



Ada Paprocka

Delegalizacja organizacji
skrajnych
- standardy Rady Europy
i wnioski dla polskiej praktyki

Mgr Ada Paprocka

Katedra Prawa Konstytucyjnego WPiA UW

Celem mojego wystąpienia jest pokazanie, że zarówno przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i wyrosłe na ich gruncie orzecznictwo ETPCz przyjmują koncepcję demokracji zdolnej do obrony i pozwalają - oczywiście pod pewnymi warunkami - na zakazanie działalności organizacji skrajnych.

Za organizację skrajną na potrzeby niniejszych rozważań uważam organizację, która zostaje uznana za niepożądaną w demokratycznym państwie z uwagi na głoszone przez nią poglądy lub stosowane metody działania. Zakwalifikowanie organizacji jako skrajnej wiąże się z uznaniem, że jej cele lub metody działania są niezgodne z zasadami leżącymi u podstaw danego systemu prawnego. Zakres tego pojęcia będzie więc zależeł od tego jakie poglądy zostaną uznane za element dyskursu w ramach systemu demokratycznego, a jakie za na tyle niebezpieczne czy nieakceptowane, aby mogły prowadzić do zastosowania sankcji wobec organizacji, które je głoszą.

Na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka praw organizacji, które mogą zostać uznane za skrajne dotyczy przede wszystkim art. 11 Konwencji gwarantujący wolność zrzeszania się, jej art. 10 zabezpieczający wolność wypowiedzi oraz art. 17 ustanawiający zakaz nadużycia praw gwarantowanych przez Konwencję. Dwa pierwsze z wymienionych przepisów ustanawiają podstawy funkcjonowania zrzeszeń w państwach demokratycznych. Wolność zrzeszania się zapewnia organizacjom ochronę przed ingerencją ze strony państwa oraz prawo do istnienia ram prawnych pozwalających im na działanie, zaś wolność wypowiedzi - swobodę głoszenia poglądów przez ich członków. Za ingerencję w te prawa będzie więc uznane zarówno przymusowe rozwiązanie istniejącej organizacji, jak i odmowa jej zarejestrowania lub nałożenie na nią lub jej członków sankcji za przynależność do organizacji lub rozpowszechnianie jej programu.

Zasady dopuszczalności ingerencji w wolność zrzeszania się lub wolność wypowiedzi wyznaczają ustępy drugie art. 10 i 11 Konwencji. W myśl tych przepisów ograniczenie gwarantowanych przez nie praw jest możliwe gdy spełnione są łącznie następujące warunki:

1. zastosowane ograniczenie jest przewidziane przez prawo¹, co oznacza zarówno konieczność istnienia norm prawa krajowego, na których oparto ingerencję, jak i spełnianie przez te normy wymogu dostępności i przewidywalności dla ich adresatów oraz tego, aby zapewniały wystarczającą ochronę przed arbitralnym działaniem władzy publicznej²;

2. zastosowane ograniczenie musi mieć na celu ochronę jednej z wartości wymienionych w tych przepisach - w wypadku wolności zrzeszania się ochronę bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób; w wypadku wolności wypowiedzi dodatkowo także ochronę integralności terytorialnej państwa, ochronę dobrego imienia innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych oraz zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej;

3. ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony przynajmniej jednej z wymienionych wartości. W orzecznictwie wskazuje się, że warunek ten jest spełniony w sytuacji, gdy za ograniczeniem przemawia pilna potrzeba społeczna (pressing social need), powody wprowadzenia ograniczenia są istotne i wystarczające (relevant and sufficient) a zastosowane środki są proporcjonalne do celów, którym służą³.

¹ Wprowadzające w błąd jest oficjalne tłumaczenie omawianych przepisów na język polski, sugerujące, że wprowadzenie ograniczeń musi następować w ustawie. Wymóg legalności formalnej na gruncie Konwencji, nie wiąże się bowiem z koniecznością zachowania ustawowej formy ograniczeń. Mogą one wynikać zarówno z aktów krajowych o randze podstawowej, jak i z prawa precedensowego (zob. np. wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r., w sprawie *The Sunday Times* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 6538/74, § 47-52).

² Zob. szerzej wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r., w sprawie *The Sunday Times* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 6538/74, § 49; R. Mizerski, *Test legalności w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 226-255.

³ Na gruncie spraw dot. delegalizacji partii politycznych zob. np. wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r., *Yazar i inni* przeciwko Turcji, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93, § 51; wyrok ETPCz (Wielkiej Izby) z dnia 13 lutego 2003 r., w sprawie *Refah Partisi i inni* przeciwko Turcji, skargi nr 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 106; wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2009 r., w sprawie *Herri Batasuna i Batasuna* przeciwko Hiszpanii, skargi nr 25803/04 i 25817/04, § 84.

Poza przepisami gwarantującymi wymienione wolności istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności rozwiązania organizacji uznanych za skrajne ma treść art. 17 Konwencji. Przepis ten stanowi, że żadne postanowienie Konwencji nie może być interpretowane jako przyznające jakiemukolwiek państwu, grupie lub osobie prawo do podjęcia czynności lub dokonania aktu mającego na celu zniszczenie wymienionych w Konwencji praw lub wolności albo ich ograniczenie w szerszym zakresie, niż same to przewidują. Art. 17 Konwencji wymierzony jest w działalność osób lub grup politycznych mających na celu zniszczenie demokracji i - jak podkreśla się w doktrynie - stanowi nawiązanie do koncepcji demokracji zdolnej do obrony. W praktyce jego stosowanie przez ETPCz odbywa się na dwa sposoby. Po pierwsze odwołanie się do art. 17 może prowadzić do uznania, że dane działanie, które nosi znamiona nadużycia prawa w rozumieniu tego przepisu, w ogóle nie podlega ochronie na gruncie Konwencji. Nie mieści się w ramach wykonywania chronionych przez nią wolności i w konsekwencji nie podlega ochronie ze strony Trybunału⁴. Po drugie, odwołanie się do art. 17 może mieć charakter pomocniczy przy ocenie dopuszczalności ograniczenia wolności wypowiedzi lub zrzeszania się na gruncie ustępu drugiego art. 10 lub 11 Konwencji⁵. Odwołanie to służy wzmocnieniu argumentacji przemawiającej za dopuszczalnością ograniczenia praw podmiotu, który propaguje cele wskazane w art. 17 Konwencji.

W początkowym okresie stosowania Konwencji (do roku 1998 r.), w którym o dopuszczalności skarg decydowała Europejska Komisja Praw Człowieka, art. 17 Konwencji oraz klauzule limitacyjne zawarte w ustępach drugich art. 10 i 11 prowadziły do uznania za niedopuszczalne przede wszystkim skarg pochodzących od organizacji (lub ich członków) odwołujących się do „tradycyjnych”

⁴ Jest to tak zwana technika wykluczenia (L. Garlicki [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1. Komentarz do artykułów 1-18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 814) czy też „gilotyny” (zob. I. Kamiński, *Kilka uwag o art. 17 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (głos w dyskusji)*, [w:] *„Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne”*, red. R. Wieruszewski i in., Warszawa 2010, s. 181 oraz S. van Drooghenbroeck, *L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme: incertain et inutile?* [w:] *„Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit”*, red. H. Dumont i in., Bruksela 2000, s. 180.)

⁵ Tzw. technika absorpcji (zob. (L. Garlicki [w:] *Konwencja...*, t.1, s. 814).

ideologii totalitarnych: komunizmu⁶, faszyzmu⁷ oraz nazizmu⁸. Na przykład włoskiego stowarzyszenia dążącego do odrodzenia partii faszystowskiej (sprawa X przeciwko Włochom) oraz Niemieckiej Partii Komunistycznej zdelegalizowanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec w 1952 r. Jednak już w latach 70-tych w orzecznictwie pojawił się problem innych organizacji szerzących mowę nienawiści. W 1979 r. w sprawie holenderskiej partii *Nederlandse Volks Unie* Komisja uznała, że zachęcanie do stosowania dyskryminacji na tle rasowym stanowi działanie zmierzające do zniweczenia praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję, w szczególności zakazu dyskryminacji wynikającego z jej art. 14. W konsekwencji odmówiła ochrony członkom partii ukaranym za rozpowszechnianie materiałów nawołujących do takiej dyskryminacji⁹.

Orzecznictwo Trybunału rozwinęło się natomiast po wejściu w życie Protokołu Dodatkowego nr 11 w listopadzie 1998 r. W serii spraw dotyczących przede wszystkim delegalizacji partii politycznych w Turcji ETPCz sformułował tezy dotyczące roli zrzeszeń w demokratycznym społeczeństwie oraz granic ich działania. Większość tych spraw dotyczyła partii politycznych, a wypracowane w nich zasady znajdowały później zastosowanie również do oceny zakazania działalności innych stowarzyszeń o celach politycznych.

Sprawy te dotyczyły kilku partii, które były rozwiązywane przez władze tureckie między innymi z powodu użycia w nazwie zakazanych określeń (przymiotnika „komunistyczna” w sprawie Zjednoczonej Partii Komunistycznej Turcji¹⁰) czy podważania zasady jednolitości państwa¹¹. Trybunał podkreślił w nich

⁶ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 20 lipca 1957 r. w sprawie *Komunistyczna Partia Niemiec przeciwko Niemcom*, skarga nr 250/57, „European Commission of Human Rights Documents and Decisions” 1955-1956-1957, Haga 1959, s. 222-225.

⁷ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie X przeciwko Włochom, skarga nr 6741/74.

⁸ Por. Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 12 maja 1988 r. w sprawie *Kühnen przeciwko Niemcom*, skarga nr 12194/86.

⁹ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 11 października 1979 r. w sprawie *J. Glimmerveen i J. Hagenbeek przeciwko Holandii*, skargi nr 8348/78 i 8406/78.

¹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 30 stycznia 1998 r. w sprawie *Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji przeciwko Turcji*, skarga nr 19392/92.

¹¹ Wyrok ETPCz z dnia 25 maja 1998 r., w sprawie *Partia Socjalistyczna i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21237/93.

przede wszystkim zasadniczą rolę ugrupowań politycznych dla kształtowania pluralizmu i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania demokracji¹². Wskazywał również, że demokracja jest jedynym systemem politycznym zgodnym z Konwencją¹³. W sprawie Partii Socjalistycznej ETPCz stwierdził, że sam fakt, iż program partii proponuje zmiany w systemie ustrojowym państwa i jako taki jest niezgodny z obowiązującymi zasadami konstytucyjnymi, nie oznacza, że jest on wrogi demokracji, która zdaniem Trybunału „pozwala na proponowanie i debatowanie różnorodnych programów politycznych, nawet tych, które poddają w wątpliwość sposób, w jaki państwo jest obecnie zorganizowane, pod warunkiem że nie przynoszą one szkody samej demokracji”¹⁴. Ta teza została rozwinięta w sprawie dotyczącej rozwiązania Ludowej Partii Pracy (Yazar p-ko Turcji¹⁵), w której Trybunał stwierdził, że partia dążąca do zmian w istniejącym systemie ustrojowym cieszy się ochroną na podstawie Konwencji (a więc nie może być zdelegalizowana), jeśli spełnia następujące warunki:

- 1) używa do tego celu środków zgodnych z prawem i demokratycznymi;
- 2) sama proponowana przez nią zmiana jest zgodna z podstawowymi zasadami demokratycznymi.

Zdaniem Trybunału „Wynika z tego, iż partia polityczna której liderzy podlegają do użycia przemocy lub proponują politykę, która nie pozostaje w zgodzie z jedną lub większą liczbą zasad demokracji lub która jest skierowana na zniszczenie demokracji i lekceważenie praw i wolności uznanych w demokracji nie może powoływać się na ochronę Konwencji przeciwko karom nałożonym na jej podstawie”¹⁶.

Ten sformułowany w 2002 r. test jest obecnie podstawą dokonywania oceny działalności zarówno partii politycznych, jak i innych ugrupowań, które państwa strony Konwencji kwalifikują jako zagrażające ich porządkowi prawnemu.

¹² Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji przeciwko Turcji, § 43.

¹³ Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji przeciwko Turcji, § 45.

¹⁴ Wyrok ETPCz z dnia 25 maja 1998 r., w sprawie Partia Socjalistyczna i inni przeciwko Turcji, skarga nr 21237/93, § 47.

¹⁵ Wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r., w sprawie Yazar i inni przeciwko Turcji, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93.

¹⁶ Yazar i inni przeciwko Turcji, § 49.

Najbardziej znanym i kontrowersyjnym przykładem jego zastosowania jest sprawa tureckiej Partii Dobrobytu - Partii Refah¹⁷ rozwiązanej przez turecki Sąd Konstytucyjny w 1998 r.¹⁸.

Partię Dobrobytu można określić jako organizację skrajną w przyjętym na wstępie rozumieniu, gdyż została ona zdelegalizowana jako partia zagrażająca jednej z podstawowych zasad ustrojowych Turcji: zasadzie świeckości państwa. Nie była ona organizacją marginalną. W momencie delegalizacji Partia Dobrobytu stanowiła jedną z głównych sił politycznych Turcji - w ostatnich wyborach parlamentarnych przed rozwiązaniem uzyskała 22% głosów, z wyborach lokalnych jej poparcie sięgnęło 35%, zaś jeszcze kilka miesięcy przed jej rozwiązaniem jej lider (Necmettin Erbakan) pełnił funkcje premiera¹⁹.

Rozwiązanie partii zostało uzasadnione tym, że stanowiła ona „ośrodek działań sprzecznych z zasadą sekularyzmu”. Jej przywódcy postulowali bowiem wprowadzenie nowego porządku prawnego, który zakładał zróżnicowanie systemów prawnych, którym podlegałyby poszczególne grupy obywateli w zależności od wyznawanej przez nich religii (wprowadzenie specyficznego pluralizmu prawnego). Specjalny status miał być przyznany prawu islamskiemu (prawu szariatu) jako porządkowi wiążącemu Muzułmanów oraz obowiązującemu w relacjach pomiędzy nimi a innymi grupami religijnymi. Ponadto jak ustalił Turecki Sąd Konstytucyjny, a następnie ETPCz, liderzy partii wypowiedali się przeciwko obowiązującemu w Turcji zakazowi noszenia chust islamskich w placówkach publicznych i edukacyjnych, a także odwoływali się do idei dżihadu w sposób, który sugerował, że nie wykluczają użycia przemocy do realizacji swoich celów oraz nawołują do nienawiści i dyskryminacji na tle religijnym.

W wydanym w wyniku wniesienia przez partię skargi na naruszenie art. 11 Konwencji orzeczeniu Wielkiej Izby ETPCz odwołał się do wyżej cytowanego testu i stwierdził, że partia nie spełniała sformułowanych w nim wymogów. Uznał, że zarówno postulat wprowadzenia wielości systemów prawnych, którym podlegają jednostki w państwie w zależności od ich wyznania,

¹⁷ Wyrok ETPCz (Wielkiej Izby) z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie Partia Dobrobytu (Partia Refah) i inni przeciwko Turcji, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41344/98.

¹⁸ Wyrokiem z dnia 16 stycznia 1998 r.

¹⁹ Na temat rządu Erbakana i politycznego tła sprawy zob. np. Bockel „Le droit constitutionnel turc”, 912-914.

jak i wprowadzenia prawa opartego na szariacie, są nie do pogodzenia z zasadami demokracji gwarantowanymi przez Konwencję. Realizacja pierwszego z wymienionych postulatów obligowałaby obywateli do przestrzegania zasad ustanowionych nie przez prawo państwowe, lecz przez religię, a tym samym zachwiałaby rolę państwa, które ma obowiązek zapewnić, aby każda osoba znajdująca się pod jego jurysdykcją, niezależnie od wyznania, mogła cieszyć się prawami i wolnościami gwarantowanymi przez Konwencję. Naruszałaby również zasadę niedyskryminacji gwarantowaną przez art. 14 Konwencji²⁰. Wprowadzenie szariatu byłoby, zdaniem Trybunału, niedopuszczalne również dlatego, że zasady tego prawa odnoszące się na przykład do prawa karnego, statusu prawnego kobiet, czy stosunku do innych wyznań nie mogły być uznane za zgodne z zasadami demokracji. Ponadto Trybunał wskazał na wypowiedzi przywódców partii sugerujące możliwość odwołania się do przemocy. Uznał więc, że Partia Dobrobytu nie spełniała wymogów przedstawionego wyżej testu i mogła być uznana za antydemokratyczną.

Dodatkowo po raz pierwszy w swoim orzecznictwie Trybunał strasburski wyraźnie odniósł się do kwestii prawdopodobieństwa realizacji przez partię swoich celów, jako elementu oceny zaistnienia pilnej potrzeby społecznej uzasadniającej rozwiązanie partii. Stwierdził, że nie można oczekiwać od państwa, aby czekało z rozwiązaniem partii do czasu gdy uzyska ona władzę i rozpocznie wdrażanie polityki niezgodnej z zasadami demokracji, jeśli niebezpieczeństwo tej polityki dla systemu demokratycznego jest wystarczająco udowodnione i bliskie (*sufficiently established and imminent*). ETPCz wskazał, że istnienie takiego niebezpieczeństwa jest elementem, który powinien być brany pod uwagę w ramach oceny tego czy rozwiązanie partii było uzasadnione²¹.

Uwzględnienie tego elementu wskazywałoby na to, że o ile samo odwołanie się partii do przemocy jest wystarczającym powodem jej delegalizacji, o tyle przy postulatach dokonania pokojowej zmiany ustroju analiza powinna objąć także stopień ryzyka realizacji przez ugrupowanie swojego programu.

²⁰ Partia Dobrobytu (Partia Refah) i inni przeciwko Turcji (Wielka Izba), § 119.

²¹ Partia Dobrobytu (Partia Refah) i inni przeciwko Turcji (Wielka Izba), § 104 (tłumaczenie własne). Jako inne czynniki wymienił również ustalenie „czy zachowania oraz wypowiedzi liderów i członków partii politycznej mogły być przypisane partii jako całości oraz czy te zachowania i wypowiedzi, mogące być przypisane partii jako całości, składały się na jasny obraz modelu społeczeństwa zakładanego i propagowanego przez partię, które było niezgodne z koncepcją „demokratycznego społeczeństwa”.

Element ten nie jest jednak konsekwentnie przywoływany w kolejnych orzeczeniach ETPCz. Na przykład w decyzji o dopuszczalności skargi dotyczącej działającego w Niemczech stowarzyszenia islamskiego (Kalifatstaat) Trybunał uznał skargę za oczywiście bezzasadną na podstawie tego, że stowarzyszenie to nakłaniało do zmiany systemu ustrojowego i prawnego na oparty na prawie szariatu (odwołał się tu do oceny demokratyczności takiego projektu wyrażonej w sprawie Partii Dobrobytu) i nie przeszedł do analizy szans powodzenia tego projektu²².

W praktyce nadal więc najistotniejszym elementem badania dopuszczalności delegalizacji partii politycznej, czy innej organizacji o charakterze skrajnym, jest ustalenie, czy stosowane przez nią metody działania są zgodne z prawem, a postulowane zmiany w systemie prawnym nie zagrażają podstawowym zasadom demokracji, w tym poszanowaniu praw i wolności innych osób. Kryterium prawdopodobieństwa osiągnięcia takich celów ma natomiast charakter pomocniczy²³.

Trybunał strasburski w żadnym ze swoich orzeczeń nie sformułował w sposób wyczerpujący katalogu zasad, które mogą być uznane za podstawowe zasady demokracji. Wielokrotnie jednak podkreślał, że ich elementem jest poszanowanie praw i wolności jednostki²⁴ oraz wskazywał na związek tych zasad z zasadą rządów prawa²⁵. Podkreślał też, że podstawą społeczeństwa demokratycznego

²² Jednakże w tej sprawie istniały przekonujące dowody, iż organizacja była gotowa użyć przemocy, szczególnie, iż wcześniej groziła śmiercią swoim przeciwnikom (Decyzja ETPCz z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie Kalifatstaat przeciwko Niemcom, skarga nr 13826/04).

²³ W praktyce brak jest orzeczeń, w których Trybunał uznałby, że partia dążyła do antydemokratycznych celów, ale jej rozwiązanie było nieuzasadnione z uwagi na marginalny charakter danego ugrupowania. Natomiast element prawdopodobieństwa pojawia się również w niektórych sprawach, w których uznano, że partia dąży do zmiany ustroju, która choć niezgodna z obowiązującą konstytucją, nie byłaby niezgodna z zasadami demokracji. W takim wypadku Trybunał wskazywał na małe prawdopodobieństwo osiągnięcia przez partie takiego celu jako dodatkowy argument wspierający ustalenie, że rozwiązanie partii lub organizacji było nieproporcjonalne.

²⁴ Np. wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 2006 r., w sprawie Linkov przeciwko Republice Czeskiej, skarga nr 10504, § 36.

²⁵ Np. wyrok ETPCz (Trzeciej Sekcji) z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie Partia Refah i inni przeciwko Turcji, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41344/98, § 43.

jest tolerancja i poszanowanie równej godności wszystkich osób²⁶. Na kanwie poszczególnych spraw formułował natomiast tezy, że określone postulaty nie naruszają podstawowych zasad demokracji.

Przykładowo w sprawach dotyczących zwalczania przez państwa organizacji grożących integralności terytorialnej Trybunał stwierdzał, że sam fakt dążenia przez określoną organizację do ustanowienia autonomii na części terytorium państwa lub nawet do jego secesji nie stanowi uzasadnionego powodu delegalizacji ugrupowania, pod warunkiem, że zmiany terytorialne, do jakich nawołuje miałyby zostać przeprowadzone w sposób pokojowy²⁷. Dlatego Trybunał strasburski uznawał za naruszenie art. 11 Konwencji na przykład rozwiązanie tureckiej partii postulującej przekształcenie Turcji w federację dwóch narodów (Turków i Kurdów)²⁸, czy też bułgarskiej partii politycznej wzywającej do utworzenia autonomii lub wręcz secesji części terytorium zamieszkanego przez mniejszość macedońską²⁹. Za uzasadnione natomiast uznał rozwiązanie przez hiszpańskie sądy Batasuny - partii wspierającej separatystyczną działalność ETA. Trybunał wyraźnie podkreślił jednak, że powodem takiego rozstrzygnięcia było wykazanie przez Hiszpanię związków tej partii z działalnością terrorystyczną ETA, a nie samo dążenie do niepodległości Kraju Basków³⁰.

