

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog sažetka dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Representative of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this summary has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier ce résumé a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

SAŽETAK PRESUDE

INTERNATIONALE HUMANITÄRE HILFSORGANISATION E. V. PROTIV NJEMAČKE PRESUDA VIJEĆA OD 10. LISTOPADA 2023. ZAHTJEV BR. 11214/19

*Zabrana djelovanja i zapljena sredstava udruge
koja je pružala financijsku potporu Hamasu
nije dovela do povrede čl. 11. Konvencije*

ČINJENICE

Udruga podnositeljica je bila neprofitna organizacija registrirana pod nazivom „Međunarodna udruga za humanitarnu pomoć“. Među organizacijama koje je podržavala su bile i dvije dobrotvorne organizacije poznate kao „socijalna društva“, a koje su provodile društvene projekte za dobrobit palestinskog stanovništva, posebice na području Gaze i Zapadne obale. Jedna od te dvije organizacije je bila i „Islamsko društvo“, koja je provodila projekte u Gazi u korist djece bez roditelja, odnosno djece mučenika – osoba koje su umrle ili bile ranjene u borbi protiv Izraela. Nakon što je predsjednik ogranka Islamskog društva u palestinskom gradu Jabaliyi postao gradonačelnik tog grada, predstavljajući Hamas, udruga podnositeljica je obustavila financijsku potporu toj organizaciji te je počela podupirati „Salamsko društvo za oporavak i razvoj“ (dalje: Salam). Salam je podržavao iste projekte te je zaposlio više ljudi koji su prethodno radili za Islamsko društvo. Njemačko Savezno ministarstvo unutarnjih poslova (dalje: Ministarstvo) je izdalo odluku kojom je zabranilo rad udruge podnositeljice te je naredilo oduzimanje njezine imovine. Navodeći da djeluje protivno „konceptu međunarodnog razumijevanja među narodima“ (*Völkerverständigung*), udruga podnositeljica je bila raspuštena sukladno odredbama njemačkog Zakona o udrugama. Navedena odluka se temeljila na činjenici da je udruga podnositeljica dugoročno davala znatnu financijsku podršku „socijalnim društvima“ (posebice Islamskom društvu), a koja su bila dio terorističke organizacije Hamas. Ministarstvo je smatralo da je udruga podnositeljica davanjem financijske podrške „socijalnim društvima“ neizravno pridonijela nasilju koje je uzrokovao Hamas. Uzimajući u obzir

razmjernost odluke o zabrani djelovanja, Ministarstvo je utvrdilo da se prema udruzi podnositeljici nije mogla provesti niti jedna druga manje invazivna mjera, obzirom da su njezin cilj i svrha bili prikupljanje i usmjeravanje donacija za organizacije koje su direktno ili indirektno povezane s Hamasom. Udruga podnositeljica je podnijela tužbu njemačkom Saveznom upravnom sudu protiv odluke o zabrani rada, navodeći da je ista bila protivna njezinom pravu na slobodu udruživanja. Savezni upravni sud je odbio zahtjev udruge podnositeljice koja je zatim podnijela ustavnu tužbu njemačkom Saveznom ustavnom sudu. Savezni ustavni sud je istu odbio navodeći da ograničenja određenih aktivnosti ili „druge manje restriktivne mjere“ ne bi bile dovoljno učinkovite.

PRIGOVORI

Udruga podnositeljica je pred ESLJP-om prigovorila da je odluka o zabrani rada i zapljeni sredstava bila protivna njezinom pravu na slobodu udruživanja, a kako je predviđeno čl. 11. Konvencije.

OCJENA ESLJP-a

Mogućnost osnivanja pravne osobe radi zajedničkog djelovanja na području od zajedničkog interesa predstavlja jedan od najbitnijih aspekata slobode udruživanja, bez čega bi to pravo bilo lišeno svakog smisla (*Gorzelik i drugi protiv Poljske* [VV], br. 44158/98, st. 88., 17. veljače 2004.).

Odluka o zabrani rada i zapljeni sredstava dovela je do miješanja u pravo udruge podnositeljice na slobodu udruživanja. Kako bi navedeno miješanje bilo opravdano, ono mora biti propisano zakonom, težiti ostvarenju jednog ili više legitimnih ciljeva te biti nužno u demokratskom društvu (*Yordanovi protiv Bugarske*, br. 11157/11, st. 64., 3. rujna 2020.).

