

Обставини справи

В червні 2010 року Федеральне міністерство внутрішніх справ Німеччини (далі – Міністерство) ухвалило рішення, яким оголосило, що асоціація-заявник, неприбуткова організація, діяла всупереч концепції міжнародного взаєморозуміння між народами (Völkerverständigung), а тому прийняло рішення про її заборону, що охоплювало її розпуск та конфіскацію активів. Це рішення було обґрунтоване довгостроковою і значною фінансовою підтримкою асоціацією-заявником благодійних організацій, відомих як «соціальні суспільства», які здійснювали соціальні проєкти на користь палестинського населення, зокрема, Ісламського суспільства (the Islamic Society) в місті Газі, і які були частиною терористичної організації ХАМАС. Асоціація-заявник даремно оскаржувала заборону.

Оцінка Суду

(a) Чи було втручання

Заборона асоціації-заявника, що мала наслідком її розпуск та конфіскацію активів, становила втручання у реалізацію нею права на свободу асоціації.

(b) Чи було втручання виправданим

(i) Чи було втручання передбачене законом

Заборона мала підставу у національному законодавстві, а саме у статті 3(1) Закону про асоціації у поєднанні зі статтею 9 § 2 Основного закону Німеччини. У попередньому рішенні Федеральний адміністративний суд, посилаючись на аналогічні національні положення та з подібною аргументацією, підтвердив заборону іншої асоціації, яка також надавала фінансову підтримку Ісламському суспільству. Враховуючи чіткі та точні висновки вищого адміністративного суду держави-відповідача в цьому рішенні, яке стосувалося явно подібної ситуації, єдиний можливий висновок, який можна було зробити, полягав у тому, що фінансова підтримка асоціацією Ісламського суспільства могла становити діяльність, «спрямовану проти концепції міжнародного взаєморозуміння» (the concept of international understanding), через що, відповідно до національних положень, вона може бути заборонена. Таким чином, ці положення дозволили асоціації-заявнику передбачити, що її буде заборонено, й втручання, якого стосувалася ця заява, було «передбачене законом».

(ii) Переслідування законної мети

Хоча ця справа відрізнялася від попередніх справ у тому, що вона стосувалася боротьби з міжнародним тероризмом загалом, незалежно від відчутної загрози Договірній Державі, боротьба з міжнародним тероризмом, тим не менш, може слугувати меті запобігання заворушенням, і Держави повинні мати можливість вживати заходів, аби їхня територія не використовувалася для сприяння тероризму

та привнесення насильства до конфліктів за кордоном. Стаття 11 § 2 Конвенції була сформульована у широкому сенсі без обмеження держав лише заходами для захисту прав і свобод осіб, що перебувають під їхньою юрисдикцією. Таким чином, захист концепції міжнародного взаєморозуміння, як її інтерпретовано і застосовано у цій справі, становив легітимну мету захисту прав і свобод інших осіб, що включає право на життя осіб, які проживають за кордоном. Ураховуючи детальне пояснення рішення про заборону, також не було жодних ознак того, що Федеральне міністерство внутрішніх справ мало намір переслідувати будь-яку іншу мету

(iii) Необхідність втручання

Суд повторив, що жодній групі не можна дозволяти покладатися на положення Конвенції з метою послабити або знищити ідеали та цінності, захищені Конвенцією. З цього обов'язково випливає, що група (така як політична партія, асоціація чи фонд), чії лідери підбурюють до насильства або просувають політику, спрямовану на порушення прав і свобод інших, може зазнати санкцій на цих підставах відповідно до критеріїв, викладених у пункті 2 статті 11 Конвенції. Тим не менш, повноваження держави захищати свої інституції та громадян від асоціацій, які можуть поставити їх під загрозу, повинні використовуватися обережно.

Якщо мало місце підбурювання до насильства проти окремої особи, державного службовця чи групи населення, державні органи влади користуються ширшою свободою розсуду при розгляді необхідності втручання у права, захищені статтею 11 Конвенції.

Повний розпуск товариства є суворим заходом, який тягне за собою значні наслідки для його учасників. Такий захід може бути вжито лише у найсерйозніших випадках.

(iv) Застосування цих принципів у цій справі

Заборона асоціації-заявника неодмінно мала результатом її розпуск, і тому була найбільш жорстким заходом із можливих. З іншого боку, її заборона мала на меті боротьбу з міжнародним тероризмом. У зв'язку з цим боротьба з прямим і непрямым фінансуванням міжнародного тероризму була проголошеною метою низки міжнародних і наднаціональних правових документів. Крім того, концепція міжнародного взаєморозуміння є не лише необхідною передумовою міжнародного правопорядку, але й належить до числа основних цінностей Конвенції, включаючи принципи мирного врегулювання міжнародних конфліктів і святості людського життя. Асоціації, які займаються діяльністю, що суперечить цінностям Конвенції, не можуть користуватися захистом статті 11 Конвенції, що тлумачиться у світлі її статті 17, яка забороняє застосування Конвенції з метою знищення або надмірного обмеження гарантованих нею прав. Хоча сама асоціація-заявник не брала участі в насильницькій поведінці, цілі, які переслідувала заборона непрямої підтримки тероризму як такого, що суперечить концепції міжнародного взаєморозуміння, неминуче є дуже вагомими, і держави користуються ширшою свободою розсуду в цьому відношенні.

Оцінюючи пропорційність оскаржуваного заходу, ЄСПЛ не обмежував свій розгляд письмовим текстом статуту асоціації-заявника, згідно з яким її заявленою

метою було «надання належної гуманітарної допомоги в усьому світі у випадку стихійних лих, воєн та інших катастроф», а і розглянув їхнє фактичне застосування на практиці та діяльність, яку фактично здійснювала асоціація-заявник. У зв'язку із цим він відзначив беззаперечне фінансування асоціацією-заявником Ісламського суспільства, а пізніше – the Salam Society (the Salam Society for Relief and Development, далі – Салам), іншого «соціального суспільства», також розташованого в місті Газа. Міністерство та національні суди знайшли переконливі докази того, що ці два самопроголошені «соціальні суспільства» не були окремими організаціями, а насправді були частиною ХАМАС, і належним чином оцінили, що загальну організацію ХАМАС, включаючи її так звані «соціальні суспільства», варто розглядати як терористичну організацію. ЄСПЛ не вбачив причин відступати від цієї оцінки, враховуючи, що організація ХАМАС була прямо включена Європейським Союзом до санкційних списків «осіб, груп та організацій, причетних до терористичних актів» з 2003 року, що підтверджено рішенням Суду Європейського Союзу. Крім того, національні суди навели переконливі висновки про те, що, хоча асоціація-заявник не брала участі у вчиненні актів фактичного насильства, її керівні (провідні) члени знали та схвалювали зв'язок «соціальних суспільств» з ХАМАС. Вони також посилалися на значний обсяг фінансування асоціацією-заявником цих суспільств, тісні зв'язки між відповідними організаціями та той факт, що асоціація-заявник, побоюючись можливих обмежень своєї діяльності, намагалася приховати свої стосунки з ХАМАС шляхом заміни Ісламського суспільства, як бенефіціара його фінансової підтримки, на Салам. Виходячи з цього вони дійшли висновку, що асоціація-заявник знову спробує оминати обмеження в майбутньому, і що вона фундаментально ототожнювала себе з ХАМАС.

Національне законодавство передбачало заборону асоціації лише як крайній захід. Федеральний Конституційний суд однозначно вказав на заборону асоціації, як на найсерйозніше втручання, яке може бути застосоване лише тоді, коли менш обмежувальні засоби не будуть ефективними для досягнення цілей, які переслідують органи влади. Він провів комплексне та прозоре урівноваження та здійснив детальну оцінку потенційно менш обмежувальних заходів, ніж пряма заборона, і вирішив, що жодні з них не були доречними. Крім того, попри те, що формулювання відповідних національних положень прямо не передбачало будь-яких санкцій, альтернативних забороні, беручи до уваги загальний контекст національного законодавства, конституційний принцип пропорційності, властивий верховенству права, застосовувався до цих положень шляхом тлумачення.

Національні суди встановили, що Ісламське Суспільство (а пізніше Салам) було лише однією з шести асоціацій, яким асоціація-заявник надавала фінансову підтримку. Проте сума, про яку йдеться, що зросла до близько 50 % від загальної фінансової діяльності асоціації-заявника та становила загальну суму близько 2 500 000 євро з 2006 по 2010 роки, була значною. Ці внески виявили той факт, що фінансування ХАМАСу було основним інтересом асоціації-заявника, що також підтверджувалося висновком про те, що асоціація-заявник, в минулому, намагалася обійти потенційні обмеження задля продовження підтримки ХАМАС через

використання Салам як заміної організації. Таким чином, ЄСПЛ не вбачив підстав відступати від висновку Федерального Конституційного суду про те, що хоча асоціація-заявник також фінансувала інші проекти, обмеження її діяльності не було б ефективним. Якщо, згідно з висновками національних судів, асоціація фундаментально (принципово) ототожнювала себе з цілями терористичної організації, яку вона опосередковано підтримувала, і де реальний ризик майбутнього обходу був встановлений на основі подібної поведінки в минулому, пряма заборона асоціації-заявника не видавалася непропорційною.

Крім того, хоча заборона або розпуск асоціації може вимагати надання їй попереднього слухання, попередження або іншої можливості бути почутою та усунути недоліки, це не є застосовним у разі, коли слухання може зробити будь-який подальший захід, вжитий на захист прав і свобод інших осіб, недійсним, неефективним або невиконуваним. Беручи до уваги висновок національних судів про спробу асоціації-заявника в минулому обійти потенційні обмеження, попереднє слухання могло б дозволити, та ймовірно, надати можливість знищити докази, а також передати активи іншій організації, зробивши будь-яку заборону неефективною. Крім того, пропозиція Федерального адміністративного суду щодо дружнього врегулювання (за якою асоціація-заявник мала б можливість продовжувати свою діяльність за межами палестинських територій протягом попереднього періоду тривалістю 3 роки, якби вона могла продемонструвати припинення своєї діяльності з підтримки палестинців) була зроблена на ранній стадії провадження та слугувала меті процесуальної економії; тому цю пропозицію не можна було розуміти як вказівку на те, що Федеральний адміністративний суд вважав, що зменшення (скорочення) діяльності асоціації-заявника було б достатньо ефективним. Таким чином, умови врегулювання не могли вважатися ознакою непропорційності заборони асоціації-заявника.

Було належним чином встановлено, що асоціація-заявник, продовжуючи презентувати свою діяльність під виглядом гуманітарної допомоги, свідомо, прямо чи опосередковано, підтримувала міжнародний тероризм. Така поведінка є несумісною з основними цінностями Конвенції. Крім того, ані в національному провадженні, ані у своїй заяві до ЄСПЛ асоціація-заявник не відмежувалася від насильницьких цілей і дій ХАМАС.

Підсумовуючи, враховуючи ширшу свободу розсуду за конкретних обставин, всебічне урівноваження національними судами, і вагомими інтересами, поставлені на карту, органи влади надали відповідні та достатні причини свого рішення, та не перевищили свої межі розсуду. Таким чином, втручання у свободу об'єднання асоціації-заявника було пропорційним легітимним цілям, які переслідувалися, і, таким чином, було «необхідним у демократичному суспільстві».

(Див. також рішення у справах *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*; *Hizb Ut-Tahrir and Others v. Germany* (ухв.)).

Висновок

Відсутність порушення статті 11 Конвенції (свобода зібрань та об'єднання).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 10 жовтня 2023 року й набуло статусу остаточного 19 лютого 2024 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.