



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

© Savjet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2014. godina. Ovaj prevod urađen je uz pomoć Fonda za ljudska prava Savjeta Evrope ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)) i nije obavezujući za Sud. Više informacija može se pronaći u punoj izjavi o autorskim pravima na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2014. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

### DRUGO ODJELJENJE

### PREDMET VONA PROTIV MAĐARSKE

*(Predstavka br. 35943/10)*

PRESUDA

STRAZBUR

9. jul 2013. godine

**PRAVOSNAŽNA**

**09. 12. 2013. godine**

*Ova presuda postala je pravosnažna po članu 44 stav 2 Konvencije. Ona može biti predmet redaktorskih izmjena.*

**U predmetu Vona protiv Mađarske,**

Evropski sud za ljudska prava (Drugo odjeljenje), zasijedajući u Vijeću u sastavu:

Guido Raimondi, *Predsjednik*,  
Peer Lorenzen,  
Dragoljub Popović,  
András Sajó,  
Nebojša Vučinić,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *sudije*,

i Stanley Naismith, *Sekretar odjeljenja*,

nakon vijećanja bez prisustva javnosti dana 11. juna 2013. godine,  
donosi sljedeću presudu usvojenu toga dana:

**POSTUPAK**

1. Predmet je pokrenut predstavkom (br. 35943/10) koju je 24. juna 2010. godine protiv Republike Mađarske Sudu po članu 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) predao državljanin Mađarske, g. Gábor Vona (u daljem tekstu: Podnosilac predstavke).

2. Podnosioca predstavke zastupao je g. T. Gaudi-Nagy, advokat sa praksom u Budimpešti. Vladu Mađarske (u daljem tekstu: Vlada) zastupao je g. Z. Tallódi, Zastupnik, Ministarstvo za javnu upravu i pravosuđe.

3. Podnosilac predstavke naveo je da je raspuštanjem udruženja *Magyar Gárda Egyesület*, kojim je on predsjedavao, po članu 11 Konvencije povrijeđena njegova sloboda udruživanja.

4. Dana 14. marta 2012. godine Vlada je obaviještena o predstavi. Takođe je odlučeno da se o prihvatljivosti i meritumu predstavke odlučuje u isto vrijeme (član 29 stav 1)

5. Dana 12. juna 2012. godine Predsjednik Odjeljenja dozvolio je Evropskom centru za prava Roma, po članu 36 stav 2 Konvencije i Pravilu 44 stav 3 Poslovnika Suda, da se umiješa kao treća strana u ovom postupku.

**ČINJENICE****I. OKOLNOSTI PREDMETA**

6. Podnosilac predstavke rođen je 1978. godine i živi u Budimpešti.

7. Dana 8. maja 2007. godine deset pripadnika političke partije *Jobbik Magyarorszáért Mozgalom* (Pokret za bolju Mađarsku) osnovalo je *Magyar Gárda Egyesület* (Udruženje mađarske garde – u daljem tekstu: Udruženje), sa iskazanim cijem da se, između ostalog, sačuva mađarska tradicija i kultura.

8. Sa svoje strane, dana 18. jula 2007. godine ovo Udruženje osnovalo je *Magyar Gárda Mozgalom* (Mađarski pokret garde - u daljem tekstu: Pokret). Administrativna kancelarija Udruženja navela je da su oni odlučili da "oforme Mađarsku gardu i da je najprije vode kao pokret, ali da kasnije pokušaju da je integrišu u Udruženje kao jedan njegov dio." Takođe je odlučeno da "kako bi integrisali Mađarsku gardu u Udruženje, (sadašnji) statut (Udruženja) treba da se izmijeni i dopuni ... do 10. oktobra 2007. godine."

Cilj Pokreta definisan je kao "odbrana fizički, duhovno i intelektualno nezaštićene Mađarske". Zadaci koje je obavljao Pokret, a koji su navedeni u osnivačkom aktu, obuhvatali su fizičku i psihološku obuku članova, učešće u akcijama u slučaju nepogoda i u obezbjeđivanju javne bezbjednosti, te u pokretanju socijalnog dijaloga o ovim pitanjima putem javnih manifestacija.

9. Dana 4. oktobra 2007. godine Državno tužilaštvo za Budimpeštu uputilo je obavještenje Udruženju pozivajući ga da prekine sa svojim nezakonitim aktivnostima. Navedeno je da Udruženje vrši djelatnosti koje nisu u skladu sa ciljevima definisanim u njegovom statutu. Konkretno, navedeno je da je 25. avgusta 2007. godine Udruženje organizovalo polaganje zakletve pedeset i šest "gardista" u Budimskom dvorcu. Nakon toga, Udruženje je sprovelo kampanju u cijeloj Mađarskoj koja je imala za cilj da popularizuje zadatke definisane za Pokret koji nisu bili u skladu sa ciljevima Udruženja. Konstatovano je da određeni ciljevi Pokreta nisu oni koji su definisani za Udruženje, niti su u skladu sa očuvanjem kulture i tradicije, što je u prirodu Udruženja.

Dana 9. novembra 2007. godine Podnosilac predstavke, kao predsjedavajući Udruženja, obavijestio je državno tužilaštvo da su nezakonite djelatnosti prekinute tako što je izbrisan sporni dio iz osnivačkog akta Pokreta i da je pokrenut postupak za izmjene i dopune Statuta Udruženja. Shodno tome, dana 7. decembra 2007. godine Generalna skupština Udruženja odlučila je da doda sljedeće odredbe u stav 2 svog statuta: "(f) u skladu sa svojim imenom Udruženje mađarske garde ima za cilj da se uključi u dijalog sa društvom i da organizuje javne manifestacije i okupljanja građana na teme koje utiču na njihovu bezbjednost, kao što su nepogode, državna odbrana i tehnike spasavanja života".

10. Navodno su, u procesu ostvarivanja tih ciljeva uniformisani pripadnici Pokreta kasnije održavali skupove i demonstracije u cijeloj Mađarskoj, pa i u selima sa velikom romskom populacijom i pozivali na odbranu "etničkih Mađara" od takozvanog "ciganskog kriminala". Te demonstracije i skupove vlasti nisu zabranile.

Jedne takve demonstracije, u kojima je učestvovalo 200 aktivista, bile su organizovane u Tatárszentgyörgy, selu sa oko 1.800 stanovnika, 9. decembra 2007. godine. Policija je bila prisutna i nije dozvolila da povorka prođe kroz ulicu u kojoj stanuju romske porodice.

11. Reagujući na ovaj događaj, dana 17. decembra 2007 godine, Vrhovno tužilaštvo iz Budimpešte predalo je sudu tužbu tražeći raspuštanje Udruženja. Ova tužba bazirala se na navodnoj zloupotrebi prava na slobodu okupljanja od strane Udruženja i činjenici da je Udruženje vršilo djelatnosti kojima su kršena prava Roma tako što je raspirivalo strah među njima kroz govore i javne istupe, tj. putem nošenja uniformi, održavanja marševa u formacijama koje su naličile vojnim formacijama i bile vojnog stila.

Vrhovno državno tužilaštvo smatralo je da je Pokret dio Udruženja i da njegove aktivnosti zapravo predstavljaju značajan dio aktivnosti Udruženja. Tužilaštvo je navelo da Pokret nije "spontana zajednica" jer su njegovi članovi svi registrovani i naglasilo da je Pokret oformilo predsjedništvo Udruženja, da je prijave za članstvo ocjenjivalo Udruženje i da su se uniforme pokreta kupovale u Udruženju.

12. U postupku koji je uslijedio Udruženje je tvrdilo, međutim, da između njega i Pokreta ne postoje organizacione veze koje bi bile takve da predstavljaju jedinstvo Pokreta i Udruženja; shodno tome, Udruženje je tvrdilo da nije ni u kom smislu odgovorno za Pokret. Takođe su naveli da, u svakom slučaju, aktivnosti Pokreta ne predstavljaju nikakvu objektivnu opasnost za bilo koga. Prema riječima Udruženja, subjektivan osjećaj straha nije mogao da dovede do ograničenja osnovnih prava, uključujući i slobodu okupljanja; ako se objektivno sagleda, postupanje Pokreta nije predstavljalo zastrašivanje.

13. Nakon četiri saslušanja Regionalni sud za Budimpeštu presudio je u korist Vrhovnog državnog tužilaštva dana 16. decembra 2008. godine i raspustio Udruženje po članu 16(2)(d) Zakona br. II iz 1989. godine o pravu udruživanja (v. stav 18 ove presude).

Sud nije prihvatio argumente koji su se odnosili na postojanje razlike između ova dva subjekta i našao je da između njih postoji "odnos simbioze". Sud je našao da je osnovna djelatnost Udruženja bila osnivanje, vođenje, usmjeravanje i finansiranje Pokreta, konstatujući, između ostalog, da je Pokret dobijao donacije preko bankarskog računa Udruženja. Pravni efekat te presude bio je ipak ograničen na raspuštanje Udruženja; kako, po mišljenju suda, Pokret nije imao pravni subjektivitet, presuda se nije odnosila direktno na njega.

Što se tiče skupa u Tatárszentgyörgy, Regionalni sud utvrdio je sljedeće:

"Suštinska svrha ovog skupa bila je da se u fokus stavi "ciganski kriminal". Korišćenje ovakve generalizacije, jasno bazirano na rasnim i etnički osnovama, povrijedilo je princip jednakog ljudskog dostojanstva... Štaviše, to se nije dogodilo samo jednom...(Pokret) je bazirao svoj program na diskriminaciji među ljudima i to je u nekoliko prilika izrazio na svojim marševima; te prilike predstavljale su demonstraciju moći i zastrašivanje drugih kroz izgled (učesnika u tim povorkama). ...

Sud je mišljenja da je, sa ustavnog stanovišta, raspirivanje straha koje je bukvalno misija, neprihvatljivo kao cilj ili uloga.”

14. Sud je konstatovao da su učesnici, koji su bili uniformisani, nosili oko ruku trake slične onima koje su nosili oficiri Strelastog krsta (odgovorni za vladavinu terora u Mađarskoj 1944/45 godine). Sud je našao da marševi učesnika obučenih na ovaj način objektivno mogu da povrijede "istorijske rane".

Sud je dalje proglasio da, uprkos deklarisanom cilju Udruženja, njegove djelatnosti krše zakone Mađarske o udruživanju i stvaraju anti-romsku atmosferu. Prema mišljenju suda, verbalna i vizuelna demonstracija moći sama za sebe predstavlja kršenje prava, s obzirom na istorijsko iskustvo; dakle; nije bilo neophodno da Udruženje počinji krivično djelo da bi bilo raspušteno: činjenica da je njegov program obuhvatao diskriminaciju predstavljala je narušavanje prava drugih u smislu člana 2 (2) (Zakona br. II 1989) (v. stav 18 ove presude).

15. Dana 2. jula 2009. godine Apelacioni sud iz Budimpešte potvrdio je presudu Regionalnog suda. On je takođe razmatrao još dvije slične demonstracije koje je organizovao Pokret, u selu Fadd, 21. juna 2008. godine i u selu Sárbogárd nepreciziranog datuma. Apelacioni sud konstatovao je da su govori koje su održali pripadnici pokreta tokom demonstracija u Faddu obuhvatali niz komentara koji su imali za cilj isključenje Roma. Što se tiče skupa u Sárbogárdu, Apelacioni sud konstatovao je da je bilo nekoliko anti-semitističkih izjava.

Ovaj sud utvrdio je bližu vezu između ova dva subjekta, proširujući područje djelovanja svoje presude i na Pokret. Sud je našao da je Udruženje zapravo obuhvatalo u sebi Pokret kao "jedinicu" i da se zbog toga presuda odnosi i na jedan i na drugi subjekat. Raspuštanje Udruženja ima za posljedicu rasformiranje organizacionog okvira pojedinaca koji rade u okviru bilo kojeg pokreta koji je povezan sa raspuštenim udruženjem.

Sud je našao da je izbor lokacija za demonstracije, tj. sela sa velikom romskom populacijom, nešto što ne može da se doživi kao pokušaj da se ostvari socijalni dijalog, već kao ekstremni oblik izražavanja u kontekstu kvazi-vojne demonstracije sile koja se sastojala od kumulativnog efekta uniformi, formacija, komandi i salutiranja koji su svi bili u vojnom stilu. Apelacioni sud, iako je potvrdio suštinu argumenata Regionalnog suda, tvrdio je da je stanovništvo ovih sela bilo "talačka publika" ovih ekstremističkih i isključivih stavova koja nije bila u mogućnosti da izbjegne da im prisustvuje. Po mišljenju suda, skupovi koje je organizovao Pokret predstavljali su rizik da prerastu u nasilje, da dovedu do konflikta, da prekrše javni red i mir i da povrijede pravo na slobodu i bezbjednost stanovnika ovih sela, uprkos činjenici da su se sve demonstracije koje je pomno kontrolisala policija, završile bez nasilja.

I ovaj sud je razmatrao slobodu izražavanja Podnosioca predstavke. Potvrđujući argumente iz prvostepene presude i citirajući sudsku praksu

Suda, ovaj je sud naveo da ta sloboda ne obuhvata govor mržnje i podstrekavanje na nasilje.

16. Dana 15. decembra 2009. godine Vrhovni sud potvrdio je presudu Apelacionog suda iz Budimpešte. On je potvrdio nalaz Apelacionog suda da je Pokret zapravo bio subjekat unutar Udruženja. Takođe se saglasio sa nižim sudovima da treba raspustiti Udruženje, ističući da su demonstracije Pokreta izazvale konfliktne situacije čiji protagonisti su mogli potencijalno pribjeći nasilju.

Ova je odluka uručena 28. januara 2010. godine.

## II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO

17. Ustav, koji je bio na snazi u predmetno vrijeme, obuhvatao je sljedeće odredbe:

### Član 2

“(3) Aktivnosti društvenih organizacija, vladinih organa ili građana pojedinaca ne smiju biti usmjerene na prisilno sticanje ili ostvarivanje javnih ovlašćenja ili na ekskluzivno posjedovanje tih ovlašćenja. Svako ima pravo i obavezu da se odupre takvim aktivnostima na način koji je dozvoljen zakonom.”

### Član 63

“(1) U Republici Mađarskoj svako lice ima pravo, na osnovu prava udruživanja, da osniva organizacije čiji ciljevi nisu zabranjeni zakonom i da se pridruži tim organizacijama.

(2) Osnivanje oružane organizacije sa političkim ciljevima nije dozvoljeno na osnovu prava udruživanja.

(3) Dvotrećinska većina u Parlamentu potrebna je da se donese zakon o pravu udruživanja i finansijkom upravljanju i radu političkih partija.”

18. Zakon br. II iz 1989. godine o pravu na slobodu udruživanja predviđa:

### Član 2

“(1) Zbog prava na udruživanje privatna lica, pravna lica i njihove jedinice koje nemaju pravni subjektivitet mogu, u skladu sa ciljevima svojih aktivnosti i namjerama njihovih osnivača, oformiti i voditi organizacije civilnog društva.

(2) Ostvarivanje prava na udruživanje ne smije povrijediti član 2 (3) Ustava, niti može da predstavlja krivično djelo ili podstrekavanje na krivično djelo, i ne smije da ugrozi prava i slobode drugih.”

### Član 3

“(1) Organizacija civilnog društva dobrovoljno je osnovana samoupravna organizacija koja je oformljena za svrhe navedene u statutu organizacije, koja ima registrovane članove i organizuje aktivnosti svojih članova da bi unapređivala ciljeve zbog kojih je osnovana.

(2) Neregistrovani članovi takođe mogu da učestvuju u velikim javnim manifestacijama.”

#### Član 4

“(1) ... organizacija civilnog društva počinje da postoji kada se registruje kod suda.”

#### Član 5

“Zajednica fizičkih lica, oformljena na osnovu prava na udruživanje, čiji rad nije redovan ili koja nema registrovane članove niti strukturu po ovom Zakonu, ne predstavlja organizaciju civilnog društva.”

#### Član 16

“(2) Po tužbi koju uloži državni tužilac, sud:

(d) raspušta organizaciju civilnog društva ukoliko se njenim radom krši član 2(2);  
...”

Pravni status udruženja može se kratko okarakterisati na sljedeći način. Udruženja čije aktivnosti ne služe javnom interesu ne mogu da podrže fizička lica putem donacija zbog kojih im se umanjuje porez na prihod i one nemaju pravo da primaju druge donacije niti da se prijavljuju za državne subvencije, pošto su takve povlastice rezervisane za organizacije koje koriste državnu pomoć po odredbama Zakona br. CXXVI iz 1996. godine i CLXXV iz 2011. godine. Međutim, Zakon br. LXXXI iz 1996. godine predviđa da je prihod koji dolazi iz neprofitnih aktivnosti bilo kog udruženja oslobođen poreza na prihod pravnih lica i da su poslovne aktivnosti udruženja predmet povlašćenog oporezivanja. Uz to, po Zakonu br. CXVII iz 1995. godine, povoljna pravila o porezu na prihod primjenjuju se na određene usluge koje pružaju udruženja i određene naknade i benefite iz socijalne zaštite koje se dobijaju na njih. Nadalje, Zakon br. IV iz 1959. godine (Građanski zakonik) predviđa da članovi udruženja nisu odgovorni za dugove udruženja.

19. Zakon br. LXXVII iz 1993. godine o pravima nacionalnih i etničkih manjina koji je bio na snazi u relevantno vrijeme, predviđa sljedeće:

#### Član 4

“(1) Republika Mađarska zabranjuje sve politike ili postupanja koja:

(a) imaju za cilj ili za rezultat asimilaciju manjina u većinski narod ili njihovo isključivanje ili segregaciju od većinskog naroda;

(b) imaju za cilj da promijene nacionalni ili etnički sastav područja u kome žive manjine;

(c) progone, ugrožavaju život ili sprečavaju ostvarivanja prava manjina ili lica koja pripadaju manjinama zbog njihove pripadnosti manjini; ...”

20. Zakon-uredba br. 8 iz 1976. godine kojim se proglašava Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen na

Generalnoj Skupštini Ujedinjenih nacija na njenom 21. zasijedanju 16. decembra 1966. godine predviđa sljedeće:

#### Član 20

“2. Svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zbranjeno je zakonom.”

21. Zakon-uredba br. 8 iz 1969. godine, kojim se proglašava Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koja je usvojena u Njujorku 21. Decembra 1965. godine predviđa:

#### Član 1

“1. U Konvenciji, izraz "rasna diskriminacija" znači svako pravljenje razlike, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti na osnovu rase, boje, porijekla ili nacionalnog ili etničkog porijekla, koje ima za cilj ili posljedicu da poništava ili narušava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje, na ravnopravnim osnovama ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj ili bilo kojoj oblasti javnog života.”

#### Član 2

“1. Države potpisnice osuđuju rasnu diskriminaciju i preduzimaju mjere da svim odgovarajućim sredstvima i bez odlaganja sprovedu politiku ukidanja rasne diskriminacije u svim njenim oblicima i promovišu razumijevanje svih rasa, i, sa tim ciljem: ...

(d) Svaka Država potpisnica mora, odgovarajućim sredstvima, uključujući i zakonodavne instrumente ako to okolnosti iziskuju, da zabrani i okonča rasnu diskriminaciju bilo kog lica, grupe ili organizacije; ...”

#### Član 4

“Države potpisnice osuđuju svu propagandu i sve organizacije koje... pokušavaju da opravdaju ili promovišu rasnu mržnju i diskriminaciju u bilo kojoj formi i obavezuju se...

(a) da proglase kažnjivim po zakonu sva djela .... podstrekavanja na rasnu diskriminaciju.... i takođe odredbe svake pomoći rasisitičkim aktivnostima, uključujući i finansiranje;

(b) da proglase nezakonitima i zabrane organizacije, te organizovane i sve druge aktivnosti propagande, kojima se promoviše i podstrekava rasna diskriminacija, i moraju da prepoznaju učešće u takvim organizacijama ili aktivnostima kao djelo kažnjivo po zakonu; ...”

22. Odluka br. 30/1992 (V. 26) AB Ustavnog suda sadrži sljedeće stavove:

“II. 3. Krivični zakони svih demokratskih evropskih zemalja sa sistemom kontinentalnog prava, kao i Engleske, Velsa, Kanade i Novog Zelanda koje imaju anglo-saksonski pravni sistem, zabranjuju podstrekavanje na "rasnom" osnovu. Linija razdvajanja između podstrekavanja, izazivanja mržnje i izražavanja mišljenja predmet je žučnih rasprava i sporenja i na međunarodnom nivou.

IV. 1. Potencijalna šteta koja nastaje zbog podstrekavanja na mržnju i kroz ponižavajuće izražavanje prezira prema određenim grupama stanovništva bogato je dokumentovana u analima ljudskog iskustva. ...

Tragična istorijska iskustava našeg vijeka pokazuju da stavovi kojima se zagovara rasna, etnička, nacionalna ili vjerska inferiornost ili superiornost i širenje ideja mržnje, prezira i isključivanja ugrožavaju vrijednosti ljudske civilizacije.

I istorija i događaji našeg doba pokazali su da svaka izjava kojom se izražava namjera da se pobudi mržnja protiv neke konkretne grupe ljudi može da dovede tenzije u društvu do ekstremnih granica, da poremeti društvenu harmoniju i mir i u ekstremnim slučajevima da može da dovede do nasilnih sukoba između određenih grupa u društvu.

Uz istorijska i savremena iskustva koja pokazuju izuzetno štetne posljedice pobuđivanja mržnje, neophodno je razmotriti svakodnevne opasnosti koje nastaju iz neograničenog izražavanja ideja i koncepata koji pobuđuju mržnju. Takva izražavanja sprečavaju ljudske zajednice da žive u harmoniji sa drugim grupama. Intensifikovanjem emocionalnih i socijalnih tenzija u manjoj ili većoj zajednici ona mogu da unište veze unutar društva, da pojačaju ekstremne stavove i da povećaju predrasude i netoleranciju. Sve to dovodi do umanjivanja mogućnosti da se stvori tolerantno i multikulturalno društvo koje prepoznaje pluralizam, pravo na to da budete drugačiji i jednakost u dostojanstvu svih ljudi i društvo u kome se diskriminacija neće smatrati vrijednošću.

2. Pružati ustavnu zaštitu podstrekavanju mržnje protiv određenih grupa pod maskom slobode izražavanja i štampe predstavljalo bi nerješivu kontradikciju sa sistemom vrijednosti i političkom orijentacijom izraženom u Ustavu, tj. sa demokratskom vladavinom prava, ravnopravnošću svih ljudskih bića, jednakošću u dostojanstvu, zaštitom od diskriminacije, slobodom vjeroispovjesti i savjesti i zaštitom nacionalnih i etničkih manjina koje su priznate u različitim članovima Ustava...

Podstrekavanje mržnje predstavlja negiranje pomenutih koncepata i emotivnu pripremu za upotrebu nasilja. To je zloupotrebljavanje slobode izražavanja, jer predstavlja netolerantnu klasifikaciju grupe koja je karakteristična za diktaturu, a ne za demokratiju. Tolerisanje ostvarivanja slobode izražavanja i štampe na način koji je zabranjen članom 269 (1) Krivičnog zakonika u suprotnosti je sa uslovima koji proističu iz demokratske vladavine prava ...

Sažimajući svoj stav, Ustavni sud ističe da je ograničavanje slobode izražavanja i slobode štampe nužno i opravdano negativnim istorijskim iskustvima vezanim za pobuđivanje mržnje protiv određenih grupa ljudi, zaštitom ustavnih vrijednosti i obavezom Republike Mađarske da ispuni svoje obaveze po međunarodnom pravu..."

23. Odluka br. 14/2000 (V. 12) AB Ustavnog suda sadrži sljedeće stavove:

"3. Sloboda izražavanja mišljenja nije samo subjektivno pravo, već i garancija slobode izražavanja raznih stavova kojima se formira javno mnjenje. ...

Iako ovo pravo može da bude ograničeno, ono uživa posebnu zaštitu zbog toga što ima primarnu ulogu, i tako može da se ograniči samo u odnosu na mali broj drugih prava. Stoga, sekundarne teoretske vrijednosti kao što je javni mir, uživaju manju zaštitu nego ova pomenuta prava. ...

Kao i pravo na život, pravo na ljudsko dostojanstvo je naročito zaštićeno Ustavom ... Ustav nije vrijednosno neutralan već ima svoje vrijednosti.. Izražavanje mišljenja koje nije u skladu sa ustavnim vrijednostima nije zaštićeno članom 61 Ustava. ...

Ustavni sud ističe da, takođe po Ustavu, sloboda izražavanja sa sobom nosi "dužnosti i odgovornosti". Svi državni organi imaju obavezu da štite vrijednosti demokratske Države po principima vladavine prava i da poštuju dostojanstvo lica. Moraju se preduzeti radnje protiv postupanja koje predstavlja silu, mržnju i sukob. Odbijanje korišćenja prijetnje silom kao sredstvo rješavanja konflikta dio je složenog koncepta demokratije."

24. Odluka br. 18/2004 (V. 25) AB Ustavnog suda sadrži sljedeći stav:

"III. 2.1. ... I u slučaju ekstremnih mišljenja, sam sadržaj mišljenja ne opravdava ograničavanje slobode izražavanja i primjene pravnih mjera po građanskom, i ponekad i krivičnom pravu, već ga opravdavaju direktne i predvidive posljedice saopštavanja tog mišljenja."

25. Odluka br. 95/2008 (VII. 3) AB Ustavnog suda sadrži sljedeće stavove:

"III. 3.4. ... Cilj izmjena i dopuna (Krivičnog zakonika) jeste da se kazni govor i geste mržnje i čak i ako se oštećena strana ne može identifikovati. Kao rezultat, međutim, ovim se izmjenama i dopunama ne bi kažnjavalo samo postupanje kojim se krši čast i dostojanstvo nekih konkretnih lica, već svi oblici govora mržnje, uključujući rasističke izjave koje sadrže generalizacije, što znači da strane na koje se to "odnosi" ili strane koje smatraju da se to na njih "odnosi" nisu prinuđene da učestvuju ili da prate komunikaciju između lica koja izražavaju mržnju ili da se suoče sa stavovima mržnje u određenim medijima... Ekstremistički glasovi se ne guše u ustavnim demokratijama samo zbog njihovog sadržaja. U demokratskom društvu ako se napravi takva generalizacija, rasistički govor ne može da promijeni činjenicu da, iz perspektive države svaki građanin jeste jednako vrijedan i ima ista osnovna prava.

U sadašnjoj formi, izmjene i dopune takođe bi kažnjavale govor koji sadrži samo takve generalizacije. Učestvovanje u komunikaciji od strane lica koja pripadaju grupi koja je napadnuta, tj. njihovo slušanje ili izloženost na bilo koji način rasističkim izjavama, nije zakonski element krivičnog djela kako je definisano u izmjenama i dopunama.

Međutim, ovo su upravo predmeti u kojima izražavanje mišljenja može da uvrijedi ne samo senzitivnost ili osjećaj dostojanstva određenih lica, već i njihova ustavna prava. Na primjer, ukoliko počinitelj izrazi svoja ekstremistika politička ubjeđenja na takav način da je lice koje pripada povrijeđenoj grupi prinuđeno to sluša tu komunikaciju u stanju zastrašenosti i nije u poziciji to da izbjegne ("talačka publika")... U ovom slučaju, pravo predmetnog lica da ne sluša ili da ne sazna za neukusna ili uvredljiva mišljenja zaslužuje zaštitu....

Lica ne pripadaju samo zajednici građana već i užoj grupi ili zajednici. Pojedinaac može, takođe zbog pripadnosti takvoj grupi, da bude izložen uvredi takve težine i intenziteta da se kao sredstvo za pravno zadovoljenje mogu koristiti i krivično-pravne sankcije."

### III. ZAPAZANJA MEĐUNARODNIH ORGANA ZA PRAĆENJE LJUDSKIH PRAVA

26. Zaključna zapažanja Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava u odnosu na Mađarsku (usvojena u Ženevi, 11-29. oktobra 2010. godine) sadrže sljedeći stave:

“18. Komitet je zabrinut zbog rasprostranjenih anti-romskih izjava koje se lako šire ... koje se čuju od strane pripadnika rasformirane Mađarske garde... Nadalje, Komitet je zabrinut zbog indikacija da je u Državi potpisnici u porastu antisemitizam. Komitet je zabrinut zbog restriktivnog tumačenja člana 269 Krivičnog zakonika o podstrekavanju nasilja koje je dao Ustavni sud, i koje nije u skladu sa obavezama Države potpisnice po članu 20.”

27. Izvještaj Evropske komisije za brobu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) o Mađarskoj (četvrti ciklus monitoringa), koji je usvojen 20. juna 2008. godine, sadrži sljedeće:

“61. ... Došlo je do uznemirujućeg porasta rasizma i netolerancije u javnom diskursu u Mađarskoj, naročito, oformljavanje i širenje radikalne desno orjentisane Mađarske garde (Magyar Garda).... dosljedno se navodi kao uzrok duboke zabrinutosti. Od njenog oformljavanja u avgustu 2007. godine i javnog polaganja zakletve nekoliko stotina novih članova u oktobru 2007. godine, Mađarska garda organizovala je brojne javne skupove širom zemlje, pa i u selima sa velikom romskom populacijom; uprkos naoko bezazlenom statutu, jedna od najznačajnijih poruka ove grupe je odbrana etničkih Mađara od takozvanog ‘ciganskog kriminala’<sup>1</sup>. Pripadnici Mađarske garde paradiraju u jednakim crnim čizmama i uniformama koje su u paravojnom stilu, sa oznakama i zastavama koje veoma podsjećaju na zastavu Partije Strelastog krsta, otvorene nacističke organizacije koja je kratko vrijeme imala vlast u Mađarskoj tokom Drugog svjetskog rata i za čije su kratke vladavine desetine hiljada Jevreja i Roma ubijeni ili deportovani.

73. ... Grupe kao što je Mađarska garda takođe otvoreno izražavaju antisemitističke stavove ... izražavanje antisemitističkih stavova trenutno je u porastu u Mađarskoj.”

28. Treće mišljenje o Mađarskoj koje je dao Savjetodavni odbor Okvirne konencije za zaštitu nacionalnih manjina, koje je usvojeno 18. marta 2010. godine, sadrži sljedeći stav:

“75. Od svog osnivanja 2007. godine, Mađarska garda (Magyar Garda), organizuje brojne javne demonstracije širom zemlje, pa i u selima sa velikom romskom populacijom, tokom kojih pripadnici Mađarske garde paradiraju u jednakim crnim čizmama i uniformama koje su u paravojnom stilu, sa nacističkim oznakama i zastavama... Savjetodavni odbor je zabrinut ovim opasnim ponašanjem.”

### IV. KOMPARATIVNO PRAVO

29. Njemački Savezni ustavni sud zauzeo je stav u svojoj presudi u predmetu “*Stoppt den Synagogenbau!*” (BVerfGE, 111, 147 – *Inhaltsbezogenes Versammlungsverbot*) (23.06.2004), da je, da bi se

---

<sup>1</sup> Inače se pominje kao kriminalitet.

spriječilo ugrožavanje javnog reda, moguće ograničiti slobodu okupljanja ukoliko je *Art und Weise*, odnosno, način i sredstvo kojim se vodi okupljanje, a ne sadržaj okupljanja, nešto što izaziva zabrinutost. Shodno tome, moguće je ograničiti "agresivno i provokativno ponašanje učesnika koje zastrašuje građane i putem kojega učesnici demonstracija stvaraju atmosferu nasilja i potencijalne spremnosti na nasilje." Što se tiče povorke ekstremne desnice na Dan sjećanja na holokast, ovaj sud je uz to zauzeo stav da su "način i sredstvo (kojim se vodilo okupljanje) (mogli) da izazovu provokaciju koja je značajno pogađala moralni sežutivitet (*sittliches Empfinden*)". Kada je riječ o načinu na koji je vođeno ovo okupljanje, Savezni ustavni sud takođe je pridao veliku važnost provokativnom ponašanju protestanata. On je dodao da se isto odnosi i na to "kada se povorka, zbog svoje opšte prirode (*durch sein Gesamtgepräge*) identifikuje sa običajima i simbolima nacističke tiranije i zastrašuje druge građane podsjećajući na užase prošlog totalitarnog i nehumanog režima".

30. U kontekstu raspuštanja udruženja Njemački Savezni upravni sud, u presudi BVerwG 6 A 3.08 (05.08.2009), sumirao je svoju sudsku praksu koja se odnosi na zabranu udruženja na sljedeći način:

16. Da li u će svrha i djelatnost nekog udruženja biti kažnjiva po krivičnom pravu ili ne zavisiće od namjera i ponašanja njegovih članova. Udrugaenje kao takvo ne može biti krivično odgovorno. Samo fizička lica mogu biti kažnjena u krivičnom pravu jer kriminalitet podrazumijeva kapacitet za krivičnu odgovornost [*Schuldzurechnungsfähigkeit*], koji imaju samo fizička lica. Kako je jasno iz člana 3(5) Zakona o udruženjima [*VereinsG*], ipak je pravno moguće da udruženje bude krivično odgovorno [*Strafgesetzwidrigkeit einer Vereinigung*] jer udruženje može preko svojih članova i preko svojih organa oformiti kolektivnu volju koja je odvojena od pojedinačnih članova i koja može razviti svoje ciljeve [*Zweckrichtung*] i djelovati samostalno. Ukoliko je povrijeđeno krivično pravo zbog te zasebne svrhe ili samostalnog djelovanja udruženja, ispunjeni su svi uslovi da se primijeni zabrana [*Verbotstatbestand*]. Odlučujući faktor u ovom kontekstu jeste da se ponašanje članova može pripisati udruženju. Karakter udruženja mora da bude oblikovan [*prägen*] krivičnim djelima [*Strafgesetzwidrigkeit*] koja su počinili njegovi članovi. Udrugaenje može da teži paralelno sa tim i drugačijim ciljevima; osim zakonitog cilja predviđenog u njegovim pravilima, udruženje može da ima i kriminalne ciljeve koje postiže preko postupanja svojih članova. ...

17. Zabrana udruženja na osnovu člana 3(1), prva rečenica, prva alternativa Zakona o udruženjima, kada se pročita zajedno sa prvom alternativom člana 9 (2) Osnovnog zakona, jeste *de iure* nezavisna od osuđujuće presude u krivičnom pravu člana ili funkcionera udruženja. U nadležnosti je organa koje izdaje nalog za zabranu udruženja i upravnog suda da ispituju da li je došlo do povrede krivičnog prava [*Gesetzwidrigkeit*]. Međutim, nije svrha zabrane [*Verbotstatbestand*] da se izrekne dodatna sankcija pojedincima koji su već povrijedili odredbe krivičnog prava. Svrha (odredbe) jeste drugačija - da se riješi pitanje naročite opasnosti po javnu bezbjednost i javni red izražene u osnivanju ili nastavku postojanja organizacije koja planira ili počinjava krivična djela. Takve organizacije predstavljaju naročitu opasnost za interese [*Rechtsgüter*] koji se štite krivičnim pravom. Suštinski pokretač ove organizacije i njeni organizovani ljudski i materijalni resursi pomažu i promovišu kažnjiva djela. U isto vrijeme, osjećaj odgovornosti svakog člana često je umanjen,

pojedinačni otpor počinjavanju krivičnih djela je smanjen, a stvara se podsticaj na činjenje krivičnih djela (presuda od 18 Oktobra 1988, op. cit., p. 307 i pp. 23-24; Löwer, u: v. Münch/Kunig, GG, Vol. 1, 5th ed. 2000, note 39 ad Article 9)."

Njemački Savezni upravni sud višestruko je potvrđivao naloge za raspuštanje udruženja koja su podržavala (neo)nacističke ideje. U presudi u predmetu *Heimattreue Deutsche Jugend* (BVerwG 6 A 4.09 (01.09.2010), u kome su pripadnici udruženja propagirali nacističke rasističke materijale i ideje, Savezni upravni sud ponovio je svoju relevantnu sudsku praksu, navodeći da, da bi se ispunili uslovi za zabranu, udruženje mora da ima namjeru da realizuje svoje anti-ustavne ciljeve na militantan ili agresivan način, što je bilo uslov koji nije iziskivao upotrebu sile ili neko konkretno kršenje zakona. Da bi se utvrdilo da postoje neustavni ciljevi koji opravdavaju zabranu, bilo je dovoljno da program, scenografija i stil ukazuju na suštinsku vezu sa nacizmom. Činjenica da se udruženje povezuje sa nacističkom partijom (koja je zabranjena u Njemačkoj) ili da propagira rasističke teorije koje nisu u skladu sa ustavnom zabranom diskriminacije bila je dovoljna da se ispune uslovi za zabranu udruženja. Ukoliko bi udruženje pokušalo da sakrije svoje neustavne namjere, uslovi za zabranu postali bi jasni jednostavno iz opšte slike koju su sačinjavale izjave i ponašanje pojedinaca. Činjenica da ovi elementi mogu da izgledaju podređeni različitom broju bezazlenih okolnosti nije govorila ništa sama po sebi o njihovom značaju.

31. Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država razmatrao je problem zastrašivanja u predmetu *Virdžinija protiv Blacka*, 538 U.S. 343 (2003). Po jednom zakonu u Virdžiniji teško je krivično djelo ako "bilo koje lice..., sa namjerom zastrašivanja bilo kog lica ili grupe..., zapali... krst na imovini drugog lica, autoputu ili na nekom drugom mjestu," i precizira se da "svako takvo spaljivanje.... predstavlja *prima facie* dokaz namjere da se zastraši neko lice ili grupa lica."

Vrhovni sud našao je da je spaljivanje krsta u Sjedinjenim Državama neraskidivo vezano za istoriju Kju Kluks Klana. Klan je često koristio spaljivanje krsta kao instrument za zastrašivanje i prijetnju predstojećeg nasilja. Do danas, bez obzira na to da li je poruka političke prirode ili ima i namjeru da zastraši, spaljivanje krsta jeste "simbol mržnje". Iako spaljivanje krsta ne prenosi neizbježno poruku zastrašivanja, često lice koje pali krst ima za cilj da primaoci njegove poruke treba da se plaše za život. Prvi amandman na Ustav Sjedinjenih Država dozvolio je državi da zabrani "stvarne prijetnje", koje obuhvataju izjave u kojima govornik ima za cilj da prenese ozbiljan izraz namjere da poćini neko djelo nezakonitog nasilja prema nekom pojedincu ili grupi pojedinaca. Govornik ne mora zapravo i namjeravati da ostvari prijetnju. Zabrana stvarnih prijetnji štitila je pojedince od straha od nasilja i poremećaja koje taj strah izaziva, kao i od mogućnosti da će se ta prijetnja ostvariti. Zastrašivanje, u onom smislu koji se može zabraniti ustavom, bilo je jedna vrsta stvarne prijetnje, gdje je

govornik upućivao prijetnju licu ili grupi lica sa namjerom da se žrtva dovede u stanje straha od tjelesne povrede ili smrti. Prvi amandman dozvoljavao je Virdžiniji da van zakona stavi spaljivanje krsta koje je rađeno sa namjerom da se zastraši, jer je spaljivanje krsta bilo oblik zastrašivanja koji se naročito brzo širio.

## PRAVO

### I. NAVODNA POVREDA ČLANA 11 KONVENCIJE

32. Podnosilac predstavke žalio se da raspuštanje Udruženja kojim je on predsjedavao predstavlja povredu njegovog prava na slobodu udruživanja koja se garantuje članom 11 Konvencije, koji glasi:

“1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

2. Za ostvarivanje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”

Vlada je osporila ovaj argument.

#### A. Prihvatljivost

33. Po mišljenju Vlade, predstavka treba da se proglasi neprihvatljivom jer je neprihvatljiva *ratione materiae* sa odredbama Konvencije s obzirom na član 17, pošto je Udruženje pružalo institucionalni okvir za izražavanje rasne mržnje protiv jevrejskih i romskih građana. Vlada je skrenula pažnju na činjenicu da su međunarodni organi za praćenje ljudskih prava (kao što su Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije, v. stavove 26 i 28 ove presude) takođe izrazili zabrinutost zbog prijetećeg efekta uniforme, oznaka i zastava koje se koriste na demonstracijama Pokreta.

34. Vlada se pozvala na sudsku praksu institucija Konvencije, uključujući odluku Suda u predmetu *Garaudy protiv Francuske* (24. jun 2003. godine, br. 65831/01, ECHR 2003-IX (izvodi)). Vlada je istakla da se, kada su se podnosioci predstavke pozivali na pravo na slobodu izražavanja da bi opravdali objavljivanje tekstova kojima se krši sam duh Konvencije i suštinske vrijednosti demokratije, Evropska komisija za ljudska prava pozivala na član 17 Konvencije, direktno ili indirektno, odbijajući njihove

argumente i proglašavajući njihove predstavke neprihvatljivima (primjeri obuhvataju Odluku Komisije u predmetu *Glimmerveen i Hagenbeek protiv Holandije*, br. 8348/78 i 8406/78 (spojene), Odluku komisije od 11. oktobra 1979. godine, Odluke i izvještaji (DR) 18, str. 187, i Odluku Komisije u predmetu *Pierre Marais protiv Francuske*, br. 31159/96, Odluka Komisije od 24. juna 1996. godine, DR 86, str. 184). Po mišljenju Vlade sud je naknadno potvrdio taj pristup (koji se koristio u predmetu *Lehideux i Isorni protiv Francuske*, 23. septembar 1998. godine, stavovi 47 i 53, *Izvještaji o presudama i odlukama* 1998-VII). Štaviše, oni su istakli, da je u predmetu koji se odnosio na član 11 (*W.P. i drugi protiv Poljske* (dec.), br. 42264/98, 2. septembar 2004. godine, *Izvještaji* 2004-VII), Sud konstatovao da "opšta svrha člana 17 jeste da se priječi da totalitarne grupe u svom interesu koriste principe Konvencije." Slični zaključci doneseni su u predmetima *Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ((dec.), br. 23131/03, 16. novembar 2004. godine, *Izvještaji* 2004-XI), i *Witzsch protiv Njemačke* ((dec.), br. 7485/03, od 13. decembra 2005. godine; Vlada se, da bi napravila kontrast, pozvala na presudu u predmetu *Vajnai protiv Mađarske* (br. 33629/06, stav 25, ECHR 2008)).

35. Podnosilac predstavke naveo je u odgovoru da djelatnosti Udruženja nisu predstavljale zloupotrebu prava na slobodu izražavanja i udruživanja, pošto su njihovi ciljevi bili obnavljanje vladavine prava zaštitom građana od kriminalaca. Udruženje nije bilo uključeno ni u kakvu akvitnost koja je imala za cilj rušenje bilo kog prava ili sloboda izloženih u Konvenciji.

36. Sud na samom početku konstatuje da se, za razliku od predmeta koje je navela Vlada u kojima je bilo riječi o slobodi izražavanja, ova predstavka odnosi na pravo Podnosioca predstavke na slobodu udruživanja i na zaista ozbiljno ograničavanje iste, koje je dovelo do prekidanja zakonitog postojanja Udruženja kao takvog. Stoga se mora napraviti razlika između ove predstavke i predstavki na koje se pozvala Vlada. U vezi sa tim predstavkama sud konstatuje da je, naročito u predmetu *Garaudy* i u predmetu *Lehideux i Isorni* (oba citirana ranije u ovoj presudi), bilo riječi o opravdavanju politika koje su ličile na nacizam. Zbog toga, nalaz da je došlo do zloupotrebe po članu 17 leži u činjenici da su se na član 10 pozivale grupe sa totalitarnim motivima.

37. U ovom predmetu, međutim, Vlada nije tvrdila da je Podnosilac predstavke izrazio prezir za žrtve totalitarnog režima (za razliku od presude u predmetu *Witzsch* (citirano ranije u tekstu ove presude)) niti da je pripadao grupi sa totalitarnim ambicijama. A ni informacije koje su se nalazile u spisima predmeta nisu podržavale takav zaključak. U relevantno vrijeme Podnosilac predstavke bio je predsjedavajući jednog registrovanog udruženja. On se žalio zbog raspuštanja tog udruženja zajedno raspuštanjem pokreta koji je, po mišljenju domaćih sudova, predstavljao jedinicu unutar udruženja, u suštini zbog demonstracija koje nisu bile proglašene nezakonitima na domaćem nivou i nisu dovele do nikakvog čina nasilja. U

tim okolnostima, Sud ne može da zaključi da su aktivnosti Udruženja imale za cilj da opravdaju ili propagiraju ideologiju ugnjetavanja koja bi služila "totalitarnim grupama".

38. Te aktivnosti, čija kompatibilnost sa članom 11 Konvencije će biti predmet razmatranja u meritumu (uporediti sa presudom u predmetu *Féret protiv Belgije*, br. 15615/07, stav 52, 16. jul 2009. godine), ne otkrivaju *prima facie* nikakav čin koji ima za cilj uništenje bilo kog od prava i sloboda izloženih u Konvenciji (v. presudu u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, 10. jul 1998. godine, stav 29, *Izveštaji* 1998-IV) niti bilo kakvu *prima facie* namjeru Podnosioca predstavke da javno brani ili širi propagandu kojom se podržavaju totalitarni stavovi (v. *Vajnai*, citirano ranije u tekstu ove presude, stavovi 24 do 26). Samo kada se završi pomenuto razmatranje, Sud će moći da odluči, u okolnostima ovog predmeta, da li treba primijeniti član 17 Konvencije (v. presudu u predmetu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* [GC], br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, stav 96, ECHR 2003-II).

39. Slijedi da, po mišljenju Suda, ova predstavke ne predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje predstavke u smislu člana 17 Konvencije. Stoga, ona nije nespojiva *ratione materiae* sa odredbama Konvencije u smislu člana 35 stav 3 Konvencije. Sud dalje konstatuje da ona nije neprihvatljiva ni po kom drugom osnovu. Stoga ona mora biti proglašena prihvatljivom.

## B. Meritum

### 1. Argumenti strana

#### (a) Vlada

40. Vlada je navela da Pokret nije imao odvojen pravni status već da je bio jedinica Udruženja koja je oformljena organizovana i finansirana od strane Udruženja. Članovi Pokreta djelovali su u interesu i pod vodstvom Udruženja i Udruženju su plaćali članarinu. Činjenica da statut Udruženja nije pojašnjavao njegovu internu strukturu nije mogla da dovede do zaključka da Pokret nije bio *de iure* dio Udruženja. Međutim, čak i ako pretpostavimo da je Pokret bio odvojeno pravno lice *de iure*, njegove *de facto* veze sa Udruženjem opravdavale su nalaz da je Udruženje prekoračilo svoju slobodu izražavanja kada je riječ o djelovanju Pokreta. Stoga Udruženje kojim je predsjedavao Podnosilac predstavke nije bilo raspušteno zbog djelovanja odvojenog pravnog lica već zbog svojih sopstvenih djelatnosti.

41. Štaviše, Vlada je bila mišljenja da nije bilo zadiranja u slobodu udruživanja Podnosioca predstavke, jer ta sloboda nije obuhvatala pravo na udruživanje sa drugima radi širenja rasističke propagande. Međutim, čak i da jeste bilo zadiranja u pravo udruživanja, ono je bilo propisano zaknom i

služilo je legitimnim ciljevima zaštite javne bezbjednosti, sprečavanja nereda ili kriminala i zaštiti prava i sloboda drugih.

42. Nadalje, to zadiranje bilo je neophodno u demokratskom društvu, zbog rasističkog i antisemitističkog sadržaja demonstracija koje je organizovao Pokret i zbog njegovih paravojnih rituala, koji su bili zastrašujući i traumatizirajući, koji su promovisali segregaciju, povećavali tenzije u društvu i izazivali nasilje. Što se tiče srazmjernosti ove mjere, raspuštanje Udruženja bilo je odgovarajuća sankcija za propagiranje rasne diskriminacije i segregaciju. Ono nije bilo ni najteža moguća sankcija, pošto su se mogle koristiti i krivične sankcije, kao *ultima ratio* protiv uključenih pojedinaca koji su bili odgovorni za najteža izražavanja rasne mržnje, podstrekavanje drugih na nasilje.

**(b) Podnosilac predstavke**

43. Na samom početku, Podnosilac predstavke istakao je da, iako su domaći sudovi našli drugačije, sporno djelovanje Pokreta nije moglo da se pripiše Udruženju. On je osporio da je Pokret predstavljao sastavni dio Udruženja, pošto su ova dva pravna lica funkcionisala zasebno i samostalno, doduše u saradnji. On je takođe istakao da niko od članova Udruženja nije učestvovao u Pokretu.

44. Podnosilac predstavke osporio je argument Vlade da je raspuštanje Udruženja imalo legitima cilj u interesu nacionalne bezbjednosti i javne bezbjednosti, tj. sprečavanje nereda i kriminala i zaštitu prava i sloboda drugih u smislu člana 11 stav 2 Konvencije. Po mišljenju Podnosioca predstavke, sudovi nisu utvrdili nikakav slučaj stvarnih nereda ili povrede prava drugih. On je istakao da su domaće odluke pominjale samo puku hipotetičku opasnost čije sprečavanje ne može da se doživi kao legitiman cilj po Konvenciji.

45. Nadalje, Podnosilac predstavke tvrdio je da, čak i ako se pretpostavi da je zadiranje u prava iz člana 11 Konvencije bilo zakonito, raspuštanje Udruženja nije bilo nužno, niti je bilo srazmjerno ciljevima koji su se željeli postići. On je konstatovao da svako zadiranje javnih vlasti u ostvarivanje prava na slobodu udruživanja mora da bude srazmjerno težini spornog postupanja; dakle, sankcija koju su izrekli domaći sudovi bila je previše teška. Po sudskoj praksi Suda, raspuštanje se čuvalo za one situacije u kojima djelovanja udruženja ozbiljno ugrožavaju samu suštinu demokratskog sistema; ni djelatnosti Udruženja ni djelatnosti Pokreta nisu pokušavale postići tako nešto, niti su to postizale. U svakom slučaju, relevantno domaće pravo nije predvidjelo nijednu drugu sankciju osim raspuštanja za navodno nezakonite aktivnosti udruženja, što je činjenica koja sama po sebi isključuje svaku mogućnost srazmjernosti sankcije.

46. Podnosilac predstavke takođe je istakao da izuzeci izloženi u članu 11 stav 2 moraju da se tumače veoma usko; samo ubjedljivi i neumitni razlozi mogli su da opravdaju ograničenja slobode udruživanja. Međutim, u

ovom konkretnom predmetu, domaći sudovi nisu pružili dovoljne i relevantne razloge za ograničenje, pošto nisu pokazali kako su djelatnosti Udruženja mogle da isprovociraju konflikte ili da podrže ili promovišu nasilje i uništavanje demokratije. Zaista, aktivnosti Udruženja bile su usmjerene samo na omogućavanje rasprave o neriješenim društvenim problemima kao što su bezbjednost ugroženih ljudi i izuzetno visoka stopa kriminala.

47. Podnosilac predstavke dalje je skrenuo pažnju na sudsku praksu Suda koja se odnosi na član 11 u svjetlu člana 10. U tom kontekstu, on je priznao da ideje koje je izražavao Pokret mogu da budu uvredljive ili šokantne. Ipak, one nisu predstavljale podstrekavanje na mržnju i netrpeljivost i zato su bile kompatibilne sa principima pluralizma i tolerancije u demokratskom društvu.

#### **(c) Treća strana**

48. Evropski centar za romska prava naveo je da se slobode koje se garantuju članom 11 Konvencije mogu ograničiti da bi se zaštitila prava i slobode manjinskih zajednica. Pozivajući se, između ostalog, na relevantne odredbe Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, oni su naveli da organizacije koje su pokušavale da opravdaju ili promovišu rasnu mržnju i diskriminaciju u bilo kom obliku nisu ulazile u područje zaštite predviđene članom 11. Treća strana dalje je skrenula pažnju na činjenicu da manjine, a naročito Romi, uživaju posebnu zaštitu po članu 14 Konvencije, i navela da je sve jači međunarodni konsenzus između država članica Savjeta Evrope po pitanju prepoznavanja obaveze da se zaštititi njihova bezbjednost.

## **2. Ocjena Suda**

#### **(a) Da li je bilo zadiranja**

49. Sud konstatuje da je Udruženje kojim je predsjedavao Podnosilac predstavke raspušteno i da je posljedica te mjere bila i raspuštanje Pokreta (v. stav 15 ove presude). Stoga Sud smatra da je došlo do zadiranja u pravo Podnosioca predstavke koje se garantuje u članu 11 Konvencije.

#### **(b) Da li je ovo zadiranje bilo opravdano**

50. Takvo zadiranje predstavlja povredu člana 11 ako nije propisano zakonom, ako nema jedan ili više legitimnih ciljeva u smislu člana 11 stav 2 i ako nije bilo neophodno u demokratskom društvu da se postignu ti ciljevi.

##### *(i) "Propisano zakonom"*

51. Sud smatra da je Udruženje, a samim tim i Pokret, bilo raspušteno po članu 16(2)(d) Zakona br. II iz 1989 o pravu na slobodu udruživanja (v. stav

18 ove presude), uključujući pominjanje člana 2(2) ("narušavanje prava i sloboda drugih") u članu 16 (2) (d).

Sud dalje konstatuje da se argumenti strana razilaze oko toga da li su odluke domaćih sudova zakonito uključile raspuštanje Pokreta u naredbu o rasformiranju Udruženja.

U vezi sa tim Sud konstatuje da su, u odgovoru na zapažanja tužilačkih organa o činjenicama (v. detaljno stav 11 ove presude), Apelacioni sud u Budimpešti i Vrhovni sud našli (v. stavove 15 i 16 ove presude) da se Pokret mora smatrati jedinicom koja funkcioniše u okviru udruženja a ne samostalno, i da je to pitanje tumačenja domaćeg prava o udruženjima. Ti sudovi su konstatovali da je glavna djelatnost Udruženja bila osnivanje, rad, vođenje i finansiranje Pokreta.

Sud ne nalazi posebne elemente u spisima predmeta ili argumentima strana koji bi učinili ovu konkretnu primjenu zakona proizvoljnom, s obzirom na to da su domaće vlasti u boljem položaju da daju tumačenje domaćeg prava i ocjenu dokaza. S obzirom na činjenicu da je oformljavanje Pokreta bilo projekat Udruženja, da su Pokret i Udruženje imali zajednički račun u banci, da je kandidate za članstvo u Pokretu ocjenjivalo Udruženje i da su se uniforme za Pokret mogle kupiti u Udruženju, Sud ne nalazi da su stavovi tih sudova bili nerazumni.

Zbog toga je Sud uvjeren da je raspuštanje Udruženja zbog djelovanja Pokreta bilo "propisano zakonom", s obzirom na nalaze domaćih sudova o njihovom međusobnom odnosu.

*(ii) Legitimni cilj*

52. Sud smatra da se sporna mjera može shvatiti kao mjera koja je imala za cilj očuvanje javne bezbjednosti, sprečavanje nereda i zaštitu prava drugih, što su sve legitimni ciljevi u smislu člana 11 stav 2 Konvencije, bez obzira na navode Podnosioca predstavke da domaći sudovi nisu pokazali postojanje stvarnih slučajeva nemira ili kršenja prava drugih (v. stav 44 ove presude).

Ostaje da se potvrdi da li je sporna mjera bila neophodna u demokratskom društvu.

*(iii) Neophodna u demokratskom društvu*

*(a) Opšti principi*

53. Opšti principi artikulisani u sudskoj praksi Suda u ovoj oblasti sumirani su u predmetu *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske* (30. januar 1998. godine, *Izveštaji 1998-I*) na sljedeći način:

“42. Sud ističe da bez obzira na svoju autonomnu ulogu i posebnu oblast primjene, član 11 mora takođe da se razmotri u svjetlu člana 10. Zaštita mišljenja i slobode izražavanja mišljenja jedan je od ciljeva slobode okupljanja i udruživanja koji su pohranjeni u članu 11 (v. između ostalog *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog*

*Kraljevstva* presuda od 13. avgusta 1981. godine, Serija A br. 44, p. 23, stav 57, i *Vogt protiv Njemačke* presuda od 26. septembra 1995. godine, Serija A br. 323, p. 30, stav 64).

43. Ovo se još više odnosi na političke partije zbog njihove suštinske uloge u obezbjeđivanju pluralizma i pravog funkcionisanja demokratije (v. stav 25 ove presude).

Kao što je Sud rekao mnogo puta, nema demokratije bez pluralizma. Iz tog je razloga sloboda izražavanja koja je pohranjena u članu 10 primjenjiva, uz poštovanje stava 2, ne samo na "informacije" ili "ideje" koje se pozitivno primaju ili se smatraju neuvredljivima ili izazivaju ravnodušnost, već i na informacije ili ideje koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju (v. između ostalog, presudu u predmetu *Vogt*, citiranu ranije u tekstu ove presude, p. 25, stav 52). Činjenica da njihove aktivnosti čine dio kolektivnog ostvarivanja slobode izražavanja sama po sebi daje pravo političkim partijama da traže zaštitu po članovima 10 i 11 Konvencije...

45. Demokratija je bez sumnje temeljna karakteristika evropskog javnog poretka (v. presudu u predmetu *Loizidou* citiranu ranije u tekstu ove presude, p. 27, stav 75). ...

Uz to, članovima 8, 9, 10 i 11 Konvencije propisuje se da zadiranje u ostvarivanje prava koja ovi članovi čuvaju mora da se cijeni u odnosu na mjerilo onoga što je "neophodno u demokratskom društvu". Jedini tip neophodnosti kojim se može opravdati bilo koje zadiranje u ta prava stoga jeste ono za koje se može tvrditi da proističe iz "demokratskog društva". Demokratija je tako izgleda jedini politički model po Konvenciji i, shodno tome, jedini koji je kompatibilan sa njom....

46. Zbog toga izuzetke izložene u članu 11, kada je riječ o političkim partijama, treba tumačiti strogo; samo uvjerljivi i neumitni razlozi mogu da opravdaju ograničenja slobode udruživanja tih partija. U utvrđivanju da li postoji neophodnost u smislu člana 11 stav 2, Strane ugovornice imaju samo ograničeno polje slobodne procjene, koje ide ruku pod ruku sa rigoroznim evropskim nadzorom koji obuhvata i pravo i odluke kojom se to pravo primjenjuje, uključujući i odluke nezavisnih sudova. Sud je već našao da je takvo pomno praćenje i analiza neophodno u jednom predmetu koji se odnosio na poslanika koji je osuđen za vrijeđanje (v. presudu u predmetu *Castells* citiranu ranije u tekstu ove presude, pp. 22-23, stav 42); takvo pomno praćenje i analiza još su neophodniji kada se raspušta čitava politička partija i kada se zabranjuje njenim liderima da u budućnosti vrše slične djelatnosti.

47. Kada Sud sprovodi svoju pomnu analizu, njegov zadatak nije da svojim mišljenjem zamijeni mišljenje relevantnih domaćih organa, već da izvrši reviziju po članu 11 odluka koje su ti sudovi donijeli u vršenju svog diskrecionog prava na odlučivanje. To ne znači da Sud mora da se ograniči na utvrđivanje da li je tužena Država svoje diskreciono pravo vršila razumno, pažljivo i sa dobrim namjerama; Sud mora takođe da ramotri zadiranje na koje je podnesena pritužba u svjetlu predmeta u cjelini i da utvrdi da li je ono bilo "srazmjerno legitimnom cilju koji se pokušao postići" i da li razlozi koje su navele domaće vlasti opravdavaju da je ono bilo "relevantno i dovoljno". Pri tome Sud mora da se uvjeri da su domaće vlasti primijenile standarde koji su bili u skladu sa principima ugrađenim u član 11 i, štaviše, da su oni svoje odluke bazirali na prihvatljivoj ocjeni relevantnih činjenica (v. *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Jersild protiv Danske* od 23. septembra 1994. godine, Serija A br. 298, str. 26, stav 31)."

54. Dalji relevantni principi nalaze se u presudi u predmetu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi* (citirano ranije u tekstu ove presude), i to:

“(γ) Mogućnost izricanja ograničenja, i rigorozni evropski nadzor

96. Slobode koje se garantuju članom 11, i članovima 9 i 10 Konvencije, ne mogu lišiti vlasti Države u kojoj udruženje, svojim djelatnostima, ugrožava aktivnosti državnih institucija, prava da štiti te institucije. U vezi sa tim, Sud ističe da je i ranije nalazio da neki kompromisi između obaveza zaštite demokratskog društva i prava pojedinaca jesu svojstveni sistemu Konvencije. Da bi postojao kompromis te vrste svako zadiranje vlasti mora biti u skladu sa stavom 2 Člana 11 - što Sud u daljem tekstu razmatra. ...

98. Politička partija može da promoviše promjene u zakonu ili u pravnim ili ustavnim strukturama Države pod dva uslova: prvo, sredstva koja se koriste za te svrhe moraju biti zakonita i demokratska; drugo, predložena promjena mora sama po sebi da bude kompatibilna sa osnovnim demokratskim principima. Nužno slijedi da politička partija čiji lideri podstiču na nasilje ili predlažu politiku koja ne poštuje demokratiju ili je usmjerena na uništavanje demokratije i izrugivanju prava i sloboda priznatih u demokratiji ne mogu da traže zaštitu od kazni koje se izreknu po tom osnovu (v. presudu o predmetu *Yazar i drugi protiv Turske*, br. [22723/93](#), [22724/93](#) i [22725/93](#), stav 49, ECHR 2002-II, i, *mutatis mutandis*, sljedeće presude: *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. [29221/95](#) i [29225/95](#), stav 97, ECHR 2001-IX, i *Socijalistička partija i drugi protiv Turske*, presuda od 25. maja 1998. godine, Izvještaji 1998-III, str. 1256-57, stavovi 46-47).

99. Ne može se isključiti mogućnost da politička partija, tražeći svoja prava po članu 11 i po članovima 9 i 10 Konvencije, može da pokuša da iz toga izvuče pravo na postupanje koje u praksi predstavlja aktivnosti usmjerene na uništavanje prava i sloboda izloženih u Konvenciji i tako i dovede do uništavanja demokratije (v. odluka u predmetu *Komunistička partija (KPD) protiv Njemačke* br. [250/57](#), Odluka Komisije od 20. jula 1957. godine, Godišnjak 1, str. 222). S obzirom na ovu veoma jasnu vezu koja postoji između Konvencije i demokratije (v. stavove 86-89 ove presude) niko ne smije biti ovlašćen da se pozove na odredbe Konvencije da bi slabio ili uništavao ideale i vrijednosti demokratskog društva. Pluralizam i demokratija baziraju se na kompromisu koji iziskuje razne ustupke od strane pojedinaca ili grupa pojedinaca koji ponekad moraju da se slože da im se ograniče neke od sloboda koje uživaju da bi se garantovala veća stabilnost države kao cjeline (v., *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Petersen protiv Njemačke*, br. [39793/98](#), ECHR 2001-XII).

U tom kontekstu, Sud smatra da uopšte nije nevjerovatno da totalitarni pokreti, organizovani u formi političkih partija mogu da se obračunaju sa demokratijom, nakon što napreduju u okviru demokratskog režima, za što postoje primjeri u modernoj evropskoj istoriji ...

(δ) Mogućnost pripisivanja radnji i govora članova političkih partija tim partijama

101. Sud dalje konstatuje da osnivanje i program političke partije ne može da se uzme u obzir kao jedini kriterijum za utvrđivanje ciljeva i namjera partije. Političko iskustvo Strana ugovornica pokazuje da u prošlosti političke partije koje su imale ciljeve suprotne temeljnim principima demokratije nisu otkrivale takve svoje ciljeve u svojim zvaničnim publikacijama sve dok nisu dobile vlast. Zbog toga Sud uvijek ističe da politički program partije može prikrivati ciljeve i namjere partije koje se razlikuju od onih koje partija proklamuje. Da bi se verificovalo da to nije tako, sadržaj programa mora da se upoređuje sa djelovanjem partijskih lidera i stavovima koje oni zagovaraju. Uzete tako zajedno, te radnje i ponašanja mogu biti relevantni u postupcima vezanim za raspuštanje neke političke partije, uz uslov da, posmatrane tako u cjelini, one otkrivaju ciljeve i namjere te partije...

## (ε) Odgovarajuće vrijeme za raspuštanje

102. Uz to Sud smatra da se od države ne može tražiti da čeka sa intervencijom, dok politička partija ne preuzme vlast i ne počne da preduzima konkretne korake u implementaciji politike koja je nespojiva sa standardima Konvencije i demokratije, čak i ako je opasnost te politike po demokratiju dovoljno utvrđena i neposredna. Sud prihvata da kada prisutvo takve opasnosti utvrde domaći sudovi, nakon detaljne analize rigoroznog evropskog nadzora, država može "razumno preduprijediti izvršavanje politike koja je nespojiva sa odredbama Konvencije, prije nego što se učini pokušaj da se takva politika implementira kroz konkretne korake koji mogu da naruše građanski mir i demokratski režim zemlje (v. presudu Vijeća, stav 81).

103. Sud je stava da je takva moć preventivne intervencije države u skladu sa pozitivnim obavezama Strana ugovornica po članu 1 Konvencije da obezbijedi prava i slobode lica u njenoj nadležnosti. Te obaveze ne odnose se samo na sva zadiranja koja mogu da nastanu od činjenja ili nečinjenja koja se mogu pripisati subjektima države ili se događaju u javnim ustanovama, već i na ona zadiranja koja se mogu pripisati fizičkim licima u pravnim licima koja nisu državna... Može biti opravdano da Strana ugovornica u okviru svojih pozitivnih obaveza uvede političkim partijama, koje su organi čiji je *raison d'être* da preuzmu vlasti i upravljaju radom značajnog dijela državnog aparata, dužnost da poštuju i čuvaju prava i slobode koje se garantuju Konvencijom i obavezu da ne ističu politički program koji je u suprotnosti sa osnovnim principima demokratije.

## (ζ) Opšta ocjena

104. S obzirom na gore navedene argumente, opšta ocjena Suda u odnosu na pitanje da li raspuštanje političke partije zbog rizika da se podrivaju demokratski principi zadovoljava uslov da postoji "goruća socijalna potreba" (v. npr. presuda u predmetu *Socijalistička partija i drugi*, citirano ranije u tekstu ove presude, str. 1258, stav 49), mora da se fokusira na sljedeće: (i) da li je bilo vjerovatnih dokaza da je rizik za demokratiju, ako se pretpostavi da je dokazano da je postojao, bio dovoljno neposredan; (ii) da li su radnje i govori lidera i članova političke partije o kojoj je riječ mogli da se pripišu partiji kao cjelini; i (iii) da li su radnje i govori koji se mogu pripisati političkoj partiji predstavljali cjelinu koja je davala jasnu sliku modela društva kakav je zamišljala i zagovarala partija, a koji je bio nespojiv sa konceptom "demokratskog društva".

105. Opšta ocjena navedenih stavki koju Sud mora da sprovede mora da uzme u obzir i istorijski kontekst u kome je došlo.... do raspuštanja... u zemlji o kojoj je riječ da bi se obezbijedilo propisno funkcionisanje "demokratskog društva" (v. *mutatis mutandis*, presuda u predmetu *Petersen*, citirana ranije u tekstu ove presude)."

55. Presuda suda u predmetu *Herri Batasuna i Batasuna protiv Španije* (br. 25803/04 i 25817/04, ECHR 2009) sadrži sljedeće relevantne stavove:

"79. ... Nužno slijedi da politička partija čiji lideri podstiču na nasilje ili ističu politiku koja ne poštuje demokratiju ili koja ima za cilj uništavanje demokratije i izrugivanje prava i sloboda koji su priznati u demokratiji ne može da traži zaštitu po Konvenciji od kazni koje se izriču po tim osnovama...

81. ... Država može "razumno da preduprijediti izvršavanje politike koja je nespojiva sa odredbama Konvencije, prije nego što se učini pokušaj da se takva politika implementira kroz konkretne korake koji mogu da naruše građanski mir i demokratski režim zemlje" (v. presudu u predmetu *Refah Partisi*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 102). ...

83. Opšta ocjena Suda u odnosu na pitanje da li raspuštanje političke partije zbog rizika da se podrivaju demokratski principi zadovoljava uslov da postoji "goruća socijalna potreba" (v. npr. presuda u predmetu *Socijalistička partija i drugi*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 49), mora da se fokusira na sljedeće: (i) da li je bilo vjerovatnih dokaza da je rizik za demokratiju, ako se pretpostavi da je dokazano da je postojao, bio dovoljno neposredan; (ii) da li su radnje i govori koji se mogu pripisati političkoj partiji predstavljali cjelinu koja je davala jasnu sliku modela društva kakav je zamišljala i zagovarala partija, a koji je bio nespojiv sa konceptom "demokratskog društva"..."

*(β) Primjena navedenih principa na ovaj konkretni predmet*

56. Sud ističe na samom početku da se, iako pravo na osnivanje i rad političkih partija ulazi u područje zaštite po članu 11 Konvencije, kao i pravo na osnivanje i rad socijalnih organizacija, ove dvije vrste subjekata razlikuju jedni od drugih, između ostalog, i po ulozi koju imaju u funkcionisanju demokratskog društva, pošto mnoge socijalne organizacije doprinose funkcionisanju demokratskog društva samo posredno.

U nekoliko država članica Savjeta Evrope, političke partije uživaju poseban zakonski status koji im olakšava učešće u politici generalno gledano, a konkretno u izborima; one takođe imaju posebne zakonski utvrđene funkcije u izbornom procesu i u formiranju javnih politika i javnog mnjenja.

Socijalne organizacije obično ne uživaju takve zakonske povlastice i u principu imaju manje prilika da utiču na političko odlučivanje. Mnoge od njih ne učestvuju u javnom političkom životu iako nema stroge podjele između različitih oblika udruživanja u tom smislu i njihova stvarna politička relevantnost može se utvrditi samo od slučaja do slučaja.

Socijalni pokreti mogu da imaju značajnu ulogu u formiranju politike i javnih politika, ali u poređenju sa političkim partijama, takve organizacije obično imaju manje zakonski povlašćenih mogućnosti da utiču na politički sistem. Međutim, s obzirom na stvarni politički uticaj koji socijalne organizacije i pokreti imaju, kada se ocjenjuje opasnost za demokratiju, njihov uticaj mora se uzeti u obzir.

57. Po mišljanju Suda, država takođe ima pravo da preduzme preventivne mjere da zaštiti demokratiju od takvih nepartijskih subjekata, ukoliko dovoljno neposredna opasnost za prava drugih prijeti da podrije osnovne vrijednosti na osnovu kojih postoji i funkcioniše demokratsko društvo.

Jedna od takvih vrijednosti je koegzistencija članova društva bez rasne segregacije, bez koje je demokratsko društvo nezamislivo. Od države ne može da se traži da čeka sa intervencijom, da politički pokret preduzme radnje da podrije demokratiju ili da pribjegne nasilju. Čak i ako taj pokret nije učinio pokušaj da preuzme vlast i ako rizik za demokratiju koji je njegova politika predstavljala nije bio neposredan, država ima pravo da djeluje preventivno ako se utvrdi da je takav pokret počeo da preduzima

konkretno korake u javnom životu da sprovede politiku koja je nespojiva sa standardima Konvencije i demokratije (v. presudu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 102).

58. U ocjeni neophodnosti i srazmjernosti mjera na koje se Podnosilac predstavke žalio, Sud konstatuje da se ovaj konkretni predmet odnosi na raspuštanje udruženja i pokreta, a ne na raspuštanje političke partije. Odgovornosti koje potiču od posebne ustavne uloge i zakonskih povlastica koje se odnose na političke partije u mnogim državama članicama Savjeta Evrope mogu da se primjenjuju u slučaju socijalnih organizacija samo u mjeri u kojoj takve organizacije zaista imaju uporediv stepen političkog uticaja. Sa druge strane, Sud je svjestan da je prekidanje zakonitog postojanja Udruženja i Pokreta bilo sankcija značajne težine jer je oduzelo ovim grupama pravne, finansijske i praktične prednosti koje se obično obezbjeđuju registrovanim udruženjima u većini nadležnosti (v. stav 18 ove presude). Stoga, svaka takva mjera mora da bude potkrijepljena relevantnim i dovoljnim razlozima, upravo kao u slučaju raspuštanja političke partije, iako u slučaju udruženja, s obzirom na njegove ograničenije mogućnosti da vrše uticaj u državi, opravdanje za preventivne restriktivne mjere može legitimno da bude manje neumitno nego u slučaju političke partije. Zbog razlike u značaju za demokratiju između političke partije i nepolitičkog udruženja, samo politička partija zaslužuje najstrožu analizu neophodnosti ograničavanja prava na udruživanje (uporedite, *per analogiam*, sa nivoom zaštite koja se daje političkom govoru i govoru koji se ne odnosi na stvari od javnog interesa, u presudi u predmetu *Lingens protiv Austrije*, 8. jul 1986, stav 42, Serija A br. 103, i u predmetu *Tammer protiv Estonije*, br. 41205/98, stav 62, ECHR 2001-I). Ova se razlika mora primijeniti sa dovoljno fleksibilnosti. Što se tiče udruženja sa političkim ciljevima i uticajem, nivo pomne analize zavisi od stvarne prirode i funkcija udruženja u okolnostima predmeta.

59. Sud konstatuje da je Pokret na čije se raspuštanje Podnosilac predstavke žali osnovalo Udruženje sa proklamovanim ciljem "odbrane fizički, duhovno i intelektualno nezaštićene Mađarske" (v. stav 8 ove presude). Kasnije aktivnosti Pokreta obuhvatale su skupove i demonstracije na kojima su članovi Pokreta nosili uniforme i marširali u formacijama nalik na vojne. Ovi su skupovi održavani u različitim dijelovima zemlje, a naročito u selima sa velikom romskom populacijom kao što je Tatárszentgyörgy; pozivalo se na odbranu "etničkih Mađara" protiv takozvanog "ciganskog kriminala" (v. stav 10 ove presude). Reagujući na ovakav slijed događaja, državni tužilac predao je tužbu protiv Pokreta i Udruženja, čija je suština bila da su aktivnosti branjenika predstavljale rasističko zastrašivanje građana romskog porijekla (v. stav 11 ove presude).

60. U kasnijem sudskom postupku sudovi su cijenili vezu između dva branjenika, i našli uvjerljive dokaze da oni ne predstavljaju zasebne subjekte. Zbog argumeanta razmotrenih u ovom kontekstu, Sud ne može da

nađe da je ovaj zaključak nerazuman ili proizvoljan (v. stavove 11, 13, 15, 16 i 51 ove presude).

61. Ovaj predmet doveo je do raspuštanja i Udruženja i Pokreta. U suštini, domaći sudovi našli su da su, iako nije došlo do stvarnog nasilja zbog aktivnosti branjenika, te aktivnosti bile odgovorne za stvaranje anti-romske atmosfere kroz verbalnu i vizuelnu demonstraciju moći. To je predstavljalo povredu relevantnog prava o udruženjima, bilo je protivno ljudskom dostojanstvu i ugrožavalo je prava drugih, tj. romskih građana. U vezi sa ugrožavanjem prava drugih, sudovi su konstatovali da je centralna tema demonstracija u Tatárszentgyörgy bila "ciganski kriminal", što je rasistički koncept. Sudovi su posebnu pažnju posvetili činjenici da su se na spornim skupovima našle uniforme, komande, salutiranje i formacije koje su ličile na vojne, kao i trake oko ruke koje su podsjećale na simbole Strelastog krsta. Po žalbi ovo obrazloženje je prošireno i obuhvatilo je vezane za činjenicu da je stanovništvo ovih sela bilo meta Pokreta kao "talačka publika", jer ti građani nisu bili u položaju da izbjegnu ekstremne i isključive stavove koji su se prenosili radnjama Pokreta. Po mišljenju Suda, te su radnje predstavljale stvaranje javne opasnosti generisanjem tenzija u društvu i stvaranjem atmosfere predstojećeg nasilja (v. stavove 15 i 16 ove presude).

62. Sud ponavlja da je prije svega na domaćim vlastima, naročito sudovima, da tumače i primjenjuju domaće pravo (v. između ostalog presudu u predmetu *Lehideux i Isorni*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 50). Zadatak Suda je samo da izvrši reviziju odluka koje su donijele vlasti u okviru njihovog polja slobodne procjene. Pri tome se Sud mora uvjeriti da su te odluke bazirane na prihvatljivoj ocjeni činjenica (v. presudu u predmetu *Incal protiv Turske*, 9. jun 1998. godine, stav 48, *Izveštaji* 1998-IV). U okolnostima ovog predmeta, Sud ne može da nađe zaključke mađarskih sudova nerazumnima ili proizvoljnima i slaže se sa tim sudovima da su aktivnosti i ideje koje je izražavao Pokret na svojim skupovima bile poređenje između romske manjine i etničke mađarske većine po rasnom osnovu (v. stav 13 ove presude).

63. Sud je već ranije, u kontekstu člana 10, zauzeo stav da ideje ili postupanja ne mogu da se isključe iz zaštite koja se pruža Konvencijom samo zato što bi mogle da dovedu do osjećaja nelagode kod grupe građana ili zato što ih neko može doživjeti kao izraz nepoštovanja (v. presudu u predmetu *Vajnai*, citirano ranije u tekstu ove presude, stav 57). Sud smatra da slični argumenti moraju da se primijene i na slobodu udruživanja, kada je riječ o udruživanju pojedinaca radi širenja ideja koje su manje nego široko prihvaćene, ili su čak šokantne ili uznemirujuće. I zaista, ako se udruženje o kome je riječ ne može razumno smatrati subjektom koji gaji osnove za nasilje ili inkarnacijom negiranja demokratskih principa, radikalne mjere ograničavanja tako temeljnog prava kao što je pravo na slobodu udruživanja - u ime zaštite demokratije - teško da bi se mogla pomiriti sa duhom

Konvencije koji ima za cilj da garantuje artikulisanje političkih stavova (čak i onih koje teško prihvataju vlasti ili veća grupa građana i koji osporavaju uspostavljeni poredak u društvu) kroz mirna i zakonita sredstva, uključujući udruživanje i okupljanje (v. *mutatis mutandis*, *Güneri i drugi protiv Turske*, br. 42853/98, 43609/98 i 44291/98, stav 76, 12. jul 2005. godine).

64. Pošto je to tako, mora se utvrditi da li su u ovom konkretnom predmetu djelovanja Udruženja i Pokreta ostala u okviru granica zakonitih i mirnih aktivnosti. U vezi sa tim Sud ne može da previdi činjenicu da su njegovi aktivisti organizovali nekoliko demonstracija kao što je bio skup u Tatárszentgyörgy na kome je učestvovalo oko 200 osoba u selu koje ima otprilike 1.800 stanovnika. Tačno je da nije zaista došlo do nasilja, iako nije moguće utvrditi iz ove perspektive da li do nasilja nije došlo zbog prisustva policije. Aktivisti su marširali po selu noseći uniforme koje su ličile na vojne, sa prijetećim trakama oko ruku, u formaciji koja je ličila na vojnu, salutirali su i izdavali komande kao vojska.

65. Po mišljenju suda, takav skup mogao je da prenese prisutnima poruku da njegovi organizatori imaju namjeru i kapacitet da upotrijebe paravojnu organizaciju da bi postigla svoje ciljeve, kakvigli oni bili. Ova paravojna formacija podsjećala je na mađarski nacistički pokret (Strelastog krsta), koji je bio okosnica režima odgovornog, između ostalog, za masovno istrebljenje Roma u Mađarskoj. S obzirom na činjenicu da su postojale organizacione veze između Pokreta čiji aktivisti su bili prisutni i Udruženja, Sud takođe nalazi da je efekat zastrašivanja koji su imali ovi skupovi u Tatárszentgyörgy i na drugim mjestima morao dobiti zamajac - i zaista bio umnožen - činjenicom da je te skupove podržavalo jedno registrovano udruženje koje je bilo pravno priznato.

66. Sud smatra da kada politički protagonisti demonstriraju svoju sposobnost i spremnost da organizuju paravojne snage to prevazilazi upotrebu mirnih i zakonitih sredstava za artikulisanje političkih stavova. S obzirom na istorijsko iskustvo - kakvo je Mađarska imala u periodu vladavine Strelastog krsta - oslanjanje nekog udruženja na paravojne demonstracije koje izražavaju rasnu podjelu i implicitno pozivaju na djelovanje koje se bazira na rasnoj pripadnosti, moralo je imati efekat zastrašivanja na pripadnike rasne manjine, posebno kada oni u svojim kućama predstavljaju talačku publiku. Po mišljenju Suda, ovo prevazilazi granice područja zaštite koja se garantuje Konvencijom za slobodu izražavanja (v. presudu u predmetu *Vajnai*, loc. cit.) ili okupljanja i predstavlja zastrašivanje, koje je - po riječima Vrhovnog suda Sjedinjenih Država u presudi u predmetu *Virginia protiv Blacka* (v. stav 31 ove presude) - "istinska prijetnja". Država stoga ima pravo da zaštiti prava pripadnika ciljnih grupa da žive bez zastrašivanja. Ovo je posebno tačno pošto su oni izdvojeni na rasnom osnovu i zastrašivani su zbog svoje pripadnosti jednoj etničkoj grupi. Po mišljenju Suda, paravojna povorka prevazilazi puko izražavanje uznemirujuće ili uvredljive ideje, pošto je uz

poruku postojalo i fizičko prisustvo prijeteće grupe organizovanih aktivista. Kada uz izražavanje ideja ide i neki oblik ponašanja, Sud smatra da nivo zaštite, generalno gledano koji se daje slobodi izražavanja može da se smanji zbog značajnih interesa javnog reda koji su povezani sa tim ponašanjem. Ako je ponašanje koje je povezano sa izražavanjem ideja zatrašujuće ili prijeteće ili zadire u slobodno ostvarivanje ili uživanje od strane drugoga bilo kog prava ili povlastice po Konvenciji zbog rasne pripadnosti nekog lica, to se ne može zanemariti čak ni u kontekstu članova 10 i 11.

67. U ovom konkretnom predmetu sporne djelatnosti prilično su jasno bile usmjerene na romsku manjinu, koja je navodno bila odgovorna za "ciganski kriminal", i Sud nije uvjeren argumentima Podnosioca predstavke da namjera raspuštenih subjekata nije bila da izdvoji i zastrašuje ovu ugroženu grupu (v. presudu u predmetu *Horváth i Kiss protiv Mađarske*, br. 11146/11, stav 102, 29. januar 2013. godine). U vezi sa tim Sud prihvata bojazni koje su izrazila različita međunarodna tijela (v. stavove 26 do 28 ove presude).

68. Kako je Sud već istakao (v. stav 57 ove presude), u takvim okolnostima od vlasti se ne može tražiti da čekaju dalja dešavanja prije nego što intervenišu da bi osigurali zaštitu prava drugih, pošto je Pokret napravio konkretne korake u javnom životu da bi sproveo politiku koja nije u skladu sa standardima Konvencije i demokratije.

69. Sud smatra da je karakter zastrašivanja koji su imali skupovi o kojima je u ovom predmetu riječ najznačajniji argument, uprkos činjenici da stvarni skupovi nisu bili zabranjeni od strane vlasti i da nije došlo do akata nasilja niti do krivičnih djela. Ono što je važno jeste da je višestruko organizovanje ovih skupova (v. stav 15 ove presude) moglo da zastraši druge i da tako utiče na njihova prava, posebno ako se uzme u obzir njihovih lokacija. Što se tiče raspuštanja Udruženja, nije bitno to što demonstracije, ako se uzmu same za sebe, nisu bile nezakonite, i Sud u ovom predmetu nije pozvan da utvrdi u kojoj mjeri su ove demonstracije predstavljale ostvarivanje prava na okupljanje po Konvenciji. Moguće je da je samo zbog stvarnog vođenja takvih demonstracija postalo jasno što je prava priroda i ciljevi udruženja. Po mišljenju Suda, organizovanje serije skupova navodno da bi se sprječilo "ciganski kriminal" putem paravojnog paradiranja, može se smatrati sprovođenjem politike rasne segregacije. Zapravo, marševi zastrašivanja mogu se doživjeti kao nešto što predstavlja prve korake u ostvarivanju vizije "zakona i reda" koja je u svojoj suštini rasistička.

Sud u ovom kontekstu želi da istakne da ako se pravo na slobodu okupljanja stalno izražava putem marševa zastrašivanja u koje su uključene velike grupe, država ima pravo da preduzme mjere da ograniči pravo na slobodu udruživanja koje je sa tim marševima vezano u mjeri u kojoj je to neophodno da bi se otklonila opasnost koju takvo zastrašivanje velikih

dimenzija predstavlja za funkcionisanje demokratije (v. stav 54 ove presude). Koordinirano zastrašivanje velikih dimenzija - koje je u vezi sa zagovaranjem rasno motivisanih politika koje su nespojive sa temeljnim vrijednostima demokratije - može da opravda zadiranje države u slobodu udruživanja, čak i u okviru uskog polja slobodne procjene koje se primjenjuje u ovom predmetu. Razlog za to odnosi se na negativne posljedice koje takvo zastrašivanje ima na političku volju naroda. Iako usputno zagovaranje anti-demokratskih ideja nije samo po sebi dovoljno da se opravda zabrana rada političke partije na osnovu neumitne neophodnosti (v. stav 53 ove presude), a još manje je dovoljno kada je riječ o udruženju koje ne može da koristi poseban status koji se daje političkim partijama, okolnosti, generalno gledano, i konkretno sve koordinirane i planirane radnje, mogu da predstavljaju dovoljne i relevantne razloge za tavku mjeru, naročito kada se na druge potencijalne oblike izražavanja i ideje koje su šokantne na drugi način ne utiče direktno (v. stav 71 *in fine* ove presude).

70. S obzirom na gore navedene argumente, Sud je uvjeren da su argumenti koje su navele domaće vlasti bili relevantni i dovoljni da pokažu da su sporne mjere bile srazmjerne gorućoj socijalnoj potrebi.

71. Sud je svjestan da raspuštanje Pokreta i Udruženja jeste predstavljalo prilično drastičnu mjeru. Međutim, Sud je uvjeren da su vlasti ipak odabrale najmanje intruzivan - zapravo, jedini razuman - način da riješe ovo pitanje. Štaviše, treba konstatovati da su domaće vlasti prethodno skrenule pažnju Udruženja na nezakonitu prirodu djelatnosti Pokreta, što je dovelo samo do formalnog ispunjavanja uslova (v. stav 9 ove presude), u mjeri u kojoj su se dalji skupovi odvijali tokom postupka koji je bio u toku (v. stav 15 ove presude) (uporedi *S.H. i drugi protiv Austrije* [GC], br. 57813/00, stav 84, ECHR 2011). Po mišljenju Suda, opasnost za prava drugih koju su predstavljali skupovi Pokreta mogla se djelotvorno ukloniti samo uklanjanjem organizacione podrške koju je Pokretu pružalo Udruženje. Da su vlasti prećutno dozvolile da se nastave aktivnosti Pokreta i Udruženja tako što bi podržale njihovo zakonito postojanje u povlašćenoj formi koju imaju subjekti po propisima o udruženjima, opšta javnost bi mogla da to shvati kao legitimizovanje ove opasnosti od strane države. To bi omogućilo Udruženju da, koristeći prerogative zakonski registrovanog subjekta, nastavi da podržava Pokret i država bi stoga indirektno pomogla organizovanje kampanje na skupovima Pokreta. Nadalje, Sud konstatuje da Udruženju i Pokretu, niti njihovim članovima nisu izrečene nikakve dodatne sankcije i nije postojala prepreka za njih da nastave političke aktivnosti u nekoj drugoj formi (v., *a fortiori*, *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi*, citirano ranije u tekstu ove presude, stavovi 133-34). U ovim okolnostima, Sud nalazi da mjere na koje se Podnosilac predstavke žalio nisu bile nesrazmjerne sa legitimnim ciljem koji se želio postići.

72. Navedeni argumenti dovoljni su Sudu da može da zaključi na nije bilo povrede člana 11 Konvencije.

## IZ TIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *Proglašava* predstavku prihvatljivom;
2. *Nalazi* da nije došlo do povrede člana 11 Konvencije.

Sačinjeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi 9. jula 2013. godine, po pravilu 77 stavovi 2 i 3 Poslovnika Suda.

Stanley Naismith  
Sekretar

Guido Raimondi  
Predsjednik

Po članu 45 stav 2 Konvencije i Pravilu 74 stav 2 Poslovnika Suda, zasebno mišljenje sudije Pinto de Albuquerque priloženo je ovoj presudi.

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

Zasebna mišljenja nisu prevedena, ali se nalaze u zvaničnim verzijama presude na engleskom i francuskom jeziku koje se mogu pronaći u bazi sudske prakse Suda HUDOC.

© Savjet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2014. godina.

Zvanični jezici Evropskog suda za ljudska prava su engleski i francuski. Ovaj prevod urađen je uz pomoć Fonda za ljudska prava Savjeta Evrope ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). On nije obavezujući za Sud i Sud ne preuzima odgovornost za njegov kvalitet. Prevod se može preuzeti sa baze podataka o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili sa bilo koje druge baze podataka kojoj ga je Sud dostavio. Prevod se može reprodukovati za nekomercijalne svrhe pod uslovom da se navede puni naziv predmeta, sa gore navedenom izjavom o autorskim pravima i pominjanjem Fonda za ljudska prava. Ukoliko je namjera da se bilo koji dio ovog prevoda upotrijebi za komercijalne svrhe, molimo vas da se obratite na adresu [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case

is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).

**© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2014**

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe ([www.coe.int/humanrightstrustfund](http://www.coe.int/humanrightstrustfund)). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int).