Zakonitost miješanja

Pojam „propisan zakonom“ prvenstveno pretpostavlja da bi sporna mjera trebala imati osnovu u domaćem pravu. Navedeni pojam se odnosi i na kvalitetu samog zakona, zahtijevajući da taj zakon bude dostupan osobama na koje se odnosi, kao i da ima predvidljive učinke. Zakon je „predvidljiv“ ako je dovoljno precizno formuliran da omogući pojedincu da prilagodi svoje ponašanje (*N.F. protiv Italije*, br. 37119/97, st. 26. i 29., 2. kolovoza 2001.). Međutim, nije moguće postići apsolutnu preciznost u oblikovanju zakona, te su mnogi zakoni neizbježno sastavljeni od pojmova koji su u većoj ili manjoj mjeri, nejasni. Razina preciznosti koja se zahtijeva od domaćeg zakonodavstva uvelike ovisi o sadržaju predmetnog propisa i području koje pokriva (*Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*, br. 37083/03, st. 58., 8. listopada 2009.).

ESLJP je naveo da je zabrana rada udruge podnositeljice imala temelj u domaćem pravu. Prigovor udruge podnositeljice u mjeri u kojoj osporava predvidljivost tih odredbi predstavlja puku kritiku njihove primjene u pojedinačnom slučaju, te ne dovodi u pitanje samu kvalitetu zakona.

Savezni upravni sud je u svojoj ranijoj presudi pozivajući se na iste zakonske odredbe i sa sličnim obrazloženjem potvrdio zabranu djelovanja druge udruge, točnije udruge Al Aqsa, koja je također davala finansijsku potporu Islamskom društvu. Obzirom na jasna i precizna utvrđenja najvišeg upravnog suda u državi, u presudi koja se odnosila na očito usporedivu situaciju, jedini mogući zaključak koji se mogao izvesti je bio taj da bi finansijska potpora Islamskom društvu mogla predstavljati aktivnost „usmjerenu protiv koncepta međunarodnog razumijevanja“, a što ju čini podložnom zabrani predviđenoj njemačkim zakonodavstvom. Dakle, udruga podnositeljica mogla je predvidjeti zabranu svog djelovanja pa je miješanje u njezino pravo na slobodu udruživanja bilo propisano zakonom.

Legitimni cilj miješanja

ESLJP je utvrdio da je Ministarstvo spornu zabranu temeljilo na zaključku da su aktivnosti udruge podnositeljice bile usmjerene protiv koncepta međunarodnog razumijevanja među narodima, pozivajući se na njezinu potporu dobrotvornim društvima povezanim s terorističkom organizacijom Hamas. Navedeno je značilo da je udruga podnositeljica neizravno pridonijela nasilju koje je Hamas uzrokovao. Kako je ESLJP već utvrdio, borba protiv terorizma teži zaštiti legitimnih ciljeva propisanih čl. 11. st. 2. Konvencije, a posebice onima zaštite javne sigurnosti, sprječavanja nereda i zaštite prava drugih (*Herri Batasuna i Batasuna protiv Španjolske*, br. 25803/04 i 25817/04, st. 62.-64., 30. lipnja 2009.).

Predmet podnositelja se razlikuje od prethodnih predmeta u tome što se odnosio na borbu protiv međunarodnog terorizma i to neovisno o samoj prijatnji državi ugovornici. Borba protiv međunarodnog terorizma može biti opravdana ciljem sprječavanja nereda, dok države moraju biti spremne poduzeti mjere kojima bi spriječile da se njihov teritorij koristi za omogućavanje terorizma i podupiranje sukoba u inozemstvu. ESLJP je istaknuo i da je čl. 11. st. 2. Konvencije široko formuliran te ne ograničava države da poduzimaju mjere samo za zaštitu prava i sloboda pojedinaca unutar njihove nadležnosti. Slijedom navedenog, zaštita koncepta međunarodnog razumijevanja, kako se tumači i primjenjuje u ovom predmetu, predstavlja legitimni cilj zaštite prava i sloboda drugih prema čl. 11. st. 2. Konvencije, a što uključuje i pravo na život pojedinaca koji žive u inozemstvu.

Nužnost miješanja u demokratskom društvu

Prilikom ograničavanja prava na slobodu udruživanja, nacionalne vlasti trebaju utvrditi postoji li „priješka društvena potreba“ za nametanje određenog ograničenja u općem interesu. ESLJP je ponovio da njegova zadaća nije zamijeniti stajalište nacionalnih sudova svojim stajalištem, jer su nacionalni sudovi u boljem položaju od međunarodnog suda odlučivati o zakonodavnoj

politici i mjerama provedbe iste. Na ESLJP-u je da sukladno čl. 11. Konvencije preispita odluke koje su donijeli nacionalni sudovi koristeći svoje diskrecijsko pravo.

Skupine (kao što je politička stranka, udruga ili zaklada) čiji čelnici potiču druge na nasilje ili promiču politiku koja je usmjerena na kršenje prava i sloboda drugih, mogu se suočiti sa sankcijama u skladu s kriterijima navedenima u čl. 11. st. 2. Konvencije. Međutim, ovlast države da zaštiti svoje institucije i građane od udruga koje ih mogu ugroziti se treba koristiti oprezno (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház i drugi protiv Mađarske*¹, br. 70945/11 i 8 drugih, st. 79., 8. travnja 2014.). Potpuno raspuštanje udruge je stroga mjera koja stvara značajne posljedice za njezine članove, stoga se takva mjera treba poduzeti samo u najtežim slučajevima (*Association Rhino i drugi protiv Švicarske*, br. 48848/07, st. 62., 11. listopada 2011.).

Predmet udruge podnositeljice se odnosio na zabranu djelovanja udruge u svrhu borbe protiv međunarodnog terorizma. Nadalje, ESLJP je utvrdio da koncept međunarodnog razumijevanja ne predstavlja samo preduvjet međunarodnog pravnog poretka, već se nalazi među temeljnim vrijednostima Konvencije, uključujući posebno načela mirnog rješavanja međunarodnih sukoba i nepovredivosti ljudskog života (*Hizb Ut-Tahrir i drugi protiv Njemačke* (odl.), br. 31098/08, st. 74., 12. lipnja 2012.).

ESLJP je naveo da iako udruga podnositeljica sama nije sudjelovala u nasilju, ciljevi kojima se težilo zabranom neizravne potpore terorizmu, a koje je protivno konceptu međunarodnog razumijevanja, nužno su vrlo važni i države uživaju šire polje slobodne procjene u tom pogledu.

Vijeće ESLJP je istaknulo da je udruga podnositeljica nedvojbeno financirala posebice Islamsko društvo, a potom Salam. Ministarstvo i nacionalni sudovi su utvrdili postojanje veze između ta dva „socijalna društva“, kao i uvjerljive dokaze da ona ne predstavljaju zasebne entitete, već su doista bila dio Hamasa, a koji se smatrao terorističkom organizacijom. Nadalje, nacionalni sudovi su uzeli u obzir činjenicu da je udruga podnositeljica bila svjesna potencijalnih ograničenja njezinih aktivnosti te je pokušala prikriti povezanost s Hamasom na način da je Islamsko društvo zamijenila Salemom, kao korisnikom njezine financijske pomoći. Slijedom navedenog, nacionalni sudovi su zaključili da bi udruga podnositeljica mogla pribjeći sličnim metodama izbjegavanja ograničenja i u budućnosti, kao i da se udruga podnositeljica u biti poistovjećuje s Hamasom.

Njemački Savezni ustavni sud je detaljno procijenio dostupne mjere koje bi bile manje ograničavajuće od izravne zabrane rada udruge. Istaknuo je da je potonja mjera predstavljala najozbiljniju mjeru koja se može primijeniti samo kad nijedna druga mjera ne bi bila učinkovita za postizanje ciljeva nadležnih vlasti. Međutim, iako je Savezni ustavni sud utvrdio nekoliko primjera manje ograničavajućih mjera, odlučio je da nijedna od tih mjera nije primjenjiva u predmetu udruge podnositeljice zbog njezinog poistovjećivanja s Hamasom. ESLJP je naveo da je test vaganja koji je proveo njemački Savezni ustavni sud bio sveobuhvatan i transparentan.

¹ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](http://hrvatskom.jeziku).

Također, zaključio je i da je domaće zakonodavstvo predviđalo mjeru zabrane rada udruge samo kao posljednje sredstvo.

ESLJP je utvrdio da je iznos koji je isplaćen Islamskom društvu dosegao otprilike 50% ukupnih aktivnosti financiranja udruge podnositeljice zahtjeva i bio je značajan². Slijedom navedenog, ESLJP je utvrdio da izravna zabrana udruge podnositeljice nije bila nerazmjerna, uzimajući u obzir utvrđenja nacionalnih sudova da se ista poistovjetila s ciljevima terorističke organizacije koju je neizravno podržavala, kao i da postoji stvarni rizik budućeg zaobilaženja određenih mjera.

Iako bi zabrani rada ili raspuštanju udruge trebalo prethoditi saslušanje ili upozorenje ili neka druga mogućnost za ispravak propusta, isto nije primjenjivo kada bi saslušanje učinilo bilo koje naknadne mjere ništavima, neučinkovitima ili neprovedivima. Uzimajući u obzir zaključak domaćih sudova o pokušaju udruge podnositeljice da zaobiđe potencijalna ograničenja, prethodno saslušanje bi omogućilo da dokazi budu uništeni, a imovina prebačena na neku drugu organizaciju, čime bi bilo kakva zabrana bila neučinkovita.

Zaključno, ESLJP je utvrdio da njemačke vlasti nisu prekoračile polje slobodne procjene. Miješanje u pravo udruge podnositeljice na slobodu udruživanja je bilo razmjerno legitimnim ciljevima koje je štitilo te je bilo nužno u demokratskom društvu i stoga nije došlo do povrede čl. 11. Konvencije.

² Udruga podnositeljica je u razdoblju od 2006. do 2010. Islamskom društvu donirala iznos od otprilike 2.500 000,00 EUR.