

## *Europski sud*

*Gorzelik i dr. v. Poljska*  
*Predmet br. 44158/98*  
*Presuda četvrtog vijeća Europskog suda*  
*od 20. prosinca 2001.*

### ČLANAK 11. EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA - PRAVO NA SLOBODU UDRUŽIVANJA

#### Činjenično stanje

Neutvrđenog datuma tužitelji - koji se izjašnjavaju kao Šležani - odlučili su, zajedno sa 190 drugih osoba, formirati udruhu pod nazivom "Unija osoba šleske nacionalnosti". Nastavno, osnivači su prihvatili Statut udruge. Dana 11. prosinca 1996. tužitelji, u ime privremenog upravljačkog odbora Unije, podnose zahtjev za registracijom svoje udruge pri Regionalnom sudu u Katowicama. Relevantni dijelovi Statuta glase:

1. Naziv udruge jest "Unija osoba šleske nacionalnosti" (Unija)...
7. Ciljevi Unije su: (1) buđenje i jačanje nacionalne svijesti Šležana... (4) zaštita etničkih prava osoba šleske nacionalnosti...
10. Svaka osoba šleske nacionalnosti može postati redovitim članom Unije...
30. Unija je organizacija šleske nacionalne manjine...

Neutvrđenog datuma nadležni je sud u Katowicama dostavio kopiju zahtjeva tužitelja guverneru Katowica (*Wojewoda*). 27. siječnja 1997. guverner je podnio prigovor na zahtjev tužitelja. U prigovoru se, među

ostalim, navodi: "Ne može se priznati postojanje 'Šležana' u smislu predstavnika 'šleske nacionalnosti'. 'Šležanin' je riječ koja označava predstavnika lokalne etničke skupine, a ne nacije... Socijalna istraživanja na koja se pozivaju podnositelji zahtjeva kako bi pokazali postojanje 'šleske nacionalnosti' ne podudaraju se s brojnim znanstvenim izvorima... Odjeljak 30. Statuta udruge...zavarava i ne odgovara činjenicama. Ne postoji osnova za tvrdnju da su Šlezani manjina. Takav stav predstavljao bi povredu... Ustava koji poljskim građanima jamči jednaka prava... Registracija udruge bila bi na štetu ostalih etničkih skupina u Poljskoj, kao npr. Krakovljana (*Krakowiacy*), Gorana (*Górale*)...to bi značilo povratak tribalizmu koji je postojao prije formiranja poljske države..."

13. ožujka 1997. tužitelji odgovaraju na goreizložene argumente. Tvrde da činjenica prema kojoj većina Poljaka ne priznaje postojanje šleske nacije ne znači da takva nacija ne postoji. Navode razne znanstvene izvore te objašnjavaju da je postojanje Šležana kao distinktivne skupine bilo priznato već pri kraju 1. svjetskog rata. Guverner Katowica predao je 9. travnja 1997. podnesak nadležnom sudu u kojem ostaje kod prethodno navedenih argumenata. Nakon toga, 28. travnja iste godine tužitelji dopunjuju prethodni podnesak te u njemu izražavaju spremnost na izmjene odjeljka 10. Statuta udruge, i to na sljedeći način: "Svaki poljski građanin koji pismeno potvrdi svoju šlesku nacionalnost može postati redovitim članom Unije."

Sudac-pojedinac Regionalnog suda u Katowicama usvojio je 24. lipnja 1997. zahtjev tužitelja (kao podnositelja zahtjeva za registracijom udruge - nap. prev.) i registrirao udruhu pod predloženim nazivom. U obrazloženju odluke, među inim, navodi se: "Između stranaka je nastao spor oko pojmova 'nacija' i 'nacionalna manjina'...Sud nalazi da je zahtjev osnovan...Niti jedan od ciljeva udruge nije usmjeren protiv prava i sloboda drugih...U pogledu pojmova 'šleske nacionalnosti' ili 'šleske nacionalne manjine' problemi povezani s određenjem njihova pravog značenja ne mogu biti pobliže ispitani od ovog suda...Međutim, moguće je pretpostaviti, za potrebe odlučivanja u konkretnom slučaju, da je nacionalnost pojedinca stvar njegova izbora..."

