



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

Цей переклад підготовлений Радою Європи в межах Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки та фінансований за рахунок коштів на рівні Плану дій, наданих Естонією, Ірландією, Латвією, Литвою, Ліхтенштейном, Люксембургом, Нідерландами, Норвегією, Польщею, Румунією, Туреччиною, Угорщиною, Фінляндією, Чеською Республікою, Швейцарією, Швецією та Канадою.

This translation is produced by the Council of Europe within the framework of the Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018-2021 and funded with Action Plan-level funds provided by the Czech Republic, Estonia, Finland, Hungary, Ireland, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland, Romania, Sweden, Switzerland, Turkey and Canada.

СПРАВА GORZELIK І ІНШІ ПРОТИ ПОЛЬЩІ

(Заява № 44158/98)

РІШЕННЯ

СТРАСБУРГ

17 лютого 2004 року

У справі Gorzelik і Інші проти Польщі,

Європейський суд з прав людини на засіданні Великої Палати у складі:

пан Л. ВІЛЬДХАБЕР (L. WILDHABER), *голова*,
пан Х.Л. РОЗАКІС (C.L. ROZAKIS),
пан Ж.-П. КОСТА (J.-P. COSTA),
пан Г. РЕСС (G. RESS),
пан Г. БОНЕЛЛО (G. BONELLO),
пан П. КЮРІС (P. KŪRIS),
пані В. СТРАЖНІЧКА (V. STRÁŽNICKÁ),
пан К. БІРСАН (C. BÎRSAN),
пан Ж. КАСАДЕВАЛЬ (J. CASADEVALL),
пані Б. ЗУПАНЧІЧ (B. ZUPANČIČ),
пані Х.С. ГРЕВЕ (H.S. GREVE),
пан Е. ЛЕВІЦ (E. LEVITS),
пан А. КОВЛЕР (A. KOVLER),
пані А. МУЛАРОНІ (A. MULARONI),
пані Е. ШТАЙНЕР (E. STEINER),
пан С. ПАВЛОВІЦІ (S. PAVLOVSKI),
пан Л. ГАРЛІЦКІ (L. GARLICKI), *судді*,
і пан П.Д. МАХОНІ (P.J. MAHONEY), *секретар*,
Розглянувши справу на засіданнях 2 липня 2003 року і 28 січня 2004 року,
Проголошує наступне рішення, ухвалене у останній вказаний день:

ПРОЦЕДУРА

1. Справа була відкрита за заявою (№№44158/98), поданою проти Республіки Польща трьома громадянами цієї держави: пан Єжи Ґожелік (Jerzy Gorzelik), пан Рудольф Колоджейчик (Rudolf Kołodziejczyk) і пан Ервін Сова (Erwin Sowa) («заявники»), - які звернулись до Європейської комісії з прав людини («Комісія») 18 червня 1998 року на підставі колишньої статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція»).

2. Заявники, яким було надано правову допомогу, були представлені паном С. Валідудою (S. Waliduda), адвокатом, який практикує у Вроцлаві, Польща. Польський Уряд (“Уряд”) був представлений уповноваженою особою, паном К. Дзевіцкім (K. Drzewicki) з Міністерства закордонних справ.

3. Заявники стверджували про порушення статті 11 Конвенції, оскільки їм було відмовлено у дозволі зареєструвати громадську організацію під назвою «Союз людей сілезької національності».

4. Заяву було передано до Суду 1 листопада 1998 року, в день набуття чинності Протоколу № 11 до Конвенції (стаття 5 § 2 згаданого Протоколу).

5. Заяву було розподілено до четвертої секції Суду. Рішенням від 17 травня 2001 року, після розгляду щодо прийнятності і щодо суті (правило 54 § 3 Регламенту Суду), заяву було проголошено прийнятною Палатою Секції у складі: пан Г. Ресс, Голова, пан А. Пастор Рідрехо, пан Л. Кафліш, пан Й. Макарчик, пан В. Буткевич, пан Д. Гедіган і пані С. Ботучарова, судді, і пан В. Берже, секретар Секції.

6. 20 грудня 2001 року Палата проголосила рішення, у якому одноголосно постановила, що не було порушення статті 11 Конвенції.

7. 20 березня 2002 року заявники подали клопотання про передання справи до Великої Палати на підставі статей 43 Конвенції і 73 Регламенту.

8. 10 липня 2002 року колегія Великої Палати задовольнила це клопотання

9. Склад Великої Палати було встановлено відповідно до статей 27 §§ 2 і 3 Конвенції і 24 Регламенту. 1 липня 2002 року пан Макарчик, суддя, який засідав від імені Польщі у первинному складі Палати (стаття 27 § 3 Конвенції і правило 24 § 2 (d)), звільнився з Суду. Відповідно, 16 червня 2003 року він заявив собі самовідвід (стаття 23 § 7 Конвенції і правило 26 § 3 і 28). Його заступив суддя Л. Гарліцкі, його наступник як суддя, обраний від Польщі.

10. Заявники і Уряд надали письмові зауваження.

11. Відкрите слухання справи відбулось у Палаці Прав Людини у Страсбурзі 2 липня 2003 року (правило 59 § 3).

Тоді перед Судом з'явилися:

(a) *від Уряду*

пан К. ДЖЕВІЦКІ (K. DRZEWICKI),	<i>уповноважена особа,</i>
пані Р. КОВАЛЬСКА (R. KOWALSKA),	<i>радник,</i>
пан К.В. ЧАПЛІЦКІ (K.W. CZAPLICKI),	
пані М. КОШЦКА (M. KOSICKA),	
пані Д. ГЛОВАЦКА-МАЗУР (D. GŁOWACKA-MAZUR),	
пан Д. ЖЕМЄНЄВСКІ (D. RZEMIENIEWSKI),	
пані Р. ХЛІВА (R. HLIWA),	<i>радники;</i>

(b) *від заявників*

пан С. ВАЛІДУДА (S. WALIDUDA),	<i>радник,</i>
пані М. КРИГЕЛЬ-БАРТОШЕВІЧ (M. KRYGIEL-BARTOSZEWICZ),	
пан Д. ТИХОВСКИ (D. TYCHOWSKI),	<i>радники.</i>

Один із заявників, пан Гожелік, також був присутній.

Суд вислухав заяви пана Валідуди, пана Джевіцького і пані Ковальської. Пан Гожелік також зробив коротку заяву у відповідь на питання Суду.

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

12. Заявники народились, відповідно, у 1971, 1940 і 1944 роках. Усі троє живуть у Польщі; пан Гожелік і пан Сова живуть у Катовіце, а пан Колоджейчик – у Рибніку.

A. Передісторія

13. Сілезія (*Śląsk*) – це історичний регіон, зараз розташований у південно-західній Польщі. Спочатку це було польське князівство, яке перейшло під владу Королівства Богемія у 1335 році. Разом з цим королівством, воно перейшло у володіння Габсбургів у 1526 році, а потім відійшло до Пруссії у 1742 році відповідно до Берлінського договору.

Після Першої світової війни у 1919 році Версальським мирним договором було передбачено проведення плебісциту для визначення того, чи має Верхня Сілезія залишатись у Німеччині, чи перейти до Польщі. Результат плебісциту 1921 року був на користь Німеччини, окрім крайньої східної частини Верхньої Сілезії. Після збройного повстання поляків у 1922 році, Ліга Націй погодилась на поділ території; більша частина промислового регіону, включно з Катовіце, перейшла до Польщі.

Після Мюнхенської угоди 1938 більшість чеської Сілезії була розділена між Німеччиною і Польщею. Після того, як Німеччина завоювала Польщу у 1939 році, уся польська Сілезія була приєднана до Німеччини.

Після Другої світової війни було відновлено кордон між Польщею і Чехословаччиною, який існував до 1938 року. Західний кордон Польщі був просунутий до річок Одер і Ниса-Лужицька (Нейсе). Таким чином, уся колишня німецька Сілезія на схід від річки Ниса-Лужицька була включена до Польщі, тоді як лише мала частина Нижньої Сілезії, на захід від річки Ниса-Лужицька, залишився у колишній східнонімецькій землі Саксонія.

14. Як стверджують деякі філологи, хоча польська мова має відносно мало регіональних змін, проте можливо виокремити

принаймні два регіональні варіанти – кашубський і сілезький¹. Під час засідання Суду один із заявників, пан Гожелік, визначив сілезьку мову як неусталену суміш чеської, німецької та польської мов.

15. З 2 травня до 8 червня 2002 у Польщі було проведено загальнонаціональний перепис населення і домогосподарств. Його метою було зібрати дані про розподіл населення, демографічні та соціальні фактори, зайнятість, рівень життя та житло. Він також розглядав питання, пов'язані з громадянством та національністю. Одне з питань, що стосувалося національності, давало таке визначення:

“Національність - це задекларована (на основі суб'єктивного почуття) індивідуальна характеристика кожної людини, яка виражає її емоційний, культурний чи генеалогічний (пов'язаний з походженням батьків) зв'язок з певною нацією.”

Відповідно до звіту перепису, підготовленого Головним статистичним управлінням (*Główny Urząd Statystyczny*), 36 983 700 осіб (96.74% населення) визнали себе поляками за національністю. 471 500 осіб (1.23% населення) не визнали себе поляками за національністю, у тому числі 173 200 осіб визнали себе “сілезцями”.

В. Проведення з реєстрації громадської організації заявників

1. Проведення у першій інстанції

16. У невстановлений день заявники, які називали себе «сілезцями», разом з іншими 190 особами вирішили створити громадську організацію (*stowarzyszenie*) під назвою “Союз осіб сілезької національності” (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*). Після цього засновники ухвалили статут організації. Заявники були обрані до тимчасового установчого комітету (*Komitet Założycielski*) і їм було надано дозвіл розпочати реєстрацію організації.

17. 11 грудня 1996 року заявники, діючи від імені тимчасового установчого комітету “Союзу осіб сілезької національності”, звернулись до суду воєводства (*Sąd Wojewódzki*) Катовіце для реєстрації їхньої громадської організації. Вони посилались, *inter alia*, на статтю 8(2) Закону про громадські організації (*Prawo o stowarzyszeniach*) від 7 квітня 1989 року. Вони надали статут організації та інші документи, передбачені законом.

18. Відповідні положення статуту організації звучать так:

“1. Дана громадська організація називатиметься “Союз осіб сілезької національності” (далі “Союз”).

1. Джерело: John A. Dunn, “The Slavonic Languages in the Post-Modern Era” (www.arts.gla.ac.uk).

2. Союз провадитиме свою діяльність на території республіки Польща, він може утворювати місцеві відділення.

...

6. (1) Союз може об'єднуватися з іншими національними або міжнародними організаціями, якщо переслідувані ними цілі відповідають цілям, котрі переслідує Союз.”

19. Цілі організації та засоби їх досягнення були визначені наступним чином:

“7. Цілями Союзу є:

- (1) пробудження і посилення національної свідомості сілезців;
- (2) відродження сілезької культури;
- (3) поширення знань про Сілезію;
- (4) захист етнічних прав осіб сілезької національності; [і]
- (5) надання соціальної допомоги членам Союзу.

8. Союз досягатиме своїх цілей за допомогою наступних засобів:

- (1) організація читань, семінарів, навчальних курсів та зустрічей, заснування бібліотек і клубів, проведення наукових досліджень;
- (2) організація культурної і освітньої діяльності для членів Союзу та інших осіб;
- (3) здійснення пропагандистської та видавничої діяльності;
- (4) пропаганда символіки і кольорів Сілезії та Верхньої Сілезії;
- (5) організація демонстрацій та інших акцій протесту;
- (6) організація спортивних заходів ... та інших форм дозвілля;
- (7) заснування шкіл та інших освітніх закладів;
- (8) співпраця з іншими організаціями;
- (9) здійснення підприємницької діяльності з метою фінансування цілей Союзу, що може включати заснування комерційних установ і співпрацю з іншими [комерційними] установами;
- (10) заснування інших установ або [юридичних] осіб з метою досягнення цілей Союзу і
- (11) здійснення іншої діяльності.”

20. Параграфи 9 і 10 стосувались членства. Вони звучать наступним чином:

9. Існує дві категорії членів Союзу, а саме, звичайні члени та тимчасові члени.

10. Будь-яка особа сілезької національності може стати звичайним членом Союзу.”

21. Відповідна частина параграфу 15 статуту організації звучить наступним чином:

“Особа перестає бути членом Союзу, якщо:

...

(2) (a) мотивованим рішенням правління установчого комітету буде вирішено позбавити її членства;

(b) відповідне подання правління може бути засноване на таких причинах, як невиконання відповідним членом вимог, передбачених статутом організації для набуття членства, або недотримання обов’язків члена, передбачених параграфом 14.”

22. Параграф 30 каже:

“Союз є організацією сілезької національної меншини.”

23. Після цього суд воєводства Катовіце, відповідно до статті 13(2) Закону про громадські організації (див. параграф 39 нижче), передав копію заяви заявників, разом з копіями відповідних додатків, до воєводи (*Wojewoda*) Катовіце.

24. 27 січня 1997 року воєвода Катовіце, діючи через відділ звернень громадян (*Wydział Obywatelski*), передав до суду свої коментарі щодо заяви. Ці коментарі містили розлогі аргументи проти надання дозволу на реєстрацію організації, головний з них звучав наступним чином:

“(i) Не можна казати, що існують ‘сілезьці’ [*Ślęzak*], у розумінні представників окремої ‘сілезької національності’. ‘Сілезьці’ – це слово, яким позначають представників місцевої етнічної групи, а не націю. Це підтверджує параграф 7 (1) статуту організації, метою котрого є тільки ‘пробудження і посилення національної свідомості сілезців’. ...

(ii) Соціальне дослідження, на яке спиралися заявники для доведення існування «сілезької національності», не узгоджується з іншими численними науковими публікаціями. Польська соціологія розрізняє два поняття: «батьківщину», тобто «місцеву батьківщину», і «ідеологічну Батьківщину». У німецькій мові ця відмінність втілена у поняттях *Heimat* (батьківщина) і *Vaterland* (ідеологічна Батьківщина). Дослідження, на яке спиралися заявники, стосується виключно самоідентифікації мешканців Сілезії, зазначаючи, що їхня місцева самоідентифікація превалює над їхньою національною самоідентифікацією. ...

(iii) Параграф 10 статуту організації проголошує, що будь-яка особа сілезької національності може стати звичайним членом організації, але не визначає чіткої критерії того, чи задовольняє дана особа цю вимогу. Така відсутність однозначних критеріїв протирічить розділу 10(1) (i) та (iv) Закону про громадські організації. Крім того, це робить параграф 15 (2) (b) статуту незаконним, тому що це положення дозволяє керівництву комітету позбавляти особу членства, у випадку невиконання умов, викладених у статуті. ...