Podobnie Trybunał uznał, że charakteru podstawowej zasady demokracji nie ma zasada republikanizmu. Stąd - zdaniem ETPCz - nie można było uznać za uzasadnione rozwiązania stowarzyszenia dążącego do przywrócenia w Bułgarii monarchii konstytucyjnej, zorganizowanej w oparciu o ustawę zasadniczą z 1879 r., która zawierała gwarancje podstawowych praw obywatelskich i ustanawiała system demokratyczny z królem jako głową państwa³¹.

²⁶ Zob. np. wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Féret przeciwko Belgii, skarga nr 15615/07, § 64.

²⁷ Wyrok z dnia 20 października 2005 r., United Macedonian Organisation Ilinden - Pirin i inni przeciwko Bułgarii skarga nr 59489/00.

²⁸ Partia Socjalistyczna i inni przeciwko Turcji.

²⁹ United Macedonian Organisation Ilinden - Pirin i inni przeciwko Bułgarii.

³⁰ Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2009 r., w sprawie Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii, skargi nr 25803/04 i 25817/04.

³¹ Wyrok ETPCz z dnia 21 czerwca 2007 r., w sprawie Zhechev przeciwko Bułgarii, skarga nr 57045/00.

Konsekwentnie natomiast Trybunał strasburski odmawia ochrony ugrupowaniom nawołującym do nienawiści na tle rasowym, narodowościowym czy etnicznym. Przy tym charakterystyczne jest to, że większość spraw, które trafiają obecnie do ETPCz dotyczy nie tyle rozwiązania takich organizacji - co sankcji karnych zastosowanych wobec ich członków lub ograniczenia możliwości udziału przez nich w wyborach³², jak miało to miejsce w sprawie Féret przeciwko Belgii dotyczącej zastosowania sankcji karnych za wypowiedzi lidera belgijskiego Frontu Narodowego wzywające do nienawiści i dyskryminacji emigrantów pochodzących spoza Europy. W sprawie tej Trybunał stwierdził brak naruszenia art. 10 Konwencji. W innych wypadkach skargi na rozwiązanie organizacji - takie jak skarga na zakazanie utworzenia trzech polskich stowarzyszeń antysemickich (W.P. i inni przeciwko Polsce³³) z 1998 r. są uznawane za niedopuszczalne z uwagi na treść art. 17 Konwencji (a więc klauzulę nadużycia prawa).

W tym kontekście - również w świetle ostatnich problemów pojawiających się w naszym krajowym orzecznictwie - powstaje pytanie czy podobne zasady mogłyby mieć zastosowanie do organizacji nawołujących do nienawiści wobec mniejszości seksualnych. W niedawnej sprawie Vejdeland i inni przeciwko Szwecji³⁴ Trybunał uznał, że wzywanie do nienawiści i dyskryminacji na tle orientacji seksualnej może pociągać za sobą sankcje stanowiące uzasadnioną ingerencję w wolność wypowiedzi. Zakwalifikował przy tym jako wypowiedzi nawołujące do nienawiści nie tylko słowa zachęcające do przemocy czy działań nielegalnych, ale także upokarzające, obrażające, pomawiające czy nastawione na poniżenie i wyśmianie określonej grupy społecznej. W świetle orzecznictwa strasburskiego wydaje się, że zasady dotyczące możliwości zakazania działalności organizacji głoszącej określone tezy i odpowiedzialności karnej za głoszenie takich tez w praktyce są bardzo podobne, a jedynie kwestią konkretnego stanu faktycz-

³² Zob. np. wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Féret przeciwko Belgii, skarga nr 15615/07, dotyczący sankcji karnych za wzywające do nienawiści i dyskryminacji emigrantów pochodzących spoza Europy wypowiedzi sformułowane przez lidera partii politycznej Front Nationale w trakcie kampanii wyborczej.

³³ Decyzja ETPCz z dnia 2 września 2004 r. w sprawie W.P. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 42264/98.

³⁴ wyrok ETPCz z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie Vejdeland i inni przeciwko Szwecji, skarga nr 1813/07.

nego jest udowodnienie, czy dane poglądy dają się przypisