenia artykułu 11 ust. 1 Konwencji.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie w dniu 9 lipca 2013 r., zgodnie z artykułem 77 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu Trybunału.

Stanley Naismith
Kancelarz

Guido Raimondi
Przewodniczący

Zgodnie z postanowieniami artykułu 45 ust. 2 Konwencji oraz art. 74 ust. 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono zdanie odrębne Sędziego Pinto de Albuquerque.

G.R.A.
S.H.N.

ZDANIE ODREBNE SĘDZIEGO PINTO DE ALBUQUERQUE

Rozpowszechnianie postaw antyromskich i antysemitycznych przez podmioty prawne oraz sposoby reagowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Konwencja) to kluczowe kwestie sprawy Vona. Zgadzam się z Izłą, lecz jestem przekonany, że sprawa wskazuje na szczególnie istotne kwestie, które wymagają omówienia. W takim celu sporządzone zostało niniejsze zdanie odrębne.

Międzynarodowy obowiązek uznania rasizmu za przestępstwo

Artykuł 4 Międzynarodowej Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (ICERD)¹ wymaga, by Państwa Strony uznały za przestępstwa podlegające karze sześć kategorii zachowań rasistowskich: (i) rozpowszechnianie idei opartych na wyższości lub nienawiści rasowej, (ii) podżeganie do nienawiści, (iii) akty przemocy wobec jakiegokolwiek rasy bądź grupy osób o innym kolorze skóry lub innego pochodzenia etnicznego, (iv) podżeganie do tego rodzaju aktów, (v) finansowanie działalności rasistowskiej, a także (v) uczestnictwo w organizacjach oraz prowadzenie działalności zorganizowanej i całość działalności propagandowej, promującej i nawołującej do dyskryminacji rasowej.² Ponadto ICERD wymaga, by Państwa Strony uznały za nielegalne organizacje mające na celu popieranie dyskryminacji rasowej i podżeganie do niej oraz wprowadzić zakaz ich działalności oraz zachowały czujność, by działania względem takich organizacji podejmować na możliwie wczesnym etapie.³ Zważywszy na obowiązujący charakter tychże zobowiązań,⁴ w

¹Konwencja ICERD została przyjęta w dniu 21 grudnia 1965 r. i została podpisana przez 176 stron, w tym Węgry.

²Zgodnie z ICERD wyrażenie „dyskryminacja rasowa” oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego. W tej uniwersalnej definicji nie dokonano rozróżnienia pomiędzy dyskryminacją ze względu na pochodzenie etniczne oraz ze względu na rasę.

³ Zob. Ogólne Zalecenie Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) nr 15 (1993 r.) w sprawie aktów przemocy zorganizowanej w związku z pochodzeniem etnicznym, par. 3-6; Zalecenie Ogólne nr 27 (2000) w sprawie dyskryminacji wobec Romów, par. 12; Zalecenie Ogólne nr 30 (2004) w sprawie dyskryminacji wobec obywateli innych państw, par. 11-12 oraz Zalecenie Ogólne nr 31 (2005) w sprawie zapobiegania dyskryminacji na tle rasowym w administracji oraz funkcjonowania systemu sądownictwa karnego, par. 4.

⁴ Zob. Ogólne Zalecenie Komitetu CERD nr 7 (1985 r.) w sprawie ustawodawstwa służącego eliminacji dyskryminacji rasowej (art. 4) oraz Ogólne Zalecenie nr 15 (1993 r.), cyt. powyżej, par. 2.

kontekście artykułu 4 Konwencji nie wystarczy jedynie uznać aktów dyskryminacji rasowej za podlegające karze na papierze. Przepisy prawa karnego i pozostałe przepisy prawa zakazujące dyskryminacji rasowej muszą być skutecznie stosowane przez właściwe sądy krajowe i inne instytucje Państwa.¹

Artykuł 1 (2) Międzynarodowej Konwencji o Zwalczaniu i Karaniu Zbrodni Apartheidu wymaga, by Państwa Strony uznały za przestępstwo apartheid, w tym akty popełniane przez organizacje, instytucje i jednostki w celu ustanowienia i utrzymania dominacji grupy osób jednej rasy nad grupą osób innej rasy oraz systemowego ich prześladowania poprzez politykę i praktyki segregacji i dyskryminacji rasowej, stosowanych przez dawny reżim polityczny w Południowej Afryce.²

Na podstawie artykułu 7(1)(h) Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r.³ prześladowanie jakiegokolwiek możliwej do zidentyfikowania grupy lub zbiorowości z powodów politycznych, rasowych, narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych, płci (gender) lub z innych powodów stanowi zbrodnię przeciwko ludzkości podlegającą jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, jeżeli zostało popełnione w ramach rozległego lub systematycznego, świadomego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej. Prześladowanie mogą stanowić akty molestowania, poniżania i znęcania się psychicznego nad osobami określonej rasy, narodowości czy grupy etnicznej.⁴

Od czasu opublikowania w 2000 r. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej zakazującej wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na rasę, kolor skóry, narodowość, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną, Unia Europejska dąży do represjonowania rozpowszechniania rasizmu na podstawie decyzji ramowej z 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i

¹ Zob. Komunikat Komitetu CERD nr 34/2004, *Gelle przeciwko Danii*, 6 marca 2006 r., par. 7.3 oraz Komunikat nr 48/2010, *TBB/Związek Turecki w Berlin/Brandenburg przeciwko Niemcom*, 4 kwietnia 2013 r., par. 12.3.

² Konwencja została przyjęta w dniu 30 listopada 1973 r. i została podpisana przez 108 Państw Stron, w tym Węgry.

³ Statut Rzymski został podpisany przez 122 Państwa Stron, w tym Węgry.

⁴ Zob. *Proces Einsatzgruppen*, Procesy zbrodniarzy wojennych przed Międzynarodowym Trybunałem w Norymberdze na podstawie ustawy o Radzie Kontroli 10, vol. IV, str. 435: „podżeganie ludności do znęcania się, złego traktowania i zabijania współobywateli... dla wzbudzenia silnych emocji, nienawiści, przemocy i destrukcji wśród ludności, ma na celu złamanie kręgosłupa moralnego”, a także wydany niedawno wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego w sprawie byłej Jugosławii w sprawie Kvočka et al., IT-98-30/1-A z dnia 28 lutego 2005 r., par. 324-325.

przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych.¹ Zgodnie z decyzją ramową pewne zachowania, do których dochodzi z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych, w tym, między innymi publiczne podżeganie do przemocy bądź nienawiści względem grupy osób lub członka takiej grupy określonej na podstawie rasy, koloru skóry, urodzenia, religii czy przekonań lub pochodzenia narodowego czy etnicznego, mają podlegać karze jako przestępstwa karne. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, że przestępstwa te będą podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym karom, w tym karze pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej od jednego do trzech lat pozbawienia wolności w przypadku osób fizycznych oraz karze grzywny wymierzonej na podstawie przepisów prawa karnego lub na podstawie innych przepisów w przypadku osób prawnych. Osoby prawne mogą dodatkowo podlegać karom polegającym na odebraniu uprawnień do subwencji społecznych czy pomocy społecznej, czasowego lub stałego pozbawienia prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, objęciu nadzorem sądowym czy wydaniu przez sąd nakazu likwidacji.

Po przyjęciu ogólnego instrumentu zwalczania dyskryminacji, Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności², Rada Europy wprowadziła szczegółowy instrument karania form ekspresji rasistowskiej i ksenofobicznej: Protokół Dodatkowy do Konwencji o przestępczości w cyberprzestrzeni, dotyczący kryminalizacji aktów rasizmu i ksenofobii popełnianych z wykorzystaniem systemów komputerowych, takich jak rozpowszechnianie materiałów o treściach rasistowskich lub ksenofobicznych, groźby lub zniewagi na tle rasistowskim lub ksenofobicznym, a także zaprzeczanie, umniejszanie, akceptacja lub uzasadnianie ludobójstwa lub zbrodni przeciwko ludzkości.³ Już wcześniej, na podstawie Rekomendacji R (97) 20 Komitetu Ministrów rządy miały obowiązek wprowadzenia solidnych ram prawnych obejmujących przepisy prawa cywilnego, karnego i administracyjnego dotyczących mowy nienawiści, to jest wszelkich form ekspresji, które szerzą, zachęcają, propagują czy uzasadniają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm bądź inne formy nienawiści opartej na nietolerancji, w tym nietolerancji wyrażanej poprzez agresywny nacjonalizm i etnocentryzm, dyskryminację i wrogość względem mniejszości, migrantów i osób pochodzenia

¹ Decyzja ramowa została podjęta na podstawie wspólnego działania z dnia 15 lipca 1996 r. przyjętego przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego działań w celu zwalczania rasizmu i ksenofobii.

² ETS nr 177, 18 Państw Stron.

³ ETS nr 189, 20 Państw Stron. Dla potrzeb tegoż Protokołu materiały o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym rozumie się jako wszelkie materiały pisemne, obrazy lub inne przedstawienia idei lub teorii, które popierają, propagują lub podżegają do nienawiści, dyskryminacji lub użycia przemocy przeciwko osobie lub grupie osób na podstawie rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, a także religii, jeżeli jest wykorzystywana jako pretekst dla któregośkolwiek z tych czynników.

imigranckiego. Ponadto Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) przy Radzie Europy od czasu swego założenia wypowiadała się na temat działań podejmowanych przez pewne grupy o retoryce otwarcie antyromskiej i antysemitkiej. W swoim pierwszym Zaleceniu dotyczącym Polityki Ogólnej ECRI zaproponowała kryminalizację wszelkich ustnych, pisemnych, audiowizualnych i innych form ekspresji, w tym w mediach elektronicznych, nawołujących do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy wobec grup rasowych, etnicznych, narodowych czy religijnych bądź ich członków na podstawie przynależności do takich grup, a także opracowywania, dystrybucji i przechowywania takich materiałów w celach dystrybucji. Ściganie karne przestępstw o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym należy uznać za priorytetowe oraz podejmować w sposób aktywny i konsekwentny. W dalszej kolejności ECRI sugerowała wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności przez organizacje rasistowskie w przypadkach stwierdzenia, że takie działania przyczynią się do zwalczania rasizmu.¹ Zauważając, iż na obszarze całej Europy Romowie cierpią ze względu na utrzymujące się uprzedzenia, ECRI szczególnie zaleciła Państwom podjęcie odpowiednich kroków, by zapewnić pełne i szybkie wymierzanie sprawiedliwości w sprawach dotyczących naruszenia podstawowych praw Romów.² Z kolei w dniu 1 lutego 2012 r. Komitet Ministrów przyjął „Deklarację w sprawie wzrostu uprzedzeń wobec Romów i przemocy względem Romów na tle rasistowskim w Europie”,³ wyrażając głębokie zaniepokojenie nasileniem niechęci wobec Romów, retoryki antyromskiej oraz aktów przemocy względem Romów i wzywając władze publiczne na wszystkich poziomach

¹ Zalecenie dotyczące Ogólnej Polityki ECRI nr 1 w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, 4 października 1996 r., Zalecenie dotyczące Ogólnej Polityki nr 7 w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej, 13 grudnia 2002 r. rozszerzyły zakres czynów penalizowanych na podstawie prawa karnego tak, że obejmują one między innymi publiczne obrażanie i zniesławianie lub groźby przeciwko osobie albo kategorii osób z powodu ich rasy, koloru skóry, języka, religii, obywatelstwa, bądź pochodzenia narodowego lub etnicznego, oraz przewidziały odpowiedzialność karną osób prawnych, która powinna wchodzić w grę w przypadku popełnienia przestępstwa w imieniu podmiotu prawnego przez jakiegokolwiek osoby, szczególnie działające jako organy osoby prawnej albo jako jej przedstawiciele. Odpowiedzialność karna osoby prawnej nie powinna wyłączać odpowiedzialności karnej osoby fizycznej. Osoby prawne lub grupy propagujące rasizm powinny być zakazane, a jeśli to konieczne, rozwiązane.

² Zalecenie dotyczące Ogólnej Polityki ECRI nr 3 w sprawie walki z rasizmem i nietolerancją wobec Romów/Cyganów, 6 marca 1998 r. oraz Zalecenie dotyczące Ogólnej Polityki nr 13 w sprawie zwalczania uprzedzenia i dyskryminacji wobec Romów, 24 czerwca 2011 r.

³ Termin „Romowie” używany przez Radę Europy obejmuje Romów, Sinti, Kale i grupy powiązane w Europie, w tym ludy koczownicze i grupy wschodnie (Dom i Lom), i uwzględnia różnorodność tych grup, w tym osoby, które same identyfikują się jako Cyganie.

do szybkiego i skutecznego prowadzenia koniecznych dochodzeń w sprawach dotyczących przestępstw popełnionych przeciwko ludności romskiej oraz identyfikacji rasistowskich motywów popełnienia takich czynów. Komisja poparła także wysiłki mające na celu zwalczanie i potępienie organizacji ekstremistycznych nawołujących do bądź popełniających przestępstwa tego rodzaju.

W pełnej zgodności z tymi standardami Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trybunał) podkreślił kluczowe znaczenie zwalczania dyskryminacji rasowej we wszystkich formach i przejawach, w tym mowy nienawiści lub wypowiedzi, których celem jest dyskryminowanie grup etnicznych.¹ Ponadto Trybunał oświadczył, że przemoc stanowi szczególną zniewagę dla godności ludzkiej i wymaga szczególnej czujności i żywej reakcji ze strony władz.² Trudne położenie grupy, której dotyczy dyskryminacja i przemoc, zostało uwzględnione w analizie Trybunału: przykładowo Trybunał ustalił, że osoby pochodzenia romskiego podlegają ochronie szczególnej na podstawie artykułu 14 Konwencji.³

Zatem Państwa Strony Konwencji mają obowiązek uznania za przestępstwo wypowiedzi i wszelkich innych form rozpowszechniania rasizmu, ksenofobii lub nietolerancji etnicznej, zakazu wszelkich stowarzyszeń i rozwiązywania wszelkich grup, organizacji, stowarzyszeń lub partii, które je propagują. Państwa mają obowiązek nie tylko postawienia domniemych sprawców przed wymiarem sprawiedliwości i nadania ofiarom rasizmu aktywnej roli w postępowaniu karnym, lecz także zapobiegania popełnianiu bądź powtórnemu popełnianiu przestępstw przez osoby prywatne. **Niezbędne jest uznanie takiego międzynarodowego obowiązku, zgodnie z szerokim i długotrwałym konsensusem, o którym mowa powyżej, za zasadę międzynarodowego prawa zwyczajowego, obowiązującą wszystkie Państwa, oraz bezwzględnie obowiązującą normę, której żadne inne przepisy prawa międzynarodowego lub krajowego nie mogą uchylić.** Zatem tolerowanie przez Państwo wypowiedzi, ekspresji lub działań jakichkolwiek osób fizycznych, zgromadzeń, grup, organizacji, stowarzyszeń czy partii politycznych, których celem jest rozpowszechnianie rasizmu, ksenofobii lub nietolerancji etnicznej, stanowi naruszenie obowiązku Państwa Strony.

¹ *Jersild przeciwko Danii*, 23 września 1994 r., Seria A nr 298, § 30; *Soulas i Inni przeciwko Francji*, nr 15948/03, §§ 43-44, 10 lipca 2008 r. oraz *Féret przeciwko Belgii* nr 15615/07, §§ 69-71, 16 lipca 2009 r.

² *Nachova i Inni przeciwko Bułgarii* [WI], nr 43577/98 i 43579/98, § 145, ETPCz 2005-VII oraz *Timishev przeciwko Rosji*, nr 55762/00 i 55974/00, § 56, ETPCz 2005-XII.

³ *D.H. i Inni przeciwko Republice Czeskiej* [WI], nr 57325/00, 13 listopada 2007 r., § 181; *Muñoz Diaz przeciwko Hiszpanii* nr 49151/07, 8 grudnia 2009 r., § 60 oraz *Aksu przeciwko Turcji* [WI], nr 4149/04 i 41029/04, 15 marca 2012 r., § 44.

Rozwiązanie stowarzyszenia

Rozwiązanie stowarzyszenia uzależnione jest od ściśle określonych warunków wskazanych w artykule 11 Konwencji, mianowicie dążenia do interesów bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, zapobiegania zakłóceniom porządku lub przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób. Ponadto ingerencja w wolność stowarzyszania się może być uzasadniona wyłącznie, jeżeli spełnia dwa kryteria: kryterium konieczności i kryterium proporcjonalności.¹ W szczególności rządy, władze publiczne i funkcjonariusze publiczni mają obowiązek ścisłego przestrzegania zasady neutralności treści w sytuacji ingerencji w wolność stowarzyszania się, wstrzymywania się od zakazywania prowadzenia działalności przez stowarzyszenia bądź zastrzegania innego traktowania stowarzyszeń, z których działaniami czy poglądami się nie zgadzają.²

Standardowo stowarzyszenia posiadają kilka celów statutowych, spośród których jedne są ważniejsze od innych. Z tego względu niezwykle ważnym jest odróżnić cele podstawowe – czyli takie, bez których stowarzyszenie nie zostałyby założone – od celów drugorzędnych, bez których stowarzyszenie mogłoby zostać założone. Rozwiązanie jest właściwe wyłącznie w sytuacji, gdy niezgodny z prawem jest podstawowy cel stowarzyszenia. W przypadku, gdy możliwe jest usunięcie niezgodnego z prawem celu statutowego, rozwiązanie jest z zasady nieodpowiednie, a władze krajowe powinny przyznać pierwszeństwo usunięciu niezgodnego z prawem celu z aktu założycielskiego.³

Niemniej jednak cele stowarzyszenia należy oceniać nie tylko na podstawie aktu założycielskiego, lecz także stosowanych praktyk. Niekiedy akt założycielski ukrywa niezgodną z prawem praktykę. Odstępstwa od celów statutowych stowarzyszenia mogą powstawać *ab initio* lub w trakcie działań podejmowanych w terminie późniejszym. W każdym razie status stowarzyszenia nie może pełnić roli fasady skrywającej dążenie do osiągnięcia takich zmienionych celów.⁴ Dodatkowo ocena praktyki

¹ Opis badania obu kryteriów, zob. moje zdanie odrębne w sprawie *Mouvement Raelien Suisse przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 16354/06, 13 lipca 2012 r., który ma zastosowanie *mutatis mutandis* względem wolności stowarzyszania się.

² Przykład zasady wolności zakładania stowarzyszeń bez uprzedniej kontroli treści został ustalony w ważnej decyzji francuskiej Rady Konstytucyjnej 71-44, DC z dnia 16 lipca 1971 r., gdzie za niekonstytucyjną uznano procedurę, zgodnie z którą uznanie zdolności prawnej stowarzyszenia uzależnione było od uprzedniej weryfikacji jej zgodności z prawem przez władze sądowe.

³ Zob. moje zdanie odrębne w sprawie *Association Rhino i Inni przeciwko Szwajcarii*, nr 48848/07, 11 października 2011 r.

⁴ *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni przeciwko Turcji* [WI], nr 41340/98, § 101, ETPCz 2003-II oraz *Stowarzyszenie Obywatelskie Radko i Paunkovski przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, nr 74651/01, § 71, 15 stycznia 2009 r. oraz wyroki niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2010 r. (wyrok w

stowarzyszenia musi uwzględniać jej „ogólny styl” (*Gesamtstil*), to jest symbole, stroje, szyki, saluty, śpiewy i inne formy ekspresji, ponieważ pełen obraz funkcjonowania stowarzyszenia może wskazać na „znaczące podobieństwo rodzinne” (*Wesensverwandschaft*) do innych zakazanych stowarzyszeń.¹

Stowarzyszenia ponoszą odpowiedzialność za działania przywódców i członków w sytuacji, gdy są one związane z zaskarżonymi celami stowarzyszenia.² Odpowiedzialność może wynikać z kierowania, organizacji, finansowania bądź wyłącznie tolerowania niezgodnych z prawem czynów członków lub osób trzecich działających w imieniu stowarzyszenia. Ostatecznym kryterium przypisania odpowiedzialności za czyny jest społeczne odczucie, że to właśnie stowarzyszenie w dowolny sposób uczestniczy w lub toleruje czyny niezgodne z prawem.³

Stowarzyszenia to zorganizowane instytucje społeczne, posiadające sekcje, oddziały i ruchy. Rozwiązanie stowarzyszenia obejmuje zakończenie całości jego działalności, w tym działalności jego sekcji, oddziałów i ruchów. I przeciwnie – rozwiązanie stowarzyszenia-córki może uzasadniać rozwiązanie stowarzyszenia-matki, jeżeli to pierwsze zostało założone przez bądź uzyskiwało wsparcie tego drugiego w dowolnej formie. Ta sama zasada ma oczywiście zastosowanie względem partii politycznych. Odrębne osobowości prawne nie mogą pełnić roli zasłony skrywającej istotne powiązania pomiędzy stowarzyszeniami i partiami politycznymi posiadającymi wspólne cele polityczne i stosującymi wspólne strategie.⁴

Wreszcie, z zachowaniem najwyższej ostrożności należy rozważyć trudną kwestię czasu rozwiązania, aby uniknąć – z jednej strony - przedwczesnego działania, które stanowiłoby naruszenie podstawowych wolności, a – z drugiej strony – spóźnionej reakcji na zachowania wysoce niebezpieczne. Stowarzyszenie może zostać rozwiązane wyłącznie w

sprawie *Heimattreue Deutsche Jugend*) i 19 grudnia 2012 r. (wyrok w sprawie *Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene*).

¹ Wyroki niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2010 r. i 19 grudnia 2012 r., cyt. powyżej, oraz wyrok austriackiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2007 r.

² Zob. moje zdanie odrębne w sprawie *Mouvement Raelien Suisse*, cyt. powyżej. Czyny popełnione przez członków stowarzyszenia w ramach ich życia prywatnego, poza kontekstem działalności stowarzyszenia, nie mogą być uznane za właściwą i wystarczającą podstawę rozwiązania stowarzyszenia.

³ *Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii*, nr 25803/04 i 25817/04, § 88, 30 czerwca 2009 r. w sprawie cichego wspierania terroryzmu.

⁴ Przykładowo, patrolowanie, obserwowanie, śledzenie czy monitorowanie w inny sposób osób określonej rasy czy mniejszości narodowej rzekomo w celu utrzymywania porządku publicznego (tzw. milicja czy straż obywatelska) stanowi z pewnością niedopuszczalne działanie rasistowskie, które samo w sobie zagraża porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu osób trzecich, a zatem uzasadnia rozwiązanie stowarzyszenia prowadzącego działalność takiego rodzaju oraz partii politycznej wspierającej działania takiego stowarzyszenia.

sytuacji wyraźnego i bezpośredniego zagrożenia dla interesów chronionych na podstawie artykułu 11 ust. 2.¹

Rasizm w społeczeństwie węgierskim

Jest faktem ustalonym przez rozmaite międzynarodowe instytucje monitorujące, że w węgierskim życiu publicznym często obserwuje się różnego rodzaju formy wyrażania opinii antyromskich i antysemitycznych. W Czwartym Raporcie w sprawie Węgier ECRI zauważyła, że „doszło do niepokojącego nasilenia przejawów rasizmu i nietolerancji w dyskursie publicznym na Węgrzech. ... odczuwa się wzrost nastrojów antysemitycznych na Węgrzech”.² W swojej Trzeciej Opinii w sprawie Węgier Komitet Doradczy konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych i Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji stwierdzili, że „na Węgrzech obserwuje się obecnie niepokojący wzrost nietolerancji i rasizmu, skierowanych głównie przeciwko Romom”.³ Komitet Ministrów przyjął Rezolucję, zgodnie z którą „w ostatnich latach Romowie coraz częściej stają się ofiarami demonstracji nietolerancji, wrogości i przemocy na tle rasowym. Głębokie zaniepokojenie budzi fakt nasilania się zjawisk mowy nienawiści i rasizmu w wypowiedziach publicznych i w niektórych mediach.”⁴ Zarówno Komisja Praw Człowieka ONZ, jak i Komitet ONZ przeciwko Torturom wyraziły niepokój w związku z pełnymi zajadłościami i rozpowszechniającymi się antyromskimi wypowiedziami osób publicznych i w środkach masowego przekazu, jak również przesłankami nasilającego się antysemityzmu na Węgrzech⁵ a także w związku z informacjami o nieproporcjonalnie wysokiej liczbie Romów przebywających w więzieniach oraz przejawach złego traktowania i dyskryminacji Romów przez organa ścigania.⁶ Githu Muigai, Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnych przejawów nietolerancji wyraził w swoim raporcie w sprawie Węgier głębokie

¹ *Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i Inni*, cyt. powyżej, § 104 oraz *Stowarzyszenie Obywatelskie Radko i Paunkovski*, cyt. powyżej, § 75. W mojej opinii, zapis par. 57 niniejszego wyroku nie jest zgodny z zasadą określoną w wyroku w sprawie *Refah Partisi*, jako że zezwala na rozwiązanie przed dowiedzeniem istnienia bezpośredniego zagrożenia dla interesów chronionych artykułem 11 ust. 2.

² Czwarty Raport w sprawie Węgier, 24 lutego 2009 r., CRI(2009)3, par. 60-74. Podobne zaniepokojenie wyrażono już w Trzecim Raporcie w sprawie Węgier, 8 czerwca 2004 r., CRI(2004)25, par. 58 i 79.

³ ACFC/OP/III(2010)001.

⁴ CM/ResCMN(2011)13 w sprawie wdrożenia konwencji ramowej w sprawie ochrony praw mniejszości narodowych przez Węgry, 6 lipca 2011 r.

⁵ CCPR/C/HUN/CO/5, 16 listopada 2010, par. 18.

⁶ CAT/C/HUN/CO/4, 6 lutego 2007 r., par. 19.

zaniepokojenie rozwojem organizacji o charakterze paramilitarnym i rasistowskim podłożu, kierującym się przeciwko Romom.¹

Podsumowując, rasizm stanowi plagę dzisiejszego społeczeństwa węgierskiego, czego najdobitniejszym przykładem jest fakt, że grupy straży obywatelskiej nadal organizują marsze w niektórych miejscowościach, obrzucając domy Romów przedmiotami, zastraszając mieszkańców pochodzenia romskiego, wykrzykując antyromskie hasła i grożąc śmiercią.²

Ocena faktów sprawy w świetle standardu europejskiego

Niniejszą sprawę należy przeanalizować w świetle negatywnych obowiązków wynikających z artykułu 11 Konwencji, jako że kwestionowane rozwiązanie [Stowarzyszenia] stanowiło przypadek ingerencji Państwa w prawo stowarzyszenia do uznania prawnego. Ponadto stowarzyszenie zamierzało występować – i występowało – na arenie politycznej z przesłaniem obrony etnicznych Węgrów i ich tradycji, czyli spraw leżących w interesie ogólnym. Przemarsze nie odbywały się w miejscach czy w terminach związanych z traumatycznymi wydarzeniami z historii pozwanego Państwa.³ Uwzględniając te czynniki, margines swobodnej oceny Państwa jest wąski, a weryfikacja ingerencji przez Trybunał jest szczególnie konieczna w sytuacji, gdy na skutek wolności stowarzyszania się i zgromadzania się narażane są godność ludzka oraz bezpieczeństwo określonej grupy osób.

Kryterium proporcjonalności

Zatem, po wyjaśnieniu wszelkich mających zastosowanie kryteriów oceny, należy zbadać kwestionowany przypadek ingerencji w świetle okoliczności sprawy jako całości, by rozstrzygnąć, czy była ona „proporcjonalna do wyznaczonego uzasadnionego celu” oraz czy odpowiadała „pilnej potrzebie społecznej”, to jest czy podstawy wskazane przez władze krajowe wydają się „właściwe i wystarczające”.

W niniejszej sprawie członkowie Ruchu Gwardii Węgierskiej organizowali na terytorium całych Węgier przemarsze, wzywając do obrony etnicznych Węgrów przed „przestępczością cygańską”. Na podstawie przepisu art. 2 ustawy nr II z 1989 r. oraz międzynarodowych obowiązków

¹ Rada Praw Człowieka ONZ, Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pokrewnych przejawów nietolerancji, Githu Muigai, 23 kwietnia 2012 r.

² Zob. aktualne opisy sytuacji opracowane przez instytucje niezależne i organizacje pozarządowe: raport Komisarza Rady Europy ds. praw człowieka z 2012 r.: „Prawa człowieka Romów i ludów koczowniczych w Europie”, raporty Amnesty International z 2011 r. i 2012 r. oraz raport Human Rights Watch z 2013 r. „*Hungary's Alarming Climate of Intolerance*”.

³ Zob. moje zdanie odrębne w sprawie *Faber przeciwko Węgrom*, nr 40721/08, 24 lipca 2012 r.

pozwanego Państwa sądy krajowe uznały, że działania te miały w istocie charakter dyskryminacji, naruszały prawo do wolności i bezpieczeństwa mieszkańców miejscowości oraz zagrażały porządkowi publicznemu. Podstawy wskazane przez sądy krajowe są właściwe i wystarczające.

Co do zasady, każda forma wypowiedzi zawierająca podział populacji na „nas” i „ich”, gdzie „oni” oznaczają grupę rasową czy etniczną, której przypisuje się negatywne cechy i zachowania, jest niezgodna z Konwencją. Zastosowanie wyrażenia „przestępczość cygańska”, sugerującego istnienie związku pomiędzy przestępczością a pewną grupą etniczną, stanowi rasistowską formę wypowiedzi, której celem jest podsycanie uczuć nienawiści względem określonej grupy etnicznej. Wyrażenie to odzwierciedla jasną wizję podziału społeczeństwa na „ich”, Romów, sprawców przestępstw i „nas”, „etnicznych” Węgrów, ofiary takich przestępstw. Tak daleko sięgające uogólnienia przypisują negatywne zachowania i cechy wyłącznie na podstawie pochodzenia i przynależności etnicznej grupy będącej ich celem. Deklaracje tego rodzaju obiektywnie skutkują rozpowszechnianiem nietolerancji i uprzedzeń względem Romów. To samo dotyczy wypowiedzianych podczas marszów poglądów antysemickich.

Ponadto sądy krajowe uznały, że Ruch Gwardii Węgierskiej stanowił fasadę stowarzyszenia skarżącego, ponieważ to stowarzyszenie założyło, zarządzało i finansowało działalność Ruchu. Zatem sądy krajowe ustaliły, że działania Ruchu należy przypisać stowarzyszeniu skarżącego. W tym przypadku podstawy wskazane przez sądy krajowe również były właściwe i wystarczające.

W rzeczywistości kryminalizacja wypowiedzi i innych form ekspresji rasistowskiej, zakaz zgromadzeń i rozwiązanie stowarzyszeń propagujących rasizm są zgodne z wolnością wyrażania opinii, zgromadzania się i stowarzyszania. Artykuły 10 i 11 Konwencji muszą być interpretowane w taki sposób, by były zgodne ze zwyczajowym i bezwzględnie obowiązującym obowiązkiem międzynarodowym, o którym mowa powyżej. Zgodnie z międzynarodowym prawem w zakresie praw człowieka potrzebne jest holistyczne podejście do tych wolności, szczególnie w odniesieniu do stosowanych ograniczeń.¹ Wykonywanie wolności wyrażania opinii pociąga za sobą szczególne obowiązki wymienione w art. 29 (2) Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPCz), pośród których szczególną wagę przywiązuje się do obowiązku nierozpowszechniania idei rasistowskich oraz w art. 20 (2) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), zgodnie z którym popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej,

¹ *Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji przeciwko Turcji (WI)*, nr 19392/92, § 42, 30 stycznia 1998 r.; *Ezelin przeciwko Francji*, nr 11800/85, 26 kwietnia 199 r.1, § 37; wyrok w sprawie *Young, James i Webster* z dnia 13 sierpnia 1981 r., Seria A nr 44, str. 23, § 57.

stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu, powinno być ustawowo zakazane.¹ Zakaz ten dotyczy nie tylko rasistowskich form ekspresji,² lecz także zgromadzeń lub stowarzyszeń propagujących rasizm.³ W pewnych przypadkach rozpowszechnianie rasizmu poprzez wypowiedzi, zgromadzenia lub stowarzyszenia może stanowić instrument „unicestwienia praw”, co wymaga zastosowania przepisów określonych w artykule 30 PDPCz, artykule 5 ICCPR oraz artykule 17 Konwencji.⁴

Kontekst debaty politycznej jest oczywiście bez znaczenia w odniesieniu do wypowiedzi, zgromadzeń czy stowarzyszeń o charakterze rasistowskim.⁵ Nawet w tym przypadku wolność wyrażania opinii, zgromadzania się i stowarzyszania się musi ustąpić przed godnością ludzką i prawami osób, których rasa, narodowość czy pochodzenie etniczne są przedmiotem ataku. Wraz z upływem czasu stało się oczywistym, że działalność stowarzyszenia stanowiła wyraźne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i praw osób trzecich.⁶ Z tego względu rozwiązanie było środkiem proporcjonalnym w świetle retoryki i działalności stowarzyszenia, które odmawiały osobom narażonym prawa do poszanowania jako jednostek

¹ Zalecenie Ogólne nr 15 (1993 r.), cyt. powyżej, par. 4 oraz Komunikat Komitetu CERD nr 43/2008, *Saada Mohamad Adan przeciwko Danii*, 13 sierpnia 2010 r., par. 7.6 i Komunikat nr 48/2010, cyt. powyżej, par. 12.7; Komunikat UNHCR nr 550/1993, *Faurisson przeciwko Francji*, 8 listopada 1996 r., par. 9.6 oraz Komunikat nr 736/1997, *Ross przeciwko Kanadzie*, par. 11.5-11.8.

² Przykładowo, w sytuacji, gdy wypowiedzi przedstawiają obcokrajowców lub Romów jako gorszych, poprzez uogólnione przypisywanie zachowań czy cech nieakceptowanych społecznie, wolność wyrażania opinii nie może stanowić wartości nadrzędnej względem godności ludzkiej (niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, decyzja z dnia 4 lutego 2010 r.).

³ Przykładowo prawa do wolności wypowiedzi uczestników zgromadzeń publicznych, podczas których promowanie wrogości na tle narodowym, rasowym lub religijnym stanowi podżeganie do dyskryminacji, nienawiści lub przemocy, nie są objęte ochroną na mocy Konwencji (Wytyczne OBWE/BDIPCz-Komisji Weneckiej w sprawie Wolności Pokojowych Zgromadzeń, 4 czerwca 2010 r., par. 96).

⁴ W odniesieniu do artykułu 10 Konwencji oraz artykułu 3 pierwszego Protokołu, zob. *Glimmerveen i J. Hagenbeek przeciwko Holandii*, nr 8348/78 i 8406/78, decyzja Komisji z dnia 11 października 1979 r., Decyzje i Raporty (DR) 18, str. 187; *Norwood przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 23131/03, 16 listopada 2004 r.; *Witzsch przeciwko Niemcom* (dec.), nr 7485/03, 13 grudnia 2005 r. oraz *Lehideux i Isorni przeciwko Francji*, 23 września 1998 r., §§ 47 i 53, *Raporty Wyroków i Decyzji 1998-VII* oraz w odniesieniu do artykułu 11, *W.P. i Inni przeciwko Polsce* (dec.), 2 września 2004 r., nr 42264/98, *Raporty 2004-VII* oraz *Kasymakhunov i Saybatalov przeciwko Rosji* nr 26261/05 i 26377/06, § 113, 14 marca 2013 r.

⁵ *Féret przeciwko Belgii*, nr 15615/07, §§ 75-76, 16 lipca 2009 r. zob. także Komunikat Komitetu CERD nr 34/2004, cyt. powyżej, par. 7.5, Komunikat nr 43/2008, cyt. powyżej, par. 7.6 i Komunikat nr 48/2010, cyt. powyżej, par. 8.4.

⁶ W odniesieniu do takiego zagrożenia węgierski Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 grudnia 2009 r. wskazał między innymi na wydarzenia w Fadd w dniu 21 czerwca 2008 r. oraz wymianę pogłębiających się deklaracji o charakterze zastraszającym pomiędzy członkami stowarzyszenia i kilkoma Romami.

ludzkich oraz stanowiły zagrożenie dla ich bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kryterium konieczności

Rozwiązanie stowarzyszenia stanowi ostateczny środek (*ultimum remedium*) stosowany względem osób prawnych. Przed zastosowaniem tak drastycznego środka Państwo ma obowiązek uwzględnienia innych, mniej inwazyjnych środków, takich jak zakaz zgromadzenia się, wycofanie świadczeń ze środków publicznych i objęcie nadzorem sądowym. W niniejszej sprawie władze krajowe umożliwiły stowarzyszeniu poprawę i dostosowanie swoich praktyk do statusu oraz przepisów prawa. Jednakże stowarzyszenie nie skorzystało z takiej możliwości, lecz kontynuowało prowadzenie niezgodnej z prawem działalności, co doprowadziło do surowszej reakcji ze stron władz krajowych. Nie ma zatem sprzeczności pomiędzy faktem rozwiązania stowarzyszenia oraz oficjalnym tolerowaniem marszów przez pewien okres czasu. Po upływie okresu próbnego rozwiązanie stowarzyszenia stanowiło jedyny odpowiedni środek reakcji na zagrożenie, jakie stanowiło ono dla praw osób trzecich i porządku publicznego.

Konkluzja

“Romowie są tym, kim my wszyscy staramy się być: prawdziwymi Europejczykami” – to słowa Güntera Grassa. Stowarzyszenie, którego cele i działalność miały charakter rasistowski, zlekceważyło tę lekcję. Uwzględniając obowiązek Państwa uznania za przestępstwo rozpowszechniania rasizm, ksenofobii lub nietolerancji etnicznej, zakazu każdego zgromadzenia i rozwiązywania każdej grupy, organizacji, stowarzyszenia czy partii, które je propagują, biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy celem statutowym a praktyką działania stowarzyszenia oraz istnienie wyraźnego i bezpośredniego zagrożenia wynikającego z jej wypowiedzi i działalności, po zbadaniu decyzji wydanych przez właściwe organy w świetle wąskiego marginesu swobodnej oceny mającego zastosowanie wobec niniejszej sprawy, stwierdzam, iż podstawy zaskarżonego rozwiązania były właściwe i wystarczające oraz że ingerencja odpowiadała pilnej potrzebie społecznej.