(iv) Параграф 30 статуту організації, у якому Союз називається «організацією сілезької національної меншини», вводить у оману і не відповідає фактам. Немає підстав вважати сілезців національною меншиною. Визнання їх такою суперечитиме статтям 67 § 2 і 81 § 1 [колишньої] Конституції, яка гарантує польським громадянам рівні права. Зокрема, згідно з відповідним положенням

Закону про вибори до Сейму¹ від 28 травня 1993 року [*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* – ‘Закон про вибори від 1993 р], реєстрація такої організації надасть йому привілейоване становище стосовно розподілу місць у Парламенті. Союз отримав би права і пільги, гарантовані національним меншинам щодо освіти рідною мовою і доступу до ЗМІ. Реєстрація цієї організації зашкодить іншим етнічним групам Польщі, таким як краков’яки [*Krakowiacy*], гуралі [*Górale*] та мазури [*Mazurzy*]; це буде повернення до поділу на племена [*podziały plemienne*], котрий існував до утворення польської держави.

...

(v) Тому ми пропонуємо змінити статут організації таким чином, щоб він відображав наведені вище зауваження. Зокрема, слід змінити назву організації, яка вводить в оману, критерії членства повинні бути викладені однозначно, а параграф 30 слід видалити. На нашу думку, такими є умови для реєстрації організації.”

25. 13 березня 1997 року заявники подали заяву у відповідь на ці аргументи. Вони стверджували, що той факт, що більшість поляків не визнають існування сілезької нації, не означає, що такої нації не існує. Вони цитували різні наукові публікації і продовжували пояснювати, що факт, що сілезці утворюють окрему групу, вже був визнаний наприкінці Першої світової війни; крім того, сілезці завжди прагнули зберегти свою ідентичність і становили окрему групу, незалежно від того, чи належала Верхня Сілезія до Німеччини чи до Польщі. Отже, будь-яке порівняння між ними і краков’яками або гуралями, є абсолютно невиправданим, тому що останні групи не вважали себе національними меншинами, і ніколи не були визнані такими в минулому. Нарешті, заявники посилалися на певні листи Міністерства внутрішніх справ, які були опубліковані в пресі, і які пояснювали, що законопроект про національні та етнічні меншини² чітко зазначає, що «декларація про те, що особа належить до меншини, не підлягає розгляду чи перевірці органами державної влади».

26. 9 квітня 1997 року воєвода Катовіце подав до суду заяву. Він підтверджував свою попередню позицію. 14 квітня 1997 року він надав два листи від Міністерства внутрішніх справ (від 4 лютого і 10 квітня 1997 року, відповідно, адресовані відділу звернень громадян адміністрації воєводи Катовіце). Відповідні частини листа від 4 лютого 1997 року звучать так:

“Ми поділяємо ваші сумніви щодо того, чи слід вважати окремих жителів Сілезії національною меншиною. Тому ми пропонуємо подати до суду свої зауваження, вказуючи на ці сумніви, і просячи суд дати вам дозвіл на вступ до провадження як сторона.

1. Сейм – нижня палата польського парламенту.

2. Зрештою, цей законопроект так і не був ухвалений польським парламентом. Новий законопроект про національні та етнічні меншини у Республіці Польща (“законопроект про національні та етнічні меншини від 2002 р.”) був поданий до парламенту 11 січня 2002 року.

Ми пропонуємо вам посилатись на той факт, що Рамкова конвенція [Ради Європи] про захист національних меншин (рамкова конвенція) не була ратифікована Польщею, тому її положення [не застосовуються у національній правовій системі]. ...

На нашу думку, ні історичні, ні етнографічні обставини не виправдовують думку, що мешканці Сілезії можуть бути визнані національною меншиною.”

Відповідні частини листа від 10 квітня 1997 року звучать так:

“... Аргументи, наведені установчим комітетом організації [у заяві від 13 березня 1997 року] не містять жодних нових доказів; [зокрема] ... [Рамкова конвенція] не є законом, що застосовується у Польщі.

Так само, листи Міністерства внутрішніх справ [щодо тлумачення законопроекту про національні та етнічні меншини] не змінює становище.

Відчуття приналежності до нації потрапляє в сферу особистих свобод; воно саме по собі не спричиняє ніяких юридичних наслідків. [На відміну від цього] утворення організації національної меншини є юридичним фактом, що тягне за собою правові наслідки, , наприклад, такі як згадані в Законі про вибори 1993 року.

З огляду на наведене, реєстрація організації "Союз осіб сілезької національності" може бути дозволена за умови встановлення існування такої нації.”

27. 28 квітня 1997 року заявники подали до суду додаткову заяву. Вони критикували аргументи Міністерства внутрішніх справ, зазначивши, що воно не вказало жодних правових підстав для відхилення їхньої заяви. Зокрема, органи влади не довели, що будь-яке положення статуту організації суперечить закону, тоді як, відповідно до статті 1 (2) Закону про громадські організації, «реалізація права на об'єднання може бути предметом тільки таких обмежень, які передбачені законом і необхідні для забезпечення інтересів національної безпеки або громадського порядку, а також для охорони здоров'я і моралі або для захисту прав і свобод інших осіб». Нарешті, заявники заявили, що вони не змінять статут організації так, як було запропоновано органами влади, зокрема, стосовно назви організації та змісту параграфу 30. Однак вони погодилися змінити параграф 10 статуту і переформулювали його наступним чином:

“Кожен, хто є громадянином Польщі, і хто подав письмову заяву про те, що він має сілезьку національність, може стати постійним членом [Союзу].”

28. 23 травня 1997 року суд воєводства Катовіце провів підготовче засідання (*posiedzenie wyjaśniające*), метою якого було отримання коментарів та пояснень сторін і визначення спірних питань. Відповідні частини протоколу цього засідання звучать так:

“Представники [воєводи] заявили, що вилучення параграфу 30 зі статуту організації не є достатнім, і що вони також вимагають зміни назви організації.

Вони посилались на аргументи, наведені у заяві, поданої у даній справі.

Представники заявників заявили, що параграф 30 був сформульований на основі аналогічного положення, яке міститься в статуті Соціально-культурного товариства німців воєводства Катовіце. ...

Голова закликав представників [сторін] зробити певні поступки у своїй позиції.

Він запропонував установчому комітету, наприклад, вилучити зі статуту параграф 30. Однак представники комітету категорично відмовилися від цієї пропозиції.

Представники [воєводи] також ухвалили жорсткішу позицію, оскільки просили не тільки виключення параграфу 30, але і зміни назви організації.

Обидві сторони розпочали суперечку щодо того, чи сілезці мають бути визнані нацією чи національністю. ...

Представники [воєводи] сперечались із заявниками, стверджуючи, що немає підстав приписувати людям сілезьку національність.

[Слухання було відкладене, а потім відновлене]

У цей момент представник [воєводи] заявив, що, якщо заявники вилучать параграф 30 зі статуту, [воєвода] не буде заперечувати проти реєстрації організації.

Й. Гожелік бурхливо відреагував на цю пропозицію, проте головуючий запропонував йому поміркувати над цим.

У зв'язку з вищевикладеним, [заявники] попросили дати строк, протягом якого вони могли б у письмовій формі зреагувати на цю пропозицію і розглянути пропозицію [воєводи].

Суд вирішив надати [заявникам] десять днів для реагування на пропозицію [воєводи] ...”

29. 27 травня 1997 року заявники подали заяву до суду, стверджуючи, що в ході вищезгаданого слухання органи влади "фактично визнали існування сілезької нації", зокрема, погодившись з назвою організації та деякими положеннями статуту (а саме, параграф 7 (1) і (4) та параграф 10). Проте вони підкреслили, що наполегливість влади щодо вилучення параграфу 30 була "невиправданою і нелогічною", і, отже, відмовилися змінити або видалити це положення.

Пізніше, 16 червня 1997 року, воєвода Катовіце подав до суду свою останню заяву, виступаючи проти реєстрації організації..

30. 24 червня 1997 року суд воєводства Катовіце, на закритому засіданні у складі одного судді, задовольнив заяву заявників та зареєстрував їхню організацію під назвою «Союз осіб сілезької національності». Відповідні підстави для цього рішення викладені нижче:

“...Виникла суперечка між [сторонами] щодо понять "нація" і "національна меншина". Нарешті, [відповідні органи] заявили, що заяву про реєстрацію організації слід відхилити.

Суд встановив, що заява є обґрунтованою [і має бути задоволена].

У преамбулі до Закону про громадські організації законодавець гарантував [кожному] визначальне право - право на свободу об'єднання - що дає можливість громадянам, незалежно від їхніх переконань, брати активну участь у суспільному житті та висловлювати різні думки, а також переслідувати індивідуальні інтереси.

Свобода об'єднання є одним з природних прав людини. [З цієї причини] стаття 1 (1) Закону про громадські організації не встановлює права на свободу об'єднання, а лише визначає спосіб і межі його здійснення, відображаючи таким чином міжнародні зобов'язання Польщі.

Відповідно до статті 1 (2) Закону про громадські організації, право на створення громадської організації може підлягати тільки таким обмеженням, які передбачені законом, або в інтересах національної безпеки або громадської безпеки, або в інтересах громадського порядку, або для захисту здоров'я і моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб. Жодних інших обмежень не можна застосовувати до здійснення права на об'єднання з іншими.

Нещодавно, 16 червня 1997 року, державні органи у своїх заявах висунули аргумент, що реєстрація цієї громадської організації порушує права та свободи інших осіб, оскільки це призведе до нерівного ставлення до інших місцевих громад та зменшення їхніх прав.

Цей аргумент непереконливий, оскільки зі змісту статуту цієї громадської організації не випливає, що майбутня діяльність громадської організації спрямована на [зменшення] прав і свобод інших осіб.

Відповідно до статті 7 статуту цієї громадської організації, її цілями є, наприклад, пробудження та зміцнення національної свідомості сілезців, відновлення сілезької культури, поширення знань про Сілезію та надання соціальної допомоги членам цієї громадської організації. Жодні з цих цілей не спрямовані проти прав і свобод інших осіб. Засоби, які використовуються для досягнення цих цілей, не спрямовані проти прав і свобод інших осіб. Серед них - організація лекцій та семінарів, проведення наукових досліджень, створення бібліотек, організація культурно-просвітницької діяльності для членів та інших осіб, проведення рекламної та видавничої діяльності, пропаганда емблем і кольорів Сілезії та Верхньої Сілезії, організація демонстрацій та акцій протесту, організація спортивних заходів, створення шкіл та інших навчальних закладів, ведення підприємницької діяльності та співпраця з іншими організаціями.

Загалом, аргумент, що ця громадська організація порушує права і свободи інших осіб, безумовно, має бути відхилений. Крім того, слід зазначити, що цей аргумент посиляється на [просту можливість], оскільки лише практичні дії, вжиті організацією, могли б продемонструвати, чи вимагатиме, і якщо так, в якій мірі, [майбутня] діяльність асоціації вжиття заходів, спрямованих на захист прав інших осіб.

Щодо термінів "сілезька національність" або "сілезька національна меншина", проблеми, пов'язані з визначенням їхнього точного значення, не можуть розглядатися цим судом детально.

Цей суд повинен, відповідно до статті 13 (1) Закону про громадські організації, винести рішення щодо цієї заяви протягом строку, що не перевищує трьох місяців з дати її подання. Тому неможливо [в ході цього провадження] визначити такі складні питання (які пов'язані з проблемами, які підпадають під сферу міжнародних відносин).

Однак для цілей прийняття рішення у цій справі можна припустити, що національність особи є предметом особистого вибору; більше того, загальновідомо, що автохтонні мешканці Сілезії становлять меншість у Верхній Сілезії - принаймні, тим, хто коли-небудь провів деякий час у цьому регіоні і був готовий сприйняти цей факт. Врешті-решт, державні органи, хоч і «розривають на собі тогу» [sic], скаржачись на те, що заявники наважуються заснувати громадську організацію, не заперечують, що [сілезці] є етнічною меншиною.

З огляду на вищевикладене, суд, дійшовши висновку, що установчий комітет виконав вимоги статей 8 (4), 12 та 16 в сукупності зі статтею 13 (2) Закону про громадські організації та статті 516 Цивільно-процесуального кодексу, як сказано у вступній частині рішення.”

2. Апеляційне провадження

31. 2 липня 1997 року воєвода Катовіце подав апеляційну скаргу до Апеляційного суду (*Sąd Apelacyjny*) Катовіце, просячи скасувати рішення суду першої інстанції, повернути справу до суду першої інстанції і отримати експертний висновок для встановлення значення термінів «нація» і «національна меншина». У своїй апеляційній скарзі він стверджував, що суд першої інстанції порушив статті 1(1) і 2 Закону про громадські організації та не уточнені положення Цивільно-процесуального кодексу. Відповідне мотивування апеляційної скарги звучить так:

“«[Суд першої інстанції] офіційно визнав і юридично санкціонував існування окремої сілезької нації, яка складається з «сілезької національної меншини».

На нашу думку, таке важливе і безпрецедентне рішення, яке має міжнародне значення, не може і не повинно бути надане без визначення понять «нація» і «національна меншина». Суд воєводства, оминувши це питання лише через певні встановлені законом строки, спростив процес неприйняттям чином. Це призвело до того, що суд не встановив усіх обставин, що мають відношення до результату справи, і, крім того, надав достатню підставу для цієї скарги..

Заявник визнає, що польське законодавство не визначає термінів "нація" та "національна меншина". Це, однак, не виправдовує висновку суду про те, що «національність особи – це питання особистого вибору».

Апелянт не заперечує право особи вільно приймати рішення про приналежність до національної меншини; однак передумовою для такого вибору є існування «нації», з якою ця особа ідентифікує себе.

Рішення, що оскаржується, проголошує думку, що суб'єктивних почуттів відповідної особи достатньо для створення «нації» або «національності». Беручи до уваги потенційні соціальні наслідки такого підходу, неможливо погодитися з ним.

За цих обставин, перш ніж прийняти будь-яке рішення про реєстрацію «Союзу осіб сілезької національності», необхідно визначити, чи існує «сілезька нація» - окрема, не-польська нація - і чи є припустимим створювати у праві «сілезьку національну меншину».

На думку апелянта, немає жодних об'єктивних аргументів на користь того, що існує окрема сілезька нація. У разі сумнівів, ... це питання має бути вирішене шляхом отримання доказів від експертів.

У оскаржуваному рішенні суд нижчої інстанції принципово зосередився на визначенні законності цілей громадської організації та засобів досягнення цих цілей. ... Апелянт не оспорує більшість цих цілей; треба сказати, що такі заходи, як відновлення культури Сілезії, поширення знань про Сілезію або надання соціальної допомоги членам організації, заслуговують на повагу та підтримку. Проте ці цілі можуть бути повністю досягнуті без оспорованого положення статуту організації, а саме параграфу 30 ... Крім того, заявникам не було заборонено включити вищезгадані цілі до статуту існуючої організації під назвою «Рух за автономію Сілезії» [*Ruch Autonomii Śląska*], тим паче, що заявники належать до впливових кіл цієї організації.

Той факт, що заявники цього не зробили, але [замість цього] створюють нову організацію, і називають себе «сілезька національна меншина», наочно демонструє, якою є їхня справжня мета. Насправді, їх метою є обійти положення Закону про вибори 1993 року, згідно з яким партії або інші організації, що висувуються на виборах, повинні набрати 5% або 7% голосів, щоб отримати місця в парламенті. ...

Правові акти, у тому числі акт ухвалення статуту організації, є недійсними, відповідно до статті 58 § 1 Цивільного кодексу, якщо вони спрямовані на ухилення або обхід закону. Згідно з правовою теорією, недоліки правових актів, визначених у статті 58 Цивільного кодексу, можуть становити підставу для відмови в реєстрації об'єднання.

Санкціонування прав «сілезької національної меншини» означає дискримінацію інших регіональних і етнічних груп або спільнот. Це стосується, принаймні, виборчого законодавства та суперечить статті 2 § 2 Конституції. ...»

32. Апеляційний суд м. Катовіце 24 вересня 1997 року розглянув апеляційну скаргу. Прокурор апеляційного суду (*Prokurator Apelacyjny*) з'явився на слухання і просив суд надати йому дозвіл на вступ до провадження як стороні, що виступає від імені воєводи Катовіце. Клопотання було задоволене. Суд також заслухав подання апелянта, прокурора (який звернувся до суду з проханням скасувати рішення суду першої інстанції та відхилити заяву заявників) та представника заявників. Того ж дня суд скасував рішення суду першої інстанції і відхилив заяву заявників про реєстрацію їх громадської організації. Причини такого рішення включали наступне:

“...Суд першої інстанції, зареєструвавши організацію під назвою «Союз осіб сілезької національності», схвалив параграф 30 статуту цієї організації, в якому говориться, що Союз є організацією сілезької національної меншини. Тому ми погоджуємося із апелянтом, що Союз, на підставі вищезазначеного параграфу, матиме право скористатися встановленими законом пільгами, викладеними у статті 5 Закону про вибори 1993 року. ...

Крім того, визнання сілезців національною меншиною може також призвести до подальших вимог з їх боку [щодо пільг], наданих національним меншинам іншими правовими актами. ...

Всупереч висновку суду першої інстанції, можна визначити, чи є сілезці національною меншиною в Польщі; у цьому зв'язку немає необхідності отримувати докази експертизи.

Відповідно до статті 228 § 1 Цивільного процесуального кодексу, факти, які є загальновідомими, тобто ті, які повинен знати кожен розумний і досвідчений громадянин, не потребують доведення. Загальні знання включають історичні, економічні, політичні та соціальні явища та події.

Тому зрозуміло, що на сьогоднішній день в міжнародних відносинах не існує загальноприйнятого визначення поняття «нація» чи «національна меншина».

З іншого боку, «етнічну групу» розуміють як групу, яка має окрему мову, специфічну культуру і почуття соціальних зв'язків, усвідомлює, що вона відрізняється від інших груп, і має своє ім'я.

Польська етнографічна наука XIX та XX століть описує «сілезців» як автохтонне населення польського походження, що проживає в Сілезії - географічному та історичному регіоні. В даний час, внаслідок політичних і соціальних змін, термін «сілезький» стосується в рівній мірі іммігрантів, які проживають на цій території кілька поколінь і ідентифікують себе з новим регіоном проживання. Вона також стосується німецькомовного населення, пов'язаного з Сілезією [такими факторами, як] народження, проживання та традиції (див. Енциклопедію, видану польськими науковими видавцями у 1996 році). ...

Заявники виводять права, яких вимагають, із принципів, викладених у [Рамковій конвенції], стверджуючи, що кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вибирати, чи належить вона до такої меншини. ... Враховуючи європейські стандарти, вони, однак, забувають, що національна меншина, з якою особа ідентифікує себе, повинна існувати. Має існувати спільнота, утворена на основі об'єктивних критеріїв, з якими ця особа бажає ідентифікувати себе. Ніхто не може визначити свою національну ідентичність незалежно від засадового елемента, яким є існування конкретної нації.

З вищезазначеного визначення «нації» випливає, що нація формується в історичному процесі, який може тривати століттями, і що найважливішим елементом, який формує націю, є її самоідентифікація, тобто її національна свідомість на основі існуючої культури спільнотою, яка проживає на певній території.

Безумовно, сілезці належать до регіональної групи з дуже глибоким почуттям ідентичності, включаючи їхню культурну ідентичність; ніхто не може заперечувати, що вони відмінні. Однак цього недостатньо для того, щоб вони вважалися окремою нацією. Вони ніколи не сприймалися як окрема нація, і вони ніколи не намагалися визначити свою ідентичність з точки зору [критеріїв «нації»]. Навпаки, історія Сілезії однозначно свідчить про те, що автохтонні мешканці [цього регіону] зберегли свою окрему культуру і мову (які мають польське коріння з етнічної точки зору), хоча їхні території не були в межах кордонів Польської держави, і хоча вони перебували під сильним німецьким впливом. Тому вони є сілезцями - в сенсі [мешканців] регіону, а не в сенсі [їх] національності. Таким чином, Верхня Сілезія, у своєму етнічному корінні [sic], залишалася польською; це було, без сумніву, продемонстровано трьома повстаннями. Роль сілезців у побудові та збереженні польського характеру

Сілезії, незважаючи на те, що вони залишалися ізольованими від своєї Батьківщини, є безперечною.

Однак, певна нація існує там, де група осіб, вважаючи себе «нацією», додатково приймається і сприймається як така. За загальною думкою польських громадян, як сілезці, так і інші регіональні групи або спільноти [наприклад, гуралі або мазури] сприймаються лише як місцеві громади. У міжнародній сфері Польща, Франція та Німеччина сприймаються як однопонаціональні держави, незалежно від того, що існують окремі етнічні групи (наприклад, мешканці Ельзасу або Лотарингії у Франції, або жителі Баварії в Німеччині).

В цілому соціологи погоджуються з тим, що сілезці складають етнічну групу, і що автохтонні мешканці [Сілезії] мають деякі риси нації, але ці особливості не повністю розвинені. Це ... означає, що пробудження їхньої національної ідентичності все ще знаходиться на дуже ранній стадії. Нація існує тільки тоді, коли немає сумнівів щодо її права на існування. ... В Польщі національні меншини складають лише невелику частину суспільства, тобто від 3 до 4%. Вони включають - і це ніколи не заперечувалось - німців, українців, білорусів, литовців, словаків, чехів, євреїв, ромів, вірменів і татар.

У польській традиції національні меншини сприймаються як групи, пов'язані з більшістю поза межами Польщі; іншими словами, меншина - це етнічна група, яка має підтримку серед більшості [що проживає] за кордоном. Крім того, традиційно, наше суспільство не вважало, що групи, які зберігають окрему культуру, але які не належать жодній державі, можуть вважатися національними меншинами. Відповідно, довгий час роми вважалися етнічною, а не національною групою. ...

Думка заявників про те, що сам вибір окремої особи є вирішальним для її національності, відображена в параграфі 10 статуту організації. Прийняття цієї думки, таким чином, призведе до того, що цілі, які переслідує організація, можуть бути досягнуті групами членів, які не мають жодного зв'язку або зв'язків із Сілезією, і які стали членами Союзу виключно для того, щоб отримати перевагу для себе. Безсумнівно, такі групи членів не можуть [дозволено] досягати цілей об'єднання національної меншини. ...

Заявники спиралися на результати соціологічних досліджень, проведених у 1994 році у воєводстві Катовіце. Дійсно, дослідження показує, що 25% осіб, яких просили визначити свою етнічну та регіональну ідентичність, відповіли, що вони є сілезцями. Однак з [матеріалу, зібраного в ході чергового соціологічного дослідження 1996 року, який було подано заявниками під час слухання у апеляційній інстанції], видно, що через два роки кількість осіб, які вважали себе сілезцями, зменшилася до 12,4%. До того ж, більшість жителів воєводства Катовіце вважали себе поляками (тобто 81,9%, у тому числі 18,1% заявили, що вони були «польськими сілезцями»; лише 3,5% жителів вважали себе німцями, у тому числі 2,4%, які заявили, що вони були «німецькими сілезцями»).

У світлі згаданого дослідження не можна сказати, що така слабко встановлена самоідентифікація невеликої групи сілезців (яка зменшується), засвідчена їх відмовою заявити, що вони належать до [польської] нації, надає підставу для визнання того, що всі сілезці (які жили в Сілезії протягом багатьох поколінь і стверджують, що вони належать до польської нації), становлять окрему націю. Це суперечило б волі більшості, про яку добре відомо заявникам.

Отже, ми вважаємо, що апелянт має рацію стверджуючи, що задоволення заяви заявників на реєстрацію їхньої організації є необґрунтованим, оскільки статут організації суперечить закону, а саме статті 5 Цивільного кодексу. Справді, заява спрямована на реєстрацію організації меншини, яка не може розглядатися як національна меншина, та на обхід положень Закону про вибори 1993 року та інших нормативних актів, що надають особливі пільги національним меншинам. Задоволення такої заяви може призвести до надання необґрунтованих прав даній організації. Крім того, це дасть їй перевагу щодо інших регіональних або етнічних організацій.

За таких обставин, відповідно до статті 14 Закону про громадські організації та статті 58 Цивільного кодексу, в сукупності зі статтями 386 § 1 та 13 Цивільно-процесуального кодексу та статтею 8 Закону про громадські організації, апеляцію необхідно задовольнити.”

3. Провадження у Верховному Суді

33. 3 листопада 1997 року заявники подали касаційну скаргу (*kasacja*) з питань права до Верховного Суду (*Sąd Najwyższy*). Вони стверджували, що Апеляційний суд м. Катовіце помилково витлумачив відповідні положення Закону про громадські організації, і що оскаржуване рішення суперечило статті 84 Конституції, статті 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та статті 11 Конвенції. Їхні аргументи підсумовані наступним чином:

“Оскільки відмова в реєстрації громадської організації може бути обґрунтована лише в тому випадку, якщо діяльність, зазначена в статуті, була заборонена законом, основним питанням, яке мав визначити апеляційний суд, було дотримання статутом організації заявників вимог законодавства. Цілком очевидно, що це не так, і побоювання суду, що реєстрація організації заявників у майбутньому призведе до дискримінації інших національних або етнічних меншин, ґрунтується на голослівних припущеннях. У будь-якому випадку, Закон про громадські організації [у статтях 8 (2), 25 та наступні]] передбачає різні засоби, за допомогою яких діяльність організації може контролюватися компетентними державними органами або, у разі незаконності її діяльності, громадська організація може бути розпущена.

Однак Апеляційний суд, замість того, щоб оцінювати формальні вимоги до реєстрації, вирішив на самому початку, що основним питанням у провадженні було встановлення існування сілезької нації. Отже, суд продовжував викладати своє власне свавільне та суперечливе визначення поняття «нація» та «національна меншина», і, нарешті, зробив висновок, що не існує «сілезької нації». Суд зробив це без будь-яких намагань отримати експертні докази щодо такого важливого питання.”

34. 27 листопада 1997 року воєвода Катовіце подав свою заяву у відповідь на касаційну скаргу заявників. Відповідні аргументи підсумовані наступним чином:

“Відмова в реєстрації організації заявників була цілком виправданою. У ході провадження у першій інстанції воєвода врешті-решт запропонував заявникам змінити параграф 30 статуту організації та її назву, видаливши слово "національність". Ці аргументи ґрунтувалися на статті 10 (1) (i) Закону про громадські організації, яка передбачає, що статут організації повинен дозволяти

даному об'єднанню відрзнятися від інших організацій. Це означає, що назва організації не повинна вводити в оману. Оскільки вимога, викладена у вищезгаданій статті, не була виконана, відмова в реєстрації об'єднання заявників була виправданою відповідно до статті 14 (1).

Слід підкреслити, що навіть у пояснювальній доповіді до [Рамкової конвенції] чітко зазначається, що суб'єктивний вибір особи, що належить до національної меншини, нерозривно пов'язаний з об'єктивними критеріями, що мають відношення до особи. Це означає, що певна нація повинна існувати до того, як людина ухвалить рішення приєднатися до цієї нації. Таким чином, заява заявників на реєстрацію їхньої організації повинна розглядатися як непродумана і незрозуміла спроба експлуатувати окремі риси сілезців задля досягнення політичних цілей.”

35. 28 листопада 1997 року прокурор Апеляційного суду м. Катовіце подав відгук у відповідь на касаційну скаргу заявників. Він стверджував, поміж іншим, що було ясно, що зміст статуту організації суперечить закону, оскільки в ньому чітко стверджується, що Союз є об'єднанням національної меншини, і, таким чином, ігнорується той факт, що сілезці не можуть вважатися меншиною такого роду. Сілезці, котрі є лише етнічною групою, не можуть реалізовувати права, надані національним меншинам, зокрема ті, що згадуються в Законі про вибори 1993 року.

36. 18 березня 1998 року Палата адміністративного, трудового та соціального судочинства Верховного суду, яка засідала у складі трьох суддів, відхилила касаційну скаргу заявників. Відповідні частини мотивування до цього рішення викладені нижче:

“...необхідною передумовою для реєстрації об'єднання є відповідність його статуту до всього національного правового порядку, включно з відповідними [положеннями] міжнародних договорів, ратифікованих Польщею.

У цій справі Апеляційний суд не сумнівався у законності цілей, які переслідує організація [заявників], але відмовився зареєструвати об'єднання з єдиної причини, що [заявники], у статуті організації використовували такі терміни, як «сілезька нація» і «сілезька національна меншина».

Ми погоджуємося з думкою [апеляційного суду]. «Національна меншина» - це юридичний термін (див. статтю 35 Конституції від 2 лютого 1997 року), хоча він не визначений ні в польському законодавстві, ні в конвенціях, на які посилаються у законі. Проте, у пояснювальному звіті до [Рамкової конвенції] чітко зазначено, що суб'єктивний вибір індивідом нації нерозривно пов'язаний з об'єктивними критеріями, що стосуються його національної ідентичності. Це означає, що суб'єктивна заява про приналежність до певної національної групи передбачає попереднє соціальне визнання існування відповідної національної групи. ...

Особа має право вибирати свою націю, але це, як справедливо зазначає апеляційний суд, не призводить до створення нової, окремої нації чи національної меншини.

Існувала й досі існує загальна думка, що сілезька етнічна група існує; однак ця група ніколи не розглядалася як національна група і не вимагала, щоб її вважали такою....

Реєстрація громадської організації, яка в параграфі 30 статуту стверджує, що вона є організацією [специфічної] національної меншини, була б порушенням закону, оскільки це призвело б до того, що неіснуюча «національна меншина» скористалася б пільгами, наданими [справжнім] національним меншинам. Це стосується, зокрема, пільг, наданих Законом про вибори 1993 року, таких як звільнення від вимоги про те, щоб партія або інша організація, яка висувається на виборах, мала отримати не менше 5% голосів, що є передумовою для отримання місць у парламенті ... [або] ... пільги щодо реєстрації виборчих списків; таким чином, достатньо, щоб організація національної меншини мала свої виборчі списки у принаймні п'яти виборчих округах [тоді як загальна вимога полягає у реєстрації виборчого списку принаймні в половині виборчих округів у всій Польщі].

Згідно з відповідною постановою Конституційного Суду [Trybunał Konstytucyjny]¹ щодо тлумачення Закону про вибори 1993 року ... пільги [згадані вище] надаються виборчим комітетам зареєстрованих національних меншин і, у разі сумнівів [чи виборчий комітет представляє національну меншину, Державна виборча колегія може вимагати докази.

Найпростішим способом доведення існування конкретної національної меншини є подання статуту організації, що підтверджує цей факт. Щоправда, згідно з новою Конституцією, рішення Конституційного Суду про тлумачення нормативно-правових актів більше не мають загальнообов'язкової сили; однак, з огляду на переконливість причин, викладених Конституційним Судом, та вимоги практики, [ми вважаємо, що] статут організації залишається основним свідченням існування національної меншини.

Наділяти сілезців, етнічну групу, правами національної меншини, суперечило б статті 32 Конституції, яка каже, що всі особи рівні перед законом, [оскільки] інші етнічні меншини не будуть користуватися такими ж правами.

Статут організації суперечить статті 10 (1) (iv) Закону про громадські організації, яка передбачає, що у статуті повинні бути встановлені правила набуття та втрати членства, а також права та обов'язки членів. Параграф 10 статуту передбачає, що кожен, хто є громадянином Польщі і подав письмову заяву про те, що він має сілезьку національність, може стати членом Союзу, тоді як у параграфі 15 говориться, що особа перестає бути членом Союзу, якщо зокрема, не виконує вимоги щодо членства, передбачені у статуті. Оскільки не існує жодної сілезької нації, то ніхто не зможе законно стати членом Союзу, тому що декларування сілезької національності не відповідало б дійсності. ...

Крім того, слід зазначити, що відмова у реєстрації об'єднання не суперечить міжнародним зобов'язанням Польщі. І Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ..., і Конвенція дозволяють [державі] встановлювати обмеження на свободу об'єднання, зокрема, такі, які передбачені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки або громадської безпеки, або для захисту здоров'я та моралі, або для захисту прав інших осіб.

Створення неіснуючої нації, яка могла б скористатися пільгами, наданими виключно національним меншинам, суперечило б громадському порядку. Така ситуація також призведе до порушення прав інших осіб, не тільки національних меншин, але й усіх інших громадян Польщі. Надання пільг групі громадян означає, що положення інших членів суспільства стає, відповідно, менш сприятливим.

1. Див. параграфи 42-43 нижче.

Особливо це стосується виборчого законодавства: якщо певні особи можуть стати членами парламенту [через своє привілейоване становище], це означає, що інші кандидати повинні отримати більшу кількість голосів, ніж буде потрібно за відсутності пільг [у цьому відношенні].

Слід також зазначити, що основні цілі організації можуть бути досягнуті без оскаржуваних положень статуту та без [специфічної] назви організації. Відповідно до положень Конституції Республіки Польща, національні та етнічні меншини мають рівні права щодо свободи зберігати та розвивати свою мову, підтримувати свої звичаї та традиції, розвивати свою культуру, створювати навчальні заклади або установи, захищати свою релігійну ідентичність та брати участь у вирішенні питань, пов'язаних зі своєю культурною ідентичністю (див. статтю 35). ...”

II. ВІДПОВІДНІ НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ ПРАВО І ПРАКТИКА

A. Положення Конституції

37. Стаття 12 Конституції, яка була прийнята Національними Зборами 2 квітня 1997 року і набула чинності 17 жовтня 1997 року, каже:

“Республіка Польща забезпечує свободу для створення та функціонування профспілок, соціально-професійних організацій фермерів, товариств, рухів громадян, інших добровільних об'єднань і фондів.”

Стаття 12 Конституції каже:

“Заборонені політичні партії та інші організації, чиї програми ґрунтуються на тоталітарних методах або моделях нацизму, фашизму або комунізму або чиї програми чи заходи сприяють расовій чи національній ненависті, які вдаються до насильства з метою отримання влади або впливу на державну політику, або передбачають таємність структури чи членства.”

Стаття 32 Конституції каже:

“1. Всі особи рівні перед законом. Всі особи мають право на рівне ставлення з боку органів державної влади.

2. Ніхто не може бути дискримінований у політичному, соціальному чи економічному житті з будь-якої причини.”

Стаття 35 Конституції каже:

“1. Республіка Польща гарантує, що польські громадяни, які належать до національних або етнічних меншин, мають свободу зберігати і розвивати свою мову, підтримувати звичаї і традиції, а також розвивати власну культуру.

2. Національні або етнічні меншини мають право створювати освітні та культурні установи та установи, призначені для захисту релігійної ідентичності, а також брати участь у вирішенні питань, пов'язаних зі своєю культурною ідентичністю.”

Стаття 58 Конституції, котра проголошує право на свободу зібрання, каже:

“1. Кожному гарантовано свободу зібрання.

2. Організації, цілі або діяльність яких суперечать Конституції або статуту, забороняються. Суди вирішують, чи реєструвати організацію та / або забороняти [діяльність] організації.

3. Категорії об'єднань, що вимагають судової реєстрації, порядок такої реєстрації та спосіб, у який можна здійснювати контроль за діяльністю організацій, визначаються законом.”

38. Глава III Конституції, що має назву «Джерела права», стосується взаємозв'язку між національним законодавством та міжнародними договорами.

Стаття 87 § 1 каже:

“Джерелами загальнообов'язкового права Республіки Польща є Конституція, статuti, ратифіковані міжнародні договори та постанови.”

Стаття 91 каже:

“1. Як тільки ратифікований міжнародний договір був оприлюднений у Журналі законів Республіки Польща, він стає частиною національної системи права і має пряме застосування, якщо його імплементація не залежить від прийняття законодавства.

2. Міжнародний договір, ратифікований після попередньої згоди у вигляді закону, має пріоритет над законами, якщо положення такого договору не узгоджуються з їхніми положеннями.

3. Якщо це передбачено договором, ратифікованим Республікою Польща, що засновує міжнародну організацію, то правові норми, які він встановлює, мають пряму дію і пріоритет у разі колізії законів.”

В. Закон про громадські організації

39. Відповідна частина статті 1 Закону про громадські організації каже:

“(1) Громадяни Польщі здійснюють право на об'єднання відповідно до Конституції ... і правового порядку, визначеного законом.

(2) Право на об'єднання може зазнавати тільки таких обмежень, які передбачені законом і необхідні для забезпечення інтересів національної безпеки або громадського порядку, а також для захисту здоров'я та моралі або для захисту прав та свобод інших осіб.

(3) Громадські організації мають право на вираження своїх поглядів з питань, що становлять громадський інтерес.”

Відповідна частина статті 2 каже:

“(1) Громадська організація є добровільним, самоврядним, стабільним об'єднанням, що переслідує неприбуткові цілі.

(2) Громадська організація вільно визначає свої цілі, програму діяльності та організаційні структури, а також приймає внутрішні постанови щодо своєї діяльності.”

Відповідна частина статті 8 у редакції, чинній на момент подій, каже:

“(1) Громадська організація має бути зареєстрована, якщо інше не передбачене законом.

(2) Реєстрація громадської організації здійснюється реєстраційним судом воєводства, (далі - "реєстраційний суд"), до територіальної юрисдикції якого належить керівний орган організації.

(3) Суд воєводства, до територіальної юрисдикції якого належить керівний орган організації (далі - суд), уповноважений вживати заходи, передбачені цим Законом, стосовно організації [наприклад, ті, що зазначені в статтях 25, 26, 28 і 29].

(4) У межах провадження реєстраційний суд або суд застосовують положення Цивільно-процесуального кодексу, що стосуються незмагального провадження, якщо інше не передбачено цим Законом.

(5) Діяльність громадської організації контролюється [воєводою відповідного воєводства] (надалі називається "наглядовим органом").”

Відповідна частина статті 10 каже:

“(1) У статуті організації має бути, зокрема, зазначено:

(i) назву організації, котра має відрізняти її від інших організацій або інституцій;

...

(iv) умови прийому членів, порядок та підстави втрати членства, права та обов'язки членів.

...

(2) організація, яка має намір створити регіональні відділення, в своєму статуті визначає структуру організації та принципи, на яких повинні утворюватися такі філії.”

Стаття 12 каже:

“Установчий комітет організації подає до відповідного суду заяву про реєстрацію свого об'єднання разом зі статутом, перелік засновників, що містить їхні прізвища, імена, дату і місце народження, місця їх проживання та підписи, протокол про обрання установчого комітету та їх тимчасову юридичну адресу.”

Стаття 13 каже:

“(1) Суд, який розглядає заяву про реєстрацію об'єднання, невідкладно виносить рішення про таку заяву; ухвала повинна бути подана протягом трьох місяців з дати подання заяви до суду.

(2) Суд подає копію заяви про реєстрацію разом із супровідними документами, зазначеними в розділі 12, до [відповідного] наглядового органу. Наглядовий орган має право коментувати заяву протягом чотирнадцяти днів з дати вручення, а з дозволу суду вступити до провадження як стороною.”

Стаття 14 каже:

“Суд відмовляє в реєстрації об’єднання, якщо воно не відповідає умовам, встановленим [цим] Законом.”

Стаття 16 каже:

“Суд задовольняє заяву про реєстрацію об’єднання, якщо переконаний, що її статут відповідає закону, а її члени відповідають вимогам, викладеним у [цьому] Законі.”

40. Глава 3 Закону, під назвою «Нагляд за громадськими організаціями», передбачає у статті 25 і наступних різні засоби контролю за діяльністю громадських організацій і встановлює умови для розпуску організації.

Згідно зі статтею 25, відповідний наглядовий орган може вимагати від установчого комітету організації подання в установлений строк копій резолюцій, ухвалених загальними зборами організації, або попросити працівників організації надати йому “необхідні пояснення”.

У разі, якщо такі прохання не будуть виконані, суд, згідно зі статтею 26 і пропозицією наглядового органу, може накласти штраф на відповідну організацію.

Відповідно до статті 28, наглядовий орган, якщо він вважає, що діяльність організації суперечить закону або порушує положення статуту стосовно питань, згаданих у частині 1 і 2 статті 10, може вимагати, щоб такі порушення були усунені, або видати догану, або вимагати від компетентного суду вжити заходів, передбачених статтею 29.

Відповідна частина статті 29 каже:

“(1) Суд, на прохання наглядового органу або прокурора, може:

- (i) оголосити догану керівництву громадської організації;
- (ii) скасувати [будь-яку] постанову, ухвалену організацією, якщо така постанова суперечить закону або положенням статуту;
- (iii) розпустити організацію, якщо її діяльність виявляє грубе або повторне невиконання закону або положень статуту, і якщо немає жодної перспективи реформування її діяльності з метою дотримання закону та положень статуту.”

С. Закон про вибори від 1993 року¹

41. Стаття 3 Закону про вибори від 1993 року каже:

1. Цей закон втратив чинність 31 травня 2001 року, коли набув чинності Закон про вибори до Сейму і Сенату Республіки Польща від 12 квітня 2001 року (“Закон про вибори від 2001 року”).

“(1) При розподілі [місць у Сеймі] враховуються тільки ті регіональні виборчі списки виборчих комітетів, які отримали щонайменше 5% дійсних голосів, поданих у всій Польщі.

(2) Регіональні виборчі списки виборчих комітетів, згаданих у розділі 77 (2) (виборчі коаліції), повинні враховуватися при розподілі [місць у Сеймі], за умови, що вони отримали принаймні 8% дійсних голосів в цілому [в Польщі].”

Стаття 4 каже:

“При розподілі місць серед національних виборчих списків слід враховувати лише ті списки виборчих комісій, які отримали щонайменше 7% дійсних голосів у всій Польщі.”

Стаття 5 каже:

“(1) Виборчі комітети зареєстрованих організацій національних меншин можуть бути звільнені від однієї з умов, зазначених у частині першій статті 3 або статті 4, якщо не пізніше п'ятого дня до дати виборів вони подають до Державної виборчої комісії декларації з цього приводу ^[1].

(2) Державна виборча комісія негайно підтверджує отримання заяви, про яку йдеться у підрозділі (1). Ця декларація є обов'язковою для виборчих комісій.”

Відповідна частини статті 91 каже:

“...

(2) Виборчий комітет, який зареєстрував свої регіональні виборчі списки принаймні в половині виборчих округів [у всій Польщі] ... має право реєструвати національний виборчий список.

(3) Виборчий комітет організацій національних меншин має право реєструвати національний виборчий список за умови, що вони зареєстрували свої регіональні виборчі списки принаймні у п'яти виборчих округах. ...”

D. Ухвала Конституційного Суду щодо тлумачення від 30 квітня 1997 року

42. 23, 29 та 30 квітня 1997 року Конституційний Суд розглянув заяву голови Вищого адміністративного суду (Naczelny Sąd Administracyjny) про загальнообов'язкове тлумачення статей 5, 91 (3), 79 (3) і 87 (4) Закону про вибори 1993 року. У своєму рішенні Конституційний Суд вирішив, серед іншого, наступне питання:

“...чи передбачає вираз "негайно підтверджує отримання декларації", який використовується в частині 5 (2) Закону про вибори 1993 року, що для того, аби видати таке підтвердження, Державна виборча комісія повинна перевірити, чи виборчий комітет, який подав декларацію, зазначену в розділі 5 (1) Закону, фактично є виборчим комітетом зареєстрованої організації національних меншин, і може, для цілей такої перевірки, вимагати від комітету надавати інші

1. Стаття 134 Закону про вибори від 2001 року передбачається аналогічне звільнення від прохідного бар'єру. Вона сформульована аналогічно.

документи, крім перелічених у розділі 81 (5) (i) Закону про вибори 1993 року, наприклад, статут організації...”

43. Конституційний Суд постановив наступне:

“...Державна виборча комісія, виконуючи свої обов’язки, викладені в розділі 5 (2) Закону про вибори 1993 року, перевіряє, чи була подана декларація, згадана у розділі 5 (1) цього Закону, уповноваженим виборчим комітетом одної або більше зареєстрованих організацій національних меншин, і може, у разі сумнівів, вимагати документального підтвердження такого дозволу.”

Він далі пояснив, що:

“Насамперед слід підкреслити, що метою статті 5 (1) Закону про вибори 1993 року є надання польським громадянам, які належать до національних меншин, рівних можливостей для участі в представницьких органах. Однак можливість, передбачена цим положенням, для виборчих комітетів зареєстрованих організацій національних меншин скористатися звільненням від прохідних відсотків, є виключенням з принципу рівності виборчих праїв у матеріальному сенсі. На практиці виборчий комітет, який подав список певної національної меншини [кандидатів], братиме участь [у розподілі місць у парламенті] ... незважаючи на те, що її список не досяг відповідного прохідного відсотка. Це рішення відображає певне розуміння принципу рівності, яке передбачає рівні можливості для суб’єктів, які беруть участь у виборах ... Це означає дискримінацію на користь виборчих комітетів зареєстрованих організацій національних меншин у порівнянні з іншими виборчими комітетами. Оскільки вони є винятком з принципу рівності, положення, що регулюють таку дискримінацію, не можуть тлумачитися широко.

По-друге, стаття 5 (1) зберігає пільгу звільнення від виборчого прохідного відсотка для списків кандидатів, наданих виборчими комітетами однієї або декількох зареєстрованих організацій національних меншин, і лише комітети такого типу можуть подавати відповідні заяви до Державної виборчої комісії. Потрібно наголосити як на посиланні на «зареєстровані організації національних меншин», так і на виборчі комітети, що діють від їх імені, бо ця пільга надана організаціям «національних меншин», які утворені і діють як такі. ... умова обґрунтованості, а отже, і ефективність декларації, яка спрямована на використання виключення, полягає в тому, що вона повинна бути подана суб’єктом, який має право на це. Отже, ця установа несе відповідальність за надання документального підтвердження свого права на подання декларації. На практиці це тотожне відповідальності подати до Державного виборчого комітету документи, які однозначно доводять, що виборчий комітет, який подає декларацію, є суб’єктом права, тобто виборчим комітетом не просто будь-якої організації, а однієї або більше зареєстрованих організацій національних меншин.

Відповідно до статті 5 (2), Державна виборча комісія зобов’язана без зволікання підтвердити отримання заяви, зазначеної в підрозділі (1), іншими словами, заяву, подану суб’єктом, який має право на це. У зв’язку з цим Комісія має обов’язок перевіряти, чи була подана декларація такою організацією, і у випадку сумнівів може вимагати документи, які однозначно підтверджують право суб’єкта подавати декларацію, оскільки ця заява викликає правові наслідки, що виправдовує необхідність конкретної перевірки. ... Якщо такі документи не подані, Державній виборчій комісії забороняється підтверджувати отримання заяви, зазначеної в розділі 5 (1), оскільки, крім вимоги про те, що

вона повинна бути подана у встановлений час до відповідної виборчої комісії, важливою умовою обґрунтованості декларації є те, що вона може бути зроблена суб'єктом, що має право на це. З іншого боку, Державна виборча комісія не перевіряє зміст декларації, за яку виборчий комітет несе повну відповідальність

Окремим питанням є визначення того, які документи повинні бути прийняті Державною виборчою комісією як підтвердження права виборчого комітету на подання заяви, зазначеної в розділі 5 (1). ... можна припустити, що Державна виборча комісія може вимагати надання відповідних документів, таких як статут організації, що дозволить їй однозначно переконатися, що суб'єкт подання декларації є виборчим комітетом одної чи більше зареєстрованих організацій національних меншин.”

Е. Цивільний Кодекс

44. Стаття 5 Цивільного Кодексу каже:

“Ніхто не може користуватися будь-яким правом, яким він або вона володіє, у спосіб, який суперечить його соціально-економічній цілі або принципам співіснування з іншими [zasady współżycia społecznego]. Жодне діяння або бездіяльність [що відповідають цьому визначенню] з боку власника права не вважається здійсненням права і не захищається [законом].”

Відповідна частина статті 58 каже:

“1. Правовий акт, що суперечить закону або спрямований на ухилення від закону, є недійсним, якщо тільки положення законодавства не передбачає інших юридичних наслідків, наприклад, заміну недійсних складових такого акту на складові, передбачені законодавством.

2. Будь-який правовий акт, який суперечить принципам співіснування з іншими, є недійсним.”

Ф. Рамкова конвенція про захист національних меншин

45. На момент подій Польща підписала Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин (Європейська серія договорів № 157); дата підписання - 1 лютого 1995 року. Польща ратифікувала Рамкову конвенцію 20 грудня 2000 року. Вона набула чинності стосовно Польщі 1 квітня 2001 року.

46. Рамкова конвенція не містить визначення поняття «національна меншина». У її пояснювальному звіті зазначається, що було прийнято прагматичний підхід, який ґрунтується на визнанні того, що на цьому етапі неможливо досягти визначення, здатного забезпечити загальну підтримку всіх держав-членів Ради Європи..

47. Польща під час здачі на зберігання ратифікаційної грамоти зробила таку заяву:

“Беручи до уваги той факт, що Рамкова конвенція про захист національних меншин не містить визначення поняття національних меншин, Республіка Польща заявляє, що розуміє цей термін як національні меншини, що

проживають на території Республіки Польща, і водночас члени яких є громадянами Польщі.”

ПРАВО

ЩОДО СТВЕРДЖУВАНОВОГО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 11 КОНВЕНЦІЇ

48. Заявники скаржилися, що польські державні органи свавільно відмовилися зареєструвати їхню організацію, яка називалася «Союз осіб сілезької національності», і стверджували про порушення статті 11 Конвенції, яка передбачає:

“1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об’єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я чи моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.”

49. В рішенні від 20 грудня 2001 року Палата вирішила, що не було порушення статті 11. Палата постановила, що відмова у реєстрації об’єднання заявників, яка була викликана необхідністю захисту державної виборчої системи від потенційної спроби заявників претендувати на невиправдані пільги згідно з виборчим законодавством, була виправдана згідно з частиною 2 цього положення (див. параграфи 64 і далі рішення Палати).

50. Заявники, у своєму листі від 20 березня 2002 року з проханням про передачу справи до Великої Палати, підкреслили, що відмова від реєстрації об’єднання не може, як це сталося у їхньому випадку, ґрунтуватися лише на враженнях або припущеннях про майбутні дії організації. Вони критикували висновок Палати про те, що твердження в параграфі 30 статуту організації про те, що їхній Союз має бути "організацією сілезької національної меншини", створило враження, що вони можуть пізніше прагнути висуватись на виборах і отримати пільги, передбачені виборчим законодавством. У зв’язку з цим вони стверджували, що цей висновок не лише не підтверджувався будь-якими доказами, які свідчать про те, що це насправді їхній намір, але що реєстрація їхньої організації не надала б їм жодних таких пільг автоматично, оскільки, за відсутності будь-якого визначення поняття «національної меншини» в польському законодавстві, це питання віддавалось на розсуд Державній виборчій комісії.

51. Уряд повністю погодився з висновками та підсумками Палати і вважає, що аргументи заявників мають бути відхилені.

А. Чи мало місце втручання

52. Як і перед Палатою, так і перед Великою Палатою, сторони погодилися, що було втручання у здійснення права заявників на свободу об'єднання, у розумінні частини 2 статті 11. У зв'язку з цим Суд також зазначає, що центральною проблемою, яка лежить в основі скарги заявників, є відмова зареєструвати їхню організацію як "організацію сілезької національної меншини" (див. параграфи 22, 48 і 50 вище).

В. Чи втручання було виправданим

53. Оскаржуване обмеження не буде виправдано відповідно до положень статті 11, якщо воно не було «встановлене законом», не переслідувало одну або кілька законних цілей, викладених у частині 2 цієї статті, і не було «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей.

1. “Встановлене законом”

(а) Рішення палати

54. Палата, визнавши, що відмова в реєстрації об'єднання заявників ґрунтувалася на ряді правових положень, включаючи статтю 32 Конституції, статті 5 та 58 Цивільного кодексу та статті 8, 10 (1) (i) та (iv) та 14 Закону про громадські організації, постановила, що обмеження їхньої свободи об'єднання було «встановлене законом» (див. параграф 38 рішення Палати).

(b) Подання сторін до Великої Палати

(i) Заявники

55. Заявники оскаржили висновок Палати. У першу чергу, вони стверджували, що їм було відмовлено у праві на створення організації не тому, що вони не виконали вимог щодо реєстрації, передбачених Законом про громадські організації, або тому, що їхні цілі або засоби їх досягнення суперечили закону, а виключно тому, що влада вважала, що в Польщі немає сілезької національної меншини.

56. Така думка, як вони підкреслили, є цілком свавільною. Вона базувалася на суто політичних, а не юридичних або фактичних підставах. Таким чином, насправді не було можливості з'ясувати, чи дана група є національною меншиною, оскільки, згідно з польським

законодавством, досі не існує процедури, за якою меншина могла б звернутися за юридичним визнанням або визначенням поняття “національна” чи “етнічна меншина». Вони стверджували, що ця прогалина в законі не дає їм можливості визначити, як створити організацію, до складу якої входять члени меншини, які бажають досягати спільних цілей.

Вони також зазначили, що Палата вже встановила, що відсутність будь-яких юридичних критеріїв дозволила владі отримати певну широту дій і зробила ситуацію невизначеною. На їхню думку, надане державним органом повноваження з розсуду, було практично необмеженим, а правові норми, які вони застосовували, були непередбачуваними.

57. Крім того, органи влади використовували процедуру реєстрації, передбачену Законом про громадські організації, як засіб позбавлення їх статусу меншини. Проте ця процедура не може служити інструментом для визначення того, чи існувала національна меншина. Вона була суто формальною і могла служити лише тим цілям, для яких була розроблена, а саме, щоб визначити, чи була реєстрація прийнятною відповідно до статті 14 Закону про громадські організації, і чи є, відповідно до його статті 16, статут організації відповідним до вимог законодавства.

58. Заявники стверджували, що вони виконали всі ці умови. Отже, згідно відповідного Закону, органи влади були зобов’язані зареєструвати організацію, і, як справедливо висловився суд воєводства Катовіце, не було жодних правових підстав для відмови. Проте, замість того, щоб зосередитися на вимогах щодо реєстрації, вищі суди розмірковували про те, чи мають заявники намір висуватись на виборах, і витлумачили цю справу як суперечку про існування сілезької національності. За відсутності будь-якого юридичного визначення поняття «національна меншина» або критеріїв визначення того, що може кваліфікуватися як «національна меншина», такий підхід позбавив заявників можливості передбачити, які правові норми будуть застосовуватися в їхньому випадку.

(ii) Уряд

59. Уряд повністю погодився з думкою Палати і додав, що відповідні положення є достатньо чіткими, точними та доступними, щоб дозволити заявникам визначити свою поведінку. Отже, вони відповідали стандарту "передбачуваності" "закону" згідно з Конвенцією.

60. На слуханні у Великій Палаті Уряд визнав, що чинне на той час польське законодавство не визначало поняття «національної» та «етнічної» меншини, зокрема, для цілей виборчого законодавства. Це, на їхню думку, не змінило підхід, оскільки не можна сказати, що

держава зобов'язана надати таке визначення. Той факт, що деякі держави вирішили - або у своєму законодавстві, або у своїх деклараціях згідно з Рамковою конвенцією - надати описові або перелікові визначення меншин, не означає, що польська держава повинна зробити те ж саме.

61. Дійсно, у Польщі національні або етнічні меншини могли бути і були ідентифіковані за допомогою різних правових джерел, таких як двосторонні договори про добросусідство та дружнє співробітництво, яке вона уклала з Німеччиною, Литвою, Україною та іншими сусідніми державами. Вони також були визнані в юридичних документах, зокрема, у офіційному звіті про виконання Рамкової конвенції, поданому польським урядом Генеральному Секретарю Ради Європи у 2002 році. В даний час у парламенті також перебуває на розгляді законопроект від 2002 року про національні та етнічні меншини, який містить перелік національних та етнічних меншин у Польщі.

Всі ці документи становили підстави для встановлення існування національних меншин, але жоден з них не згадував сілезців.

62. Уряд також наголосив, що, відповідно до Закону про вибори 1993 року та чинного Закону про вибори 2001 року, існували два інші способи визнання «національної меншини» для цілей виборчого законодавства. По-перше, суд, який розглядає заяву про реєстрацію об'єднання, що представляє національну меншину, розглядає, чи має вона необхідні ознаки. По-друге, після одержання декларації відповідно до Закону про вибори 1993 року від виборчого комітету зареєстрованої організації національної меншини, Державна виборча комісія повинна була визначити, чи був він поданий компетентним органом і був підтверджений належними доказами.

63. На закінчення, Уряд вважав, що, хоча за польським законодавством не було визначено поняття «національна меншина» і не існувало спеціальної процедури для набуття цього статусу, сукупність застосовних правових норм надавала заявникам достатньо вказівок щодо умов визнання як національної меншини і реєстрації організації такої меншини.

(с) Оцінка Суду*(i) Загальні принципи*

64. Суд нагадує, що вислів «встановлений законом» вимагає, по-перше, що оскаржуваний захід повинен мати підставу у внутрішньому законодавстві. Він також відсилає до якості законодавства, про яке йдеться, вимагаючи, щоб воно було доступним для зацікавлених осіб і було сформульоване з достатньою точністю, щоб дати їм - у разі потреби, за допомогою фахівця – передбачити тою мірою, яка є розумною за даних обставин, ті наслідки, які певні дії можуть спричинити, і регулювати їхню поведінку.

Однак логічним наслідком принципу, що закони повинні бути загальноприйнятими, є те, що формулювання, застосоване у законодавстві, не завжди є точним. Необхідність уникати надмірної жорсткості і йти в ногу з мінливими обставинами означає, що багато законів неминуче сформульовані в висловах, які в більшій чи меншій мірі є нечіткими. Тлумачення та застосування таких правових актів залежать від практики (див. *Rekvényi проти Угорщини* [ВП], № 25390/94, § 34, ECHR 1999-III, і як останнє рішення, *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші проти Туреччини* [ВП], №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 і 41344/98, § 57, ECHR 2003-II, з наступними посиланнями).

65. Обсяг поняття передбачуваності значною мірою залежить від змісту даного документу, сфери його поширення, кількості та статусу тих, кому він адресований.

Слід також мати на увазі, що як би чітко не було сформульоване правове положення, його застосування передбачає неминучий елемент судового тлумачення, оскільки завжди існує потреба в роз'ясненні сумнівних питань та їх адаптації до конкретних обставин. Можливість сумнівів щодо межових фактів сама по собі не робить правове положення непередбачуваним у застосуванні. Сам факт, що таке положення може мати більше одного тлумачення, ще не означає, що воно не відповідає вимозі «передбачуваності» у розумінні Конвенції. Роль судових рішень полягає саме в тому, щоб розсіяти такі інтерпретаційні сумніви, що залишилися, з урахуванням змін у повсякденній практиці (див. *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші і Rekvényi*, цитовано вище).

(ii) Застосування цитованих принципів до даної справи

66. Повертаючись до обставин даної справи, Суд зауважує, що аргументи заявників щодо стверджуваної непередбачуваності польського законодавства не стосуються правових положень, на яких фактично була заснована відмова в реєстрації їхньої організації, а саме статті 32 Конституції та різних положень Закону про громадські

організації та Цивільного кодексу (див. параграфи 32, 36, 54 і 55-58 вище).

Суд зауважує, що Закон про громадські організації надає судам право реєструвати організації (стаття 8) і в цьому контексті перевіряти, зокрема, відповідність до Закону про громадські організації (стаття 16), включно з повноваженням відмовляти у реєстрації, якщо буде встановлено, що умови Закону про громадські організації не виконані (стаття 14) (див. параграф 39 вище).

У цій справі польські суди відмовили в реєстрації, оскільки вважали, що об'єднання заявників не може правомірно називати себе «організацією національної меншини», що надало б йому доступ до виборчих пільг, передбачених відповідно до статті 5 Закону про вибори від 1993 року (див. параграф 41 вище), оскільки сілезька народність, відповідно до польського законодавства, не становить «національну меншину».

Заявники критикували переважно відсутність будь-якого визначення національної меншини або будь-якої процедури, за якою така меншина могла б отримати визнання відповідно до національного законодавства. Вони стверджували, що ця прогалина в законі не дозволяє їм передбачати, які критерії вони повинні виконати, щоб зареєструвати свою організацію, що надає владі необмежені дискреційні повноваження у цій сфері. (див. параграфи 56-58 вище).

67. Суд не зобов'язаний висловлювати думку про доцільність методів, обраних законодавчим органом держави-відповідача для регулювання даної галузі. Його завдання обмежується визначенням того, чи застосовані методи та спричинені ними наслідки відповідають Конвенції.

Що стосується аргументу заявників про те, що польське законодавство не передбачало визначення "національної меншини", Суд, по-перше, зауважує, що, як справедливо зазначила Палата, таке визначення дуже важко сформулювати. Зокрема, це поняття не визначено в жодному міжнародному договорі, включно з Рамковою конвенцією Ради Європи (див. параграф 62 рішення Палати та параграф 46 вище, і, наприклад, статтю 27 Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права, статтю 39 Конвенції ООН про права дитини та Декларацію ООН 1992 року про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин).

Крім того, практика офіційного визнання державами національних, етнічних або інших меншин у межах їхнього населення змінюється залежно від країни або навіть у межах однієї країни. Вибір щодо того, яка форма такого визнання має бути прийнята і чи повинна вона бути реалізована через міжнародні договори або двосторонні угоди, або включена до Конституції чи спеціального законодавства, повинен, за

своєю суттю, залишатися значною мірою за відповідною державою, оскільки він залежить від конкретних національних обставин.

68. Хоча, схоже, у Європі є загальноприйнятою думка, що, як сказано в преамбулі до Рамкової конвенції, "потрясіння європейської історії показали, що захист національних меншин є необхідним для стабільності, демократичної безпеки і миру на цьому континенті", і що повага до них є обов'язковою умовою для демократичного суспільства, проте не можна вважати, що Договірні держави зобов'язані, відповідно до міжнародного права, запровадити у своєму законодавстві певне поняття "національної меншини" або процедуру для офіційного визнання груп меншин.

69. У Польщі правові норми, що застосовуються до національних або етнічних меншин, містяться не в одному документі, а розподілені між різними документами, включно з Конституцією, виборчим законодавством та міжнародними угодами. Конституційні гарантії надаються як національним, так і етнічним меншинам. Конституція не розрізняє національні та етнічні меншини щодо їх релігійної, мовної та культурної ідентичності, збереження, підтримання та розвитку їх мови, звичаїв, традицій та культури, або створення освітніх та культурних установ (див. параграф 37 вище). Навпаки, виборче законодавство запроваджує особливі пільги лише на користь «зареєстрованих організацій національних меншин» (див. параграф 41 вище). Воно не дає жодних вказівок щодо того, яким критеріям повинна відповідати «національна меншина» для реєстрації її організації.

Проте, Суд вважає, що відсутність чіткого визначення поняття «національна меншина» у національному законодавстві не означає, що польська держава порушила свій обов'язок запроваджувати законодавство в достатньо точних термінах. Він також не знаходить жодного порушення з огляду на той факт, що польська держава вирішила визнавати меншини за допомогою двосторонніх угод з сусідніми країнами, а не за спеціальною внутрішньою процедурою. Суд визнає, що з наведених вище причин, у сфері, що розглядається, може бути важко запровадити закони з високим ступенем точності. Формулювання жорстких правил може бути навіть небажаним. Таким чином, польська держава не може піддаватись критиці за використання лише загальної законодавчої класифікації меншин і залишення інтерпретації та застосування цих понять для практики.

70. Отже, Суд не вважає, що залишення за державними органами права самостійно визначати застосовні критерії щодо поняття "зареєстрованих організацій національних меншин", що лежить в основі статті 5 Закону про вибори 1993 року, як стверджували заявники, є рівнозначним надання їм необмеженої і свавільної можливості розсуду. Що стосується процедури реєстрації, то відповідно до наданої національним судам невідвратної та

послідовної функції постановлення обов'язкових рішень, саме їм було доручене завдання тлумачити поняття "національна меншина", на відміну від "етнічної меншини", у розумінні Конституції, а також оцінювати, чи організація заявників може вважатися "організацією національної меншини" (див. параграф 65 вище).

71. Розглядаючи відповідні принципи, Верховний Суд і Апеляційний суд взяли до уваги всі нормативно-правові положення, що застосовуються до громадських організацій та національних меншин, а також соціальні чинники та інші юридичні чинники, включно з усіма правовими наслідками, які може спричинити реєстрація об'єднання заявників у запропонованому ними вигляді (див. параграфи 32 і 36 вище).

Всупереч твердженням заявників, не схоже, щоб ці суди необгрунтовано перетворювали процедуру реєстрації на суперечку щодо поняття сілезької національності. Скоріше, саме твердження в параграфі 30 статуту організації вимагало розгляду цього питання у рамках провадження (див. параграфи 22, 25 і 28 вище). Заявники повинні були знати, коли складали цей параграф, що суди не матимуть вибору, окрім як тлумачити поняття «національна меншина» стосовно їхнього випадку.

Беручи до уваги вищевикладене, Суд переконаний, що польське законодавство, що застосовується у цій справі, було сформульовано з достатньою точністю, у розумінні частини 2 статті 11 Конвенції, аби надати можливість заявникам регулювати свою поведінку.

2. Законна ціль

(а) Рішення Палати

72. Палата постановила, що польська влада прагнула уникнути, аби організація використовувала назву, яку громадськість може вважати оманливою, оскільки вона встановлювала зв'язок з неіснуючою нацією. Палата також встановила, що влада діяла з метою захисту інших подібних етнічних груп, чий права можуть зазнати впливу від реєстрації даної організації. Таким чином, Палата постановила, що втручання у право заявників переслідувало законні цілі, згідно зі статтею 11, а саме "запобігання заворушенням" та "захист прав інших осіб" (див. параграф 44 рішення Палати).

(b) Подання сторін до Великої Палати

(i) Заявники

73. Заявники підкреслили, що не оспорювалося те, що всі цілі їхнього об'єднання, викладені в параграфі 7 статуту організації, відповідали закону. Обрана назва організації не може розглядатися як

така, що здатна викликати «заворушення» і, отже, виправдовувати заходи щодо «запобігання заворушення», особливо тому, що влада врешті-решт погодилася з назвою і лише наполягала на вилученні параграфу 30 зі статуту.

74. Крім того, вони стверджували, що той факт, що в цьому параграфі зазначено, що «Союз є організацією сілезької національної меншини», сам по собі не порушує прав інших етнічних груп, зокрема, виборчого законодавства. Це єдине положення, за відсутності будь-якої спроби їхньої участі у виборах або претендування на статус меншини відповідно до Закону про вибори 1993 року, як і за відсутності такої мети в статуті організації, не може жодним чином вплинути на права або свободи інших осіб.

На закінчення заявники запропонували Великій Палаті визнати, що обмеження їхнього права на свободу об'єднання не було застосоване задля досягнення будь-якої законної мети у розумінні статті 11 Конвенції.

(ii) Уряд

75. Уряд не погодився. Він повністю приєднався до висновку Палати і повторив надане їй подання, нагадавши, що державні органи законно відмовили у реєстрації організації заявників як організації національної меншини. Якби вони дозволили реєстрацію, то це мало б серйозні наслідки для національного правопорядку, оскільки дало б змогу заявникам претендувати на пільги, передбачені для справжніх національних меншин. Це також призвело б до дискримінації інших етнічних груп у сфері виборчого права.

(с) Оцінка Суду

76. Обґрунтовуючи оскаржувані рішення, національні суди чітко посилалися на необхідність захисту національного правопорядку та прав інших етнічних груп проти передбачуваної спроби організації заявників обійти положення Закону про вибори 1993 року або інших нормативно-правових актів, що надають особливі права національним меншинам (див. параграфи 32 і 36 вище).

У зв'язку з цим Велика Палата вважає, що заявники не висунули жодних аргументів, які б дозволили відмовитися від висновку Палати про те, що це втручання мало на меті запобігти заворушенням і захистити права інших. Справді, можна сказати, що оскаржуваний захід мав на меті запобігти можливим зловживанням виборчим законодавством самою організацією або іншими організаціями в подібній ситуації, він служив захисту існуючих демократичних інститутів і процедур у Польщі.

3. “Необхідне у демократичному суспільстві”

(а) Рішення Палати

77. Палата визнала, що відмова у реєстрації об’єднання без вилучення оскаржуваного пункту 30 меморандуму про асоціацію задовольняє тест на “необхідність”, як це було зроблено з метою захисту виборчої системи держави, яка є необхідним елементом належного функціонування “демократичного суспільства” у значенні статті 11 Конвенції (див. параграф 66 рішення Палати).

(b) Подання сторін до Великої Палати

(i) Заявники

78. Заявники не погодилися з Палатою і підкреслили, що ця відмова є крайньою мірою, яка становить попереднє, необгрунтоване обмеження їх свободи об’єднання і не може узгоджуватися з принципами демократичного суспільства. Вона базувалася на цілком необгрунтованих підозрах щодо їхніх справжніх намірів та розмірковувань щодо їхніх майбутніх дій. На думку заявників, завжди існував гіпотетичний ризик того, що певне об’єднання може порушувати закон або здійснювати діяльність, несумісну з проголошеними цілями. Проте сама можливість того, що так станеться, не може виправдати запобіжну заборону, що накладається на його діяльність.

79. Головним аргументом, висунутим владою, була нібито необхідність захисту виборчої системи від можливої спроби заявників претендувати на статус національної меншини на парламентських виборах та на спеціальні пільги, передбачені виборчим законодавством. На думку державних органів, ця проста ймовірність стала певністю.

Ухваливши цю позицію, вони не помітили очевидного факту, що лише низка подій і рішень - жодна з яких не була абсолютно певною - дозволила б заявникам отримати ці пільги. По-перше, їм потрібно було б балотуватися на виборах. По-друге, їм довелося б створити «виборчий комітет зареєстрованої організації національної меншини». Враховуючи те, що їхній статут не передбачав такої форми діяльності, влада могла втрутитися на цій стадії, відповідно до статей 28 і 29 Закону про громадські організації. Далі, комітету довелося б подати до Державної виборчої комісії декларацію, відповідно до статті 5 Закону про вибори 1993 року. Комісія детально вивчила б цю заяву, аби з’ясувати, чи була вона подана суб’єктом, який має право робити таку заяву. У разі сумнівів, вона могла наказати комітету надати підтверджуючі докази.

Як наслідок, Державна виборча комісія мала б остаточне повноваження визнавати або відхилити їхні вимоги щодо пільг, передбачених відповідно до Закону про вибори 1993 року, як це було видно не тільки зі статті 5, але і з загальних положень Закону, які зобов'язували Комісію забезпечити дотримання його положень.

80. Заявники стверджували, що в будь-якому випадку влада не мала необхідності вдаватися до настільки різких заходів, як запобігання самому існуванню організації. Відповідно до Закону про громадські організації, вона мала в своєму розпорядженні ряд потужних правових інструментів для регулювання діяльності існуючої організації. Держава може доручити своїм посадовим особам скасувати будь-яку незаконну резолюцію, прийняту організацією, або навіть розпустити її, відповідно до статті 29. На відміну від превентивних обмежень на реєстрацію в очікуванні певного сценарію подій, такі заходи можуть вважатися прийнятними, відповідно до статті 11, оскільки їх застосування залежить від фактичної поведінки та дій організації.

Відповідно, органи влади, не маючи необхідності вдаватися до відмови в реєстрації, могли б ефективно виправити або припинити майбутню діяльність організації, якби виникла потреба "запобігти заворушенням" або "захистити права інших осіб".

81. З огляду на вищевикладене, заявники дійшли висновку, що оскаржуване обмеження було непропорційним до цілей, на які посилалися державні органи, і тому не може вважатися необхідними в демократичному суспільстві.

(ii) Уряд

82. Уряд стверджував, що наміри влади не полягати в тому, щоб запобігти обмеженню права заявників на вільне об'єднання з іншими, щоб зберегти відмінні риси сілезців або сприяти сілезькій культурі. Головною метою було запобігти їхній ймовірній спробі використати реєстрацію організації як правовий засіб для набуття спеціального статусу за виборчим законодавством.

Державні органи не діяли, як стверджували заявники, спираючись на необґрунтовані підозри щодо їхніх прихованих намірів, а на підставі об'єктивної оцінки відповідних фактів і правових наслідків реєстрації організації, яка проголосила себе організацією національної меншини.

83. Таким чином, найважливішим питанням між заявниками та владою була не згадана назва організації, оскільки в кінцевому підсумку з нею погодились, а зміст параграфу 30 статуту організації, який відповідав формулюванню статті 5 Закону про вибори 1993 року. Саме положення статуту організації, а не його назва, згодом були б вирішальними для Державної виборчої комісії при визначенні того, чи організація становить «зареєстровану організацію національної меншини». Можна припустити, що, навіть якби організація була

zarejestrowana як організація «осіб сілезької національності», але зі скасуванням спірного параграфу статуту, заявники не могли б скористатися виборчими пільгами, передбаченими для національних меншин. Згідно з твердженням Уряду, заявники були цілком обізнані з цим наслідком, оскільки, в іншому випадку, вони погодилися б на пропозицію воєводи щодо виключення параграфу 30.

84. Уряд додав, що на підставі цього положення заявники неминуче отримали б внаслідок реєстрації організації безумовне право користуватися пільговим режимом, відповідно до Закону про вибори 1993 року. Отже, владі довелося діяти до того, як цей ризик став реальним і негайним, оскільки під час виборів усі заходи, передбачені Законом про громадські організації, були б або недостатніми, або занадто запізнілими.

85. Насправді, згідно з польським законодавством, організація може бути розпущена, лише якщо її діяльність виявляє грубе або повторне порушення закону або статуту організації. По-перше, в заявлених цілях об'єднання не було нічого, щоб ставило б під сумнів їхню відповідність закону; головна мета, яка полягала в отриманні статусу меншини, не була чітко сформульована. По-друге, якби заявники, або інші члени, висувалися на майбутніх парламентських виборах, не було б жодних юридичних засобів, аби запобігти використанню ними пільг, передбачених виборчим законодавством.

86. Висування на виборах, у законному здійсненні політичного права, не може вважатися незаконною діяльністю, відповідно до Закону про громадські організації. На цьому етапі Державна виборча комісія не мала би повноважень відхилити заяву про те, що заявники встановили виборчий комітет зареєстрованої організації національної меншини, оскільки їхній статус був би офіційно підтверджений змістом їхнього статуту і, зокрема, його параграфом 30. Вона мала би лише право перевірити, чи була зроблена декларація уповноваженою юридичною особою.

87. Підсумовуючи, Уряд вважав, що обмеження, накладені на реалізацію права заявників на свободу об'єднання, були необхідні в демократичному суспільстві, оскільки відповідали «нагальній соціальній потребі» і були пропорційними до переслідуваних законних цілей.

(с) Оцінка Суду

(i) Загальні принципи

88. Право на свободу об'єднання, визначене в статті 11, включає право на створення громадської організації. Можливість заснувати юридичну особу для колективної діяльності у сфері взаємного інтересу є одним з найважливіших аспектів свободи об'єднання, без якого це

право буде позбавлене будь-якого значення (див. *Sidiropoulos і Інші проти Греції*, рішення від 10 липня 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV, стор. 1614, § 40).

Дійсно, стан демократії у відповідній країні можна оцінити за тим, як ця свобода забезпечується національним законодавством, і як органи влади застосовують її на практиці (там же). У своїй практиці Суд неодноразово підтверджував прямий зв'язок між демократією, плюралізмом і свободою об'єднання і встановив принцип, що лише переконливі і беззаперечні причини можуть виправдовувати обмеження цієї свободи. Усі такі обмеження підлягають суворому нагляду з боку Суду (див. поміж багатьма іншими рішеннями, *United Communist Party of Turkey і Інші проти Туреччини*, рішення від 30 січня 1998, *Reports* 1998-I, стор. 20 і далі, §§ 42 і далі; *Socialist Party і Інші проти Туреччини*, рішення від 25 травня 1998, *Reports* 1998-III, стор. 1255, і далі, §§ 41 і далі; і *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші*, цитовано вище, §§ 86 і далі).

(а) Верховенство права і плюралізм

89. Як уже неодноразово зазначалося в рішеннях Суду, політична демократія не лише є основоположною рисою європейського громадського порядку, але й покликана сприяти ідеалам і цінностям демократичного суспільства. Демократія, наголосив Суд, є єдиною політичною моделлю, що розглядається в Конвенції, і єдиною сумісною з нею. В силу формулювання другого абзацу статті 11, а також статей 8, 9 і 10 Конвенції, єдиною необхідністю, що може обґрунтувати втручання в будь-яке з прав, закріплених у цих статтях, є та, що може бути похідною від “демократичного суспільства” (див. наприклад, *United Communist Party of Turkey і Інші*, цитовано вище, стор. 20-21, §§ 43-45, і *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші*, цитовано вище, §§ 86-89).

90. Посилаючись на відмінні риси «демократичного суспільства», Суд надавав особливого значення плюралізму, толерантності та відкритості. У цьому контексті він вважає, що хоча окремі інтереси іноді повинні підпорядковуватися інтересам групи, демократія не просто означає, що погляди більшості завжди повинні переважати: необхідно досягти рівноваги, яка забезпечує справедливе і належне ставлення до національних меншин і уникає будь-якого зловживання домінуючим становищем (див. *Young, James і Webster проти Сполученого Королівства*, рішення від 13 серпня 1981, Series A № 44, стор. 25, § 63, і *Chassagnou і Інші проти Франції* [ВП], №№ 25088/94, 28331/95 і 28443/95, § 112, ECHR 1999-III).

91. Крім того, оскільки реалізація принципу плюралізму неможлива без спроможності організації вільно висловлювати свої ідеї та погляди, Суд також визнав, що захист поглядів та свобода вираження поглядів,

у розумінні статті 10 Конвенції, є однією з цілей свободи об'єднання (див. наприклад, *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші*, цитовано вище, § 88).

92. Хоча в контексті статті 11 Суд часто згадував про важливу роль, яку відіграють політичні партії у забезпеченні плюралізму та демократії, організації, створені для інших цілей, включно із захистом культурної або духовної спадщини, досягнення різних соціально-економічних цілей, сповідування чи поширення релігії, пошуку етнічної ідентичності або ствердження самосвідомості меншини, також є важливими для належного функціонування демократії. Плюралізм також заснований на справжньому визнанні та повазі до різноманітності та динаміки культурних традицій, етнічних та культурних ідентичностей, релігійних вірувань, художніх, літературних та соціально-економічних ідей та концепцій. Гармонійна взаємодія людей і груп з різними ідентичностями є необхідною умовою для досягнення соціальної згуртованості. Цілком природно, що, коли громадянське суспільство функціонує здоровим чином, участь громадян у демократичному процесі значною мірою досягається через приналежність до громадських організацій, в яких вони можуть спілкуватися один з одним і разом досягати спільних цілей.

93. Суд визнає, що свобода об'єднання є особливо важливою для осіб, які належать до меншин, включно з національними та етнічними меншинами, і що, як зазначається в преамбулі до Рамкової конвенції Ради Європи, «плюралістичне і справді демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну ідентичність кожної особи, яка належить до національної меншини, але також створює відповідні умови, що дозволяють їм висловлювати, зберігати та розвивати цю ідентичність». Дійсно, створення організації для того, щоб висловлювати та пропагувати її ідентичність, може допомогти меншині зберегти та захистити свої права.

(β) Можливість накладення обмежень і контроль з боку Суду

94. Свобода об'єднання не є абсолютною, однак слід погодитись, що коли організація, через свою діяльність або наміри, які вона прямо або неявно проголосила у своїй програмі, ставить під загрозу інституції держави або права та свободи інших осіб, стаття 11 не позбавляє державу права захищати ці інституції та осіб. Це впливає як з частини 2 статті 11, так і з позитивних зобов'язань держави відповідно до статті 1 Конвенції щодо забезпечення прав і свобод осіб, які перебувають під її юрисдикцією (див. *Refah Partisi (the Welfare Party) і Інші*, цитовано вище, §§ 96-103).

95. Тим не менш, це повноваження має використовуватися ощадливо, тому що виключення з правила свободи об'єднання повинні

тлумачитися строго, і лише переконливі і неспростовні підстави можуть виправдовувати обмеження цієї свободи. Будь-яке втручання має відповідати «нагальній соціальній потребі»; таким чином, поняття "необхідне" не має гнучкості таких виразів, як "корисний" або "бажаний" (див. *Young, James i Webster*, і *Chassagnou i Inui*, цитовано вище).

96. В першу чергу, національні органи влади повинні оцінити, чи існує "нагальна соціальна потреба", щоб застосувати певне обмеження в загальних інтересах. Незважаючи на те, що Конвенція в цьому зв'язку надає цим органам свободу розсуду, їх оцінка підлягає контролю з боку Суду, як щодо права, так і щодо рішень, що його застосовують, включно з рішеннями, постановленими незалежними судами.

Коли Суд здійснює перевірку, то його завдання полягає не в тому, щоб замінити власною точкою зору рішення національних органів влади, які знаходяться у кращому становищі, ніж міжнародний суд, аби ухвалювати рішення як щодо законодавчої політики, так і щодо заходів її втілення, а у тому, щоб переглядати за статтею 11 рішення, які вони постановили, реалізуючи свої дискреційні повноваження. Це не означає, що Суд повинен обмежитися встановленням того, чи реалізовує держава-відповідач такі повноваження розумно, обережно і добросовісно; він повинен розглянути оскаржуване втручання у світлі справи в цілому, і визначити, чи воно «пропорційне переслідуваній законній меті», і чи є причини, наведені національними органами влади для його обґрунтування, «відповідними і достатніми». При цьому Суд повинен переконатися, що державні органи застосовують стандарти, які відповідають принципам, викладеним у статті 11, та, крім того, що вони ґрунтували свої рішення на прийнятній оцінці відповідних фактів (див., *mutatis mutandis*, *United Communist Party of Turkey i Inui*, цитовано вище, стор. 27, §§ 46-47, і *Refah Partisi (the Welfare Party) i Inui*, цитовано вище, § 100).

(ii) Застосування згаданих принципів у даній справі

(a) Нагальна соціальна потреба

97. Насамперед Суд вирішить, чи можна вважати, що у відповідний час існувала «нагальна соціальна потреба» вжити оскаржуваний захід, а саме - відмову в реєстрації організації, наведену у параграфі 30 її статуту (див. параграф 22 вище) - з метою досягнення законних цілей, що переслідуються.

Основною причиною втручання, яке у такий спосіб було завдано реалізації заявниками своєї свободи об'єднання, було запобігання їхній очікуваній спробі вимагати спеціальних пільг, відповідно до Закону про вибори 1993 року, зокрема звільнення від прохідного відсотка - 5%

голосів, необхідних для отримання місць у парламенті, та певні переваги щодо реєстрації виборчих списків (див. параграфи 32, 36 і 41 вище).

Заявники, зі свого боку, стверджували, що оскаржуване обмеження було передчасним, і що влада ґрунтувала свої рішення на необґрунтованих підозрах щодо їхніх справжніх намірів та розмірковуваннях щодо їхніх майбутніх дій. Вони підкреслили, що участь у виборах не є однією з цілей, викладених у їхньому статуті (див. параграфи 78-79 вище).

98. Правда, наміри заявників не могли бути перевірені з огляду на поведінку організації на практиці, оскільки вона ніколи не була зареєстрована. Правда і те, що мета забезпечення представництва в Парламенті не була чітко вказана у статуті, і що будь-який невизначений намір заявників, можливо, забезпечити собі виборчі пільги, залежав би від поєднання майбутніх подій (див. параграфи 19, 32, 36 і 41-43 вище).

99. Однак, у зв'язку з цим між сторонами виникла суперечка щодо наслідків реєстрації, згідно з польським законодавством, щодо кваліфікації виборчих пільг. Заявники стверджували, що ефективно - і остаточно - повноваження визнати або відхилити їхню вимогу щодо пільг, передбачених статтею 5 Закону про вибори 1993 року, було покладене на Державну виборчу комісію (див. параграф 79 вище). Уряд, з іншого боку, стверджував, що Комісія не мала б повноважень відхиляти заяву організації, яка повідомила б, що вона створила «виборчий комітет зареєстрованої організації національної меншини», оскільки таким був би правовий статус організації, підтверджений документальними доказами у вигляді статуту зареєстрованої організації і, зокрема, його параграфу 30 (див. параграф 86 вище).

100. Суд нагадує, що державні органи влади, зокрема суди, мають вирішувати проблеми тлумачення національного законодавства, а роль Суду обмежується визначенням того, чи є це тлумачення сумісним із Конвенцією (див. поміж іншими рішеннями, *Waite i Kennedy проти Німеччини* [ВП], № 26083/94, § 54, ECHR 1999-I).

101. Розглядаючи правові наслідки реєстрації організації, у статуті якої сказано, що це «організація сілезької національної меншини», Верховний суд, очевидно, відштовхувався від припущення, що якби її члени балотувалися на виборах, Державна виборча комісія не мала б іншого вибору, крім як прийняти їхню декларацію відповідно до статті 5 Закону про вибори від 1993 року (див. параграф 36 вище). Таке тлумачення відповідних положень національного законодавства, що обмежує роль Державної виборчої комісії контролем технічних і формальних питань, без повноваження розглядати такі суттєві питання, як існування «національної меншини», не може, на думку Суду вважатися свавільним. Відповідно до польського законодавства,

авторитетно витлумаченого Верховним судом Польщі, процедура у Державній виборчій комісії після реєстрації організації не могла стати на перешкоді її членам отримати спеціальний виборчий статус (див. параграфи 36 і 42-43 вище).

Якби реєстрація була дозволена, рішення заявників про висунення кандидатів на виборах як членів організації, як зазначено Урядом (див. параграф 86 вище), було б не більше ніж законним здійсненням своїх політичних прав. Отже, Суд не переконаний, що будь-які радикальні заходи, передбачені Законом про громадські організації, такі як скасування постанови про висунення кандидатів на виборах або розпуск об'єднання, які можуть бути накладені лише в тому випадку, якщо "така постанова суперечила закону або положенням статуту" або «якщо її діяльність ... виявляє грубе або повторне невиконання закону або положень статуту» (див. параграф 40 вище), могли бути застосовані і, отже, допомогли б уникнути певних зловживань, яких влада намагалася уникнути.

102. Відповідно, Суд перейде до тлумачення, яке було підставою для рішення Верховного Суду Польщі, що згідно з польським законодавством реєстрація організації заявників як "організації національної меншини" сама по собі могла породити низку подій, які призведуть, за умови добровільних дій організації та її членів, до набуття виборчих пільг. Іншими словами, ризик того, що організація та її члени можуть претендувати на виборчі пільги, був притаманний будь-якому рішення, яке дозволяло їм утворювати організацію без попереднього внесення змін до параграфу 30 статуту організації.

103. Таким чином, саме час реєстрації асоціації, а не пізніше, був належним часом для протидії ризику можливих зловживань, і, таким чином, для гарантування того, щоб права інших осіб або організацій, які беруть участь у парламентських виборах, фактично не були порушені. Тому Суд не погоджується з визначенням заявниками оскаржуваного заходу як передчасного обмеження на підставі передбачення дії, яку асоціація може або не може вжити в майбутньому, і яка також могла бути проконтрольована за допомогою реалізації державними органами своїх наглядових повноважень, відповідно до статей 25 і 26 Закону про громадські організації. Насправді, висунення як умови для реєстрації організації того, що посилення на "організацію національної меншини" мало бути виключене з параграфу 30 статуту, було не більш як законним виконанням польськими судами своїх повноважень контролювати законність цього документу, включно з правом вимагати усунення будь-якого неоднозначного або оманливого положення, яке може призвести до зловживання законом - у разі, якщо це положення створить для організації та її членів можливість, на яку не може бути накладене обмеження, користуватися виборчими пільгами, на які вони

не мали права (див. мотивування Верховного Суду, цитовані у параграфі 36 вище).

Отже, Суд погоджується з тим, що державні органи влади, зокрема національні суди, не перевищили надану їм можливість розсуду, коли вирішили, що на момент реєстрації існувала нагальна соціальна потреба регулювати вільний вибір організації називати себе “організацією національної меншини”, щоб захистити існуючі демократичні інститути та виборчі процедури в Польщі і тим самим, у розумінні Конвенції, запобігти заворушенням і захистити права інших осіб (див. параграф 76 вище).

(β) Пропорційність заходу

104. Суд зобов’язаний з’ясувати, чи, з огляду на несприятливий вплив на здатність організації та її членів, включно із заявниками, здійснювати свою асоціативну діяльність, відмова зареєструвати організацію із визначенням “організація сілезької національної меншини” була пропорційною до переслідуваних законних цілей.

Заявники наголошували на особливій тяжкості втручання, яке, на їхню думку, становило запобіжну заборону на їхню діяльність. Вони також стверджували, що органам влади не було необхідності вживати таких рішучих заходів, оскільки вони могли виправити їхні майбутні дії, використовуючи засоби, запропоновані Законом про громадські організації для регулювання діяльності останніх (див. параграф 80 вище).

Уряд стверджував, що органи влади діяли не з метою заборонити утворення організації, яка зберігає сілезьку культурну ідентичність, але щоб запобігти можливій спробі заявників отримати, шляхом реєстрації їхньої організації, спеціального правового статусу. Крім того, він стверджував, що механізм, встановлений Законом про громадські організації для моніторингу діяльності асоціацій, не був би достатнім для того, щоб запобігти їм скористатися пільгами, передбаченими відповідно до виборчого законодавства (див. параграфи 82-86 вище).

105. Суд, на підставі польського законодавства, авторитетно тлумаченого Верховним судом Польщі, вже відхилив аргумент заявників про те, що положення про регулювання діяльності об’єднань громадян у Законі про громадські організації забезпечили б альтернативний і менш обтяжливий спосіб уникнення майбутніх зловживань виборчими привілеями організацією заявників (див. параграфи 101 і 103, перший підпункт, вище). Проте Суд визнає, що у своєму впливі на заявників оскаржуваний захід була радикальним: він заходив настільки далеко, що перешкодив об’єднанню навіть розпочати будь-яку діяльність.

Проте, ступінь втручання, відповідно до частини 2 статті 11, не може розглядатися абстрактно і має оцінюватися в конкретному контексті справи. Також можуть бути випадки, коли вибір заходів, доступних органам влади для реагування на «нагальну соціальну потребу» у зв'язку з передбачуваними шкідливими наслідками, пов'язаними з існуванням або діяльністю організації, є неминуче обмеженим.

У цій справі відмова не була всеохопною, безумовною, спрямованою проти культурних і практичних цілей, які організація хотіла б переслідувати, а базувалася виключно на конкретному завданні статуту. Вона була розроблена таким чином, щоб протидіяти певному, хоча і лише потенційному, зловживанню організацією своїм статусом, наданим реєстрацією. Це аж ніяк не означало заперечення самобутньої етнічної та культурної ідентичності сілезців або зневагу до першочергової мети об'єднання, яка полягала в "пробудженні та зміцненні національної свідомості сілезців" (див. параграф 19 вище). Навпаки, у всіх своїх рішеннях влада послідовно визнавала існування сілезької етнічної меншини та її право об'єднуватися для досягнення спільних цілей (див. параграфи 32 і 36 вище). Усі різноманітні культурні та інші заходи, які асоціація та її члени хотіли здійснити, могли бути втілені, якби організація бажала відмовитися від позиції, зазначеної в параграфі 30 свого статуту.

Як і Палаті, Великій Палаті важко знайти будь-яку практичну мету для цього пункту стосовно діяльності, запропонованої організацією, крім того, щоб підготувати ґрунт для надання можливості організації та її членам скористатися виборчими пільгами, наданими у статті 5) Закону про вибори 1993 року для "зареєстрованих організацій національних меншин" (див. також параграф 64 рішення Палати). Суперечливе обмеження на створення організації, по суті, стосувалося назви, яку асоціація може використовувати відповідно до закону - з приводу того, чи може вона назвати себе «національною меншиною», а не здатності «діяти колективно у сфері захисту спільних інтересів». (див. параграф 88 вище). Це обмеження, як таке, не стосувалось суті або осердя свободи об'єднання.

Отже, з точки зору статті 11 Конвенції та свободи об'єднання, яку вона гарантує, зазначене втручання не може вважатися невідповідним цілям, що переслідуються.

(d) Висновок Суду

106. Отже, Суд дійшов висновку, що держава не обмежувала свободу об'єднання заявників як таку. Влада перешкоджала їм створювати не громадську організацію для вираження та пропагування відмінних рис меншини, а юридичну особу, яка, завдяки реєстрації відповідно до Закону про громадські організації та визначенню, яке

вона сама навела в параграфі 30 свого статуту, неминуче набула б право на спеціальний статус, відповідно до Закону про вибори 1993 року. Враховуючи те, що державні органи мали право вважати, що оскаржуване втручання задовольняло «нагальну суспільну потребу» і враховуючи, що втручання не було непропорційним до перелічених законних цілей, відмова в реєстрації об'єднання заявників може вважатися «необхідною в демократичному суспільстві» у розумінні статті 11 § 2 Конвенції.

Тому не було порушення статті 11 Конвенції.

З ЦИХ ПРИЧИН СУД ОДНОГОЛОСНО

Постановляє, що не було порушення статті 11 Конвенції.

Складено англійською і французькою мовами і постановлено під час відкритого засідання у Палаці Прав Людини у Страсбурзі 17 лютого 2004 року.

Луціус ВІЛЬДХАБЕР
Голова

Пол МАХОНІ
секретар

До даного рішення, відповідно до статей 45 § 2 Конвенції і 74 § 2 Регламенту, додано спільну думку, що висловлює окрему позицію суддів Коста і Зупанчіч, до якої долучився суддя Ковлер.

L.W.
P.J.M.

СПІЛЬНА ДУМКА, ЩО ВИСЛОВЛЮЄ ОКРЕМУ
ПОЗИЦІЮ СУДДІВ КОСТА І ЗУПАНЧІЧ, ДО ЯКОЇ
ДОЛУЧИВСЯ СУДДЯ КОВЛЕР

(переклад)

1. Після довгих вагань ми вирішили приєднатися до наших колег у Великій Палаті, дійшовши висновку, що Польща не порушила статтю 11 Конвенції у цій справі, відмовившись зареєструвати організацію під назвою «Союз осіб сілезької національності».

2. Свобода об'єднання є однією з найзасадовіших політичних свобод, і в державах, які сповідують демократичні цінності, суди захищають її, як правило, шляхом визначення її конституційного статусу (приклади включають, у Франції: рішення *Conseil d'Etat* від 11 липня 1956, *Amicale des Annamites de Paris*, і рішення Конституційної Ради 71-44 від 16 липня 1971; і у Сполучених Штатах: рішення Верховного Суду, такі як *In re Primus*, 436 United States Reports 412 (1978), і *Roberts проти United States Jaycees*, 468 United States Reports 609 (1984).

3. Європейський суд з прав людини розглядає свободу об'єднання як таку, що заслуговує на особливий захист, і вважає, що обмеження, викладені в частині 2 статті 11 Конвенції, повинні тлумачитися вузько (див. поміж іншими рішеннями, *United Communist Party of Turkey і Інші проти Туреччини*, рішення від 30 січня 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, стор. 22, § 46, і *Sidiropoulos і Інші проти Греції*, рішення від 10 липня 1998, *Reports* 1998-IV, стор. 1614, § 40; у обох справах Суд одноголосно постановив, що мало місце порушення статті 11).

4. Отже, про що йдеться? Йдеться про організацію, яка була створена під назвою «Союз осіб сілезької національності», та її цілі, як зазначено в її статуті: «пробудити і зміцнити національну свідомість сілезців; відновити сілезьку культуру; пропагувати знання про Сілезію; захист етнічних прав осіб сілезької національності ... ». Статут надав Союзу дуже широкі засоби для досягнення своїх цілей, однак, не передбачав права висувати кандидатів на виборах. Нарешті, пункт 10 статуту передбачав: «Будь-яка особа сілезької національності може стати постійним членом Союзу», а пункт 30 додав: «Союз є організацією сілезької національної меншини». Важливо відзначити ці моменти, оскільки, за безневинною зовнішністю звичайної громадської організації, Союз вбачав себе на практиці як втілення «національної» сілезької меншини, і саме цей фактор допомагає пояснити реакцію влади держави-відповідача.

5. Заявники прагнули зареєструвати громадянське об'єднання. Відповідно до польського закону про громадські організації, рішення про реєстрацію приймається судом воєводства, який має юрисдикцію в тому районі, в якому асоціація має керівний орган, в даному випадку - в суді воєводства Катовіце. Суд воєводства дозволив реєстрацію. Проте, за зверненням воєводи (якому наглядове повноваження надане відповідно до закону про громадські організації), апеляційний суд скасував цей дозвіл і відхилив заяву про реєстрацію Союзу. Потім Верховний суд відхилив касаційну скаргу заявників на рішення апеляційного суду. Вичерпавши внутрішні засоби захисту, заявники покладали свої надії на Страсбург.

6. Апеляційний суд та Верховний суд ґрунтували свої міркування на реаліях, які стоять за зовнішнім виглядом (практика, щодо якої ми принципово не проти, якщо, звичайно, це не призводить до звинувачень на підставі передбачуваних намірів). Вони встановили, що у визначенні вітчизняного та міжнародного права не існувало сілезької національної меншини (однак, як вони визнали, не існує визначення національної меншини в будь-якому міжнародному документі, навіть у Рамковій конвенції Ради Європи про захист національних меншин, яку Польща підписала та ратифікувала). Вони також встановили, що завдяки вибору назви та окремих пунктів у статуті, по суті, у пунктах 10 і 30, згаданих вище, Союз фактично прагнув утвердитися як представник цієї передбачуваної національної меншини. Нарешті, вони переконалися, що метою запитуваної реєстрації та її автоматичним наслідком було б надання організації дозволу посилаючись на статтю 5 Закону про вибори 1993 року, іншими словами, щоб отримати "вигоду" на виборах, оскільки це надаватиме незаперечне право на місця у парламенті без необхідності досягти прохідної межі, якої, як правило, мають досягнути виборчі списки, відповідно до Закону.

7. Щодо цих різних питань, звичайно ж, можуть існувати сумніви.

8. Слід визнати, що ми не сміємо заперечувати аргумент щодо відсутності сілезької «нації» або думку апеляційного суду, що для того, аби утворювати «національну» меншину, група повинна бути пов'язана з більшістю за межами Польщі, так як німці, українці, литовці чи інші. Це політичний вибір і питання, відповідь на яке міжнародний суд не може диктувати Договірній Державі, не порушуючи принципу субсидіарності. Крім того, незважаючи на те, що Міжнародний Суд постановив два відомі рішення щодо польської Верхньої Сілезії в 1926 і 1928 роках (*Німеччина проти Польщі*, 25 травня 1926 року, серія А №7 і 26 квітня 1928 року, серія А № 15), питання, що стосуються національних меншин, є складними і все ще дещо нечіткими.

9. Більш дискусійною, однак, є думка, що реальний намір Союзу полягав у отриманні електоральної переваги (хоча це здається

вірогідним принаймні з матеріалів справи), і, перш за все, уявлення про те, що автоматичний наслідок реєстрації організації національних меншин звільняє від вимоги виборчого прохідного "порогу". Стаття 5 Закону про вибори 1993 року, про який йдеться у пункті 41 рішення, не позбавлений двозначності. На перший погляд здається, що вона надає Державній виборчій комісії право надавати таке звільнення або відмовляти у ньому. Верховний суд звернув увагу на цю проблему тлумачення. Виходячи з того, що, навпаки, руки Виборчої комісії були зв'язані, і вона була зобов'язана надавати згадане звільнення, якщо виборчий комітет заявника був зареєстрованою організацією національної меншини, він застосував авторитетне тлумачення, надане Конституційним судом Польщі щодо цього питання у рішенні від 30 квітня 1997 року (наведене у параграфах 42 і 43 рішення). Хоча Верховний суд відкрито визнав (див. параграф 36 рішення), що рішення Конституційного суду більш не мають загальнообов'язкової сили, він наголосив на переконливості мотивування Конституційного суду, і цим фактором не можна нехтувати.

10. На цьому етапі нашого аналізу ми повинні визнати, що було б самовпевнено заперечувати тлумачення двома вищими польськими судами внутрішнього права; тут принцип субсидіарності вимагає стриманості. Отже, ми подолали наші перші сумніви з цього приводу: треба визнати, що реєстрація дозволила б Союзу набути виборчих пільг, які Конституція і закон обмежують виключно «національними» меншинами, і що такі пільги відступають від конституційного принципу, що вимагає рівності перед законом.

11. Тож як дане рішення може бути узгоджене з рішеннями Суду в двох інших, відносно нових справах? У одній з них, *Sidiropoulos і Інші*, яку вже було цитовано, заявники утворили «македонську» організацію, і Суд вирішив, що відмова грецьких судових органів зареєструвати її порушила статтю 11 Конвенції. У іншій, *Stankov і the United Macedonian Organisation Ilinden проти Болгарії* (№№ 29221/95 і 29225/95, ECHR 2001-IX), Суд так само встановив порушення статті 11 через заборону мирного зібрання. Проте чи має Суд ставитись до «сілезької меншини» суворіше, а до «македонської меншини» - поблагливіше?

12. Це, звичайно, не є проблемою. У справі *Sidiropoulos і Інші* Суд встановив, що за обставин даної справи організація не становила справжньої небезпеки для громадського порядку або територіальної цілісності Греції. Так само, у справі *Stankov*, Суд розглянув факти і вирішив, що не було передбачуваного ризику того, що заплановані зустрічі призведуть до насильницьких дій, підбурювання до насильства або відмови від демократичних принципів. Отже, найважливішим аспектом для Суду була фактична оцінка, яка ризикує

породити критику казуїстики (яка, на наш погляд, неминуча), яка часто висувається проти нього. Нарешті, вирішальним фактором для нас у цій справі було те, що організація не тільки могла існувати, а й могла бути зареєстрована, якби змінила назву і пункти 10 і 30 свого статуту, як це попросив зробити воєвода, який виконує наглядові функції. (див. параграф 24 рішення). Хоча це позбавило б її виборчих "переваг", що надаються національним меншинам, вона набула б повну правоздатність як громадська організація. Таким чином, ми повертаємося до вихідної точки цієї думки: на практиці заходи, на які скаржаться заявники, становлять не стільки реальне втручання у їхню свободу об'єднання, скільки спроби з боку національних органів влади уникнути непередбачених наслідків реалізації цієї свободи, які порушували б принцип рівності.

13. З наведених причин ми змогли погодитися з висновком, "що держава обмежила не свободу зібрання заявників як таку" (див. параграф 106 рішення). Дійсно, у зв'язку з цим нам здається, що може бути належною справа *Cha'are Shalom Ve Tsedek проти Франції* ([ВП], № 27417/95, §§ 83-84, ECHR 2000-VII), *mutatis mutandis*. Наприкінці, незважаючи на наше первинне застереження, ми могли у цій делікатній справі сперечатися з більшістю, проте цілком згодні з тим, як її розглянула Велика Палата.