Guverner Katowica 2. srpnja 1997. podnosi žalbu Prizivnom sudu u Katowicama. U žalbi traži ukidanje osporene odluke te vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje sudu prvog stupnja. Pored toga, traži pribavljanje mišljenja vještaka u cilju definiranja pojmova "nacija" i "nacionalna manjina". Žalbeni navod sadrže i sljedeće: "Podnositelj žalbe ne osporava pravo slobodnog odlučivanja o pripadnosti nekoj nacionalnoj manjini; ipak, preduvjet izbora je postojanje 'nacije' s kojom se osoba identificira..."

Prizivni sud odlučio je o žalbi 24. rujna 1997., ukida prvostupanjsku odluku i odbija zahtjev tužitelja za registracijom udruge. U obrazloženju navodi i ovo: "Jasno je da ne postoji legalna definicija 'nacije' i 'nacionalne manjine' koja bi bila široko prihvaćena u međunarodnim odnosima... U prizivanju europskih standarda, oni su (tužitelji-nap.prev.) zaboravili navesti da mora postojati nacionalna manjina s kojom se neka osoba identificira...Nitko ne može odrediti svoj nacionalni identitet u izolaciji naspram temeljnog elementa, a taj je postojanje posebne nacije...U poljskoj tradiciji nacionalne manjine shvaćaju se kao skupine povezane s većinom izvan Poljske; drugačije izraženo, manjina je etnička skupina koja ima potporu većine koja se nalazi u tuđini. Štoviše, naše društvo nije smatralo nacionalnim manjinama skupine koje održavaju različitu kulturu, ali koje ne pripadaju niti jednoj državi. U skladu s tim...Romi se smatraju etničkom, a ne nacionalnom skupinom..."

Tužitelji na citiranu odluku podnose kasacijski priziv Vrhovnom sudu 3. studenog 1997. Vijeće sastavljeno od tri suca Vrhovnog suda odbija priziv tužitelja 18. ožujka 1998. sa sljedećim obrazloženjem (*passim*): "Nacionalna manjina jest pravni pojam (čl. 35. Ustava od 2. veljače 1997.) iako kao takav nije određen niti u poljskom pravu, niti u konvencijama na koje se poziva kasacijski priziv. Međutim, obrazloženje uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina potvrđuje da je subjektivni izbor nacije izvršen od pojedinca neodvojivo vezan za objektivne kriterije bitne za njegov nacionalni identitet. To znači da subjektivna izjava o pripadnosti nekoj nacionalnoj skupini implicira prethodno društveno prihvaćanje postojanja dotične nacionalne skupine...Pojedinaac ima pravo izbora vlastite nacije, ali

taj izbor, kako to Prizivni sud pravilno ističe, ne vodi ustanovljavanju nove, zasebne nacije ili nacionalne manjine... Registracija udruge, koja u odjeljku 30. svog statuta navodi da je organizacija nacionalne manjine, predstavljala bi stoga kršenje prava jer bi vodila ka iskorištavanju povlastica podijeljenih nacionalnim manjinama od nepostojeće 'nacionalne manjine'... To se posebno tiče povlastica predviđenih Zakonom o parlamentarnim izborima od 28. svibnja 1993... kao izuzeće od zahtjeva da stranka ili druga organizacija na izborima mora osvojiti 5% glasova... Podjeljivanju Šležanima kao etničkoj skupini prava predviđenih za nacionalne manjine protivio bi se čl. 32. Ustava koji određuje jednakost svih osoba pred zakonom, zbog činjenice što ostale etničke manjine ne bi uživale ista prava... Statut udruge (odjeljak 10., nap. prev.) suprotan je čl. 10/1/4 Zakona o udrugama koji propisuje da statut udruge mora predvidjeti pravila o stjecanju i gubitku članstva te o pravima i dužnostima članova udruge.... S obzirom na to da ne postoji šleska nacija nitko ne bi mogao postati članom Unije jer bi njegova izjava o šleskoj nacionalnosti bila neistinita..."<sup>1</sup>

Zbog svega navedenog tužitelji su 18. lipnja 1998. podnijeli pritužbu Europskoj komisiji za ljudska prava koja ju prosljeđuje Europskom sudu za ljudska prava (dalje: Sud) 1. studenog 1998. U pritužbi tvrde da je došlo do povrede čl. 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija). Četvrto vijeće Suda 17. svibnja 2001. pritužbu proglašava prihvatljivom.

### Iz obrazloženja presude

Tužitelji tvrde da su poljske vlasti arbitrarno odbile registraciju njihove udruge nazvane "Unija osoba šleske nacionalnosti" (paragraf 33. presude Suda).

<sup>1</sup> U relevantno doba Poljska je potpisala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina; poljska država ratificirala je Konvenciju 20. prosinca 2000. U doba polaganja instrumenta ratifikacije Poljska je dala sljedeću izjavu: "Uzimajući u obzir činjenicu da Okvirna konvencija... ne sadrži definiciju nacionalnih manjina, Republika Poljska izjavljuje da pod tim pojmom razumije nacionalne manjine koje obitavaju na teritoriju Republike Poljske čiji su članovi istodobno poljski građani."

### *A. Je li došlo do upletanja*

Sve stranke pred Sudom složile su se da je odbijanje registracije udruge tužitelja dovelo do upletanja u slobodu udruživanja. Sud prihvaća isto stajalište (par. 34).

### *B. Je li upletanje opravdano*

Upletanje poput ovog bit će suprotno čl. 11. osim ako je “propisano zakonom”, izvršeno radi zaštite jednog ili više legitimnih ciljeva iz stavka 2. istog članka te ako je “nužno u demokratskom društvu” (par. 35).

#### 1. “Propisano zakonom”

##### (a) Navodi stranaka

##### i. Tužitelji

Tužitelji tvrde da upletanje u njihovo pravo na udruživanje s drugima nije “propisano zakonom”. Doduše, priznaju da prema Zakonu o udrugama...sudovi mogu odbiti registraciju udruge. Međutim, to je moguće samo ako je statut udruge u suprotnosti sa zakonom...Pri tome su sudovi dužni ukazati na točno određene zakonske odredbe koje jesu, odnosno koje bi bile, prekršene sadržajem statuta udruge. Prema navodima tužitelja niti nadležni sudovi, niti Vlada nisu pozorili na takve odredbe (par. 36).

##### ii. Vlada

Prema navodima Vlade, činjenica da je konkretno upletanje “propisano zakonom” ne može biti dvojbeno. Sudovi su svoje odluke zasnovali na brojnim domaćim odredbama, a osobito na člancima 14. i 16. Zakona o udrugama (par. 37).

## (b) Procjena Suda

Sud navodi da su se Vrhovni sud i Prizivni sud...pozvali na brojne domaće odredbe, a osobito na čl. 32. Ustava, čl. 5. i 58. Građanskog zakonika te čl. 8., 10/1. i 4., 14. Zakona o udrugama. U skladu s tim upletanje je bilo "propisano zakonom" (par. 38).

## 2. "Legitimni cilj"

### (a) Navodi stranaka

#### i. Vlada

Vlada ističe da je upletanje o kojem je riječ imalo cilj sprječavanje nereda te zaštitu prava i sloboda drugih. Što se tiče prvog dijela tvrdnje, navode da su tužitelji - u cilju zaobilaženja odredbi izbornog prava - iskoristili zakonski postupak registracije udruga kako bi stekli status "nacionalne manjine" (par. 39).

Nadalje, Vlada naglašava da bi udruga tužitelja neminovno stekla posebna prava predviđena Zakonom o parlamentarnim izborima iz 1993. (par. 40).

Vlada ističe da su nadležne vlasti morale osobitu pozornost posvetiti štetnim posljedicama koje bi registracija udruge tužitelja imala na prava drugih etničkih skupina u Poljskoj (par. 41).

#### ii. Tužitelji

Tužitelji smatraju da se Vladini navodi zasnivaju na većem broju "nategnutih" presumpcija i hipoteza...Ističu da u Statutu njihove udruge nije bilo ničeg što bi navelo na zaključak da su članovi udruge željeli steći sudske priznanje statusa nacionalne manjine s ciljem korištenja povlastica koje poljsko pravo predviđa za takve manjine (par. 42).

## (b) Procjena Suda

Sud uočava da su i Vrhovni i Prizivni sud smatrali da bi dopuštanje registracije...bilo suprotno zakonu, osobito stoga što bi ime udruge,

koje je prema njihovu mišljenju povezano s nepostojećom nacijom, zavelo javnost. Navedeni su sudovi, također, smatrali da bi registracija udruge kao organizacije nacionalne manjine dovela do ozbiljnih posljedica za ostale etničke grupe u Poljskoj. Osporene su mjere, u skladu s tim, poduzete u svrhu promicanja "sprječavanja nereda" i "zaštite prava drugih", što su legitimni ciljevi prema sadržaju čl. 11. Konvencije (par. 44).

### 3. "Nužno u demokratskom društvu"

#### (a) Navodi stranaka

##### i. Tužitelji

Tužitelji smatraju da odbijanje registracije njihove udruge nije nužno za navodnu realizaciju ciljeva kako to tvrde vlasti. Prema njihovu mišljenju, argumenti koje navodi Vlada...ne odgovaraju koncepciji "neodložne društvene potrebe" (*pressing social need*) kako istu tumači Sud (par. 45).

Oslanjajući se na (dosadašnju-nap.prev.) praksu Suda, tužitelji tvrde da je pri odlučivanju o registraciji udruge ključan sadržaj programa udruge u kojem se nalaze namjere njezinih osnivača. U Statutu udruge nema elementa koji bi upućivao na namjeru osnivača za sudjelovanje na parlamentarnim izborima...(par. 47).

##### ii. Vlada

...Vlada navodi da su vlasti morale poduzeti mjere u svrhu... sprječavanja izazivanja nepotrebnih kontroverzija unutar društva (par. 51).

Vlada dodaje da niti poljski Ustav niti neki drugi zakon ne propisuje zasebni postupak unutar kojeg manjina može zatražiti pravno priznanje... Ipak, moguće je da skupina osoba takvo priznanje stekne putem postupka registracije udruge. Tijekom tog postupka sudovi ispituju, kao što je to učinjeno i u konkretnom slučaju, ispunjava li određena skupina uvjete...(par. 53).

Konačno...Vlada pridaje znatnu važnost činjenici da su tužitelji odbili izmijeniti...najsporniju odredbu Statuta udruge kao i naziv njihove organizacije. Da su tužitelji pristali na brisanje ili izmjenu...odjeljka 30. Statuta, njihova udruga bila bi registrirana bez ikakvih poteškoća... (par. 54).

## (b) Procjena Suda

### i. Opća načela prakse Suda

Najvažniji aspekt prava na slobodu udruživanja jest onaj prema kojem bi građani morali biti kadri osnovati pravni entitet u svrhu zajedničkog djelovanja na području zajedničkog interesa. Bez tog aspekta to pravo nema praktično značenje (par. 55).

Pojam "nužno" iz čl. 11. nema fleksibilnost poput izraza "korisno" ili "poželjno". Uz to, pluralizam, tolerancija i širina (*broadmindedness*) obilježja su "demokratskog društva". Iako pojedinačni interesi u pojedinim prilikama moraju biti podređeni interesima grupe, demokracija ne znači da mišljenje većine mora uvijek prevladati; mora se postići ravnovjesje koje osigurava pravedno i dolično postupanje s manjinom te koje izbjegava zloupotrebu dominantnog položaja... (par. 57).

Stoga u određivanju nužnosti u okviru značenja čl. 11. st. 2. Države imaju samo ograničenu slobodu (pr)ocjene (*margin of appreciation*), koja se istodobno podudara sa strogim nadzorom Suda. Taj nadzor odnosi se kako na pravo, tako i na odluke donesene u primjeni prava, uključujući i odluke sudova...To ne znači da se Sud mora ograničiti na ustanovljavanje je li tužena država vršila diskreciju razumno, pažljivo i u dobroj vjeri. Sud, također, mora razmotriti osporeno upletanje u svjetlu cjeline slučaja i odlučiti je li ono "razmjerno legitimnom cilju koji se želi postići" te jesu li razlozi kojima nacionalne vlasti opravdavaju upletanje "bitni i dostatni" (par. 58).

U vezi s tim, Sud podsjeća da sloboda udruživanja nije apsolutna i da u određenim slučajevima...potreba zaštite prava iz Konvencije može dovesti do restrikcije ostalih prava i sloboda iz Konven-



cije...Dovođenje u ravnovjesje suprotstavljenih pojedinačnih prava i interesa nije laka zadaća. Ona ponekad uključuje razmatranje političkih i društvenih pitanja o kojima se unutar demokratskog društva mišljenja znatno razlikuju. U tom području države-ugovornice moraju uživati široku slobodu (pr)ocjene s obzirom na njihovo poznavanje zemlje, kao i zbog toga što su njihove vlasti u boljem položaju od Europskog suda prilikom procjene postojanja "neodložne društvene potrebe" kojom se opravdava upletanje u neko od prava zajamčenih Konvencijom (par. 59).

ii. Primjena navedenih načela na konkretan slučaj

Sud uočava da njegova zadaća nije izražavanje mišljenja o tome jesu li ili nisu Šležani "nacionalna manjina", a kamoli da formulira definiciju tog pojma. Doista, formuliranje takve definicije najteži je zadatak, jer niti jedan međunarodni ugovor - štoviše, čak niti Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe - ne određuje pojam "nacionalne manjine". Niti poljsko pravo nije odredilo taj pojam u relevantnom trenutku...Dosljedno tome, skupine koje nisu bile priznate kao nacionalne manjine putem dvostranih ugovora...mogle su samo "neizravno", kroz postupak za registraciju udruga, steći takvo priznanje (par. 62).

Sud smatra da se sporno pitanje nalazi u drugom aspektu ovog slučaja (par. 63).

Taj se aspekt sastoji u procjeni da li bi tužiteljima bila uskraćena mogućnost osnivanja udruge zbog ciljeva navedenih u odjeljku 7. Statuta njihove udruge - koji su, primjerice, uključivali buđenje i jačanje "nacionalne svijesti Šležana" - u slučaju da su bili spremni postići kompromis oko posebno osjetljivih točaka za državu...Ta okolnost, kao i predloženi naziv udruge, ostavljaju dojam da bi članovi udruge u budućnosti, uz realizaciju ciljeva navedenih u njihovu programu, mogli težiti sudjelovanju na izborima (par. 64).

S tim u vezi, Sud ne može ne primijetiti da su tužitelji mogli lako odagnati sumnje izražene od vlasti, i to putem neznatne izmjene nazi-

va udruge i žrtvovanjem, ili izmjenom, jedne jedine statutarne odredbe...(par. 65).

Sud također ističe da su, po prirodi stvari, pluralizam i demokracija utemeljeni na kompromisu koji zahtijeva razne ustupke pojedinaca i grupa pojedinaca. Oni, ponekad, moraju biti spremni na ograničavanje nekih svojih sloboda, a sve kako bi osigurali...stabilnost zemlje kao cjeline. Ovo je tim točnije ukoliko se tiče izbornog sustava koji je od najveće važnosti za svaku demokratsku državu. U skladu s tim, a osobito s obzirom na okolnosti ovog slučaja, Sud drži da je postupak vlasti bio razuman, usmjeren zaštiti izbornog sustava, koji je, pak, prijeko potreban element pravilnog funkcioniranja "demokratskog društva"...Stoga nije došlo do kršenja čl. 11. (par. 66).

*Na temelju navedenih razloga, Sud je jednoglasno odlučio da nije došlo do kršenja čl. 11. Konvencije.*

Priredili:

*Nikola Skenderović\**

*Ivan Šprajc\*\**

\* Nikola Skenderović, apsolvent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Mr.sc. Ivan Šprajc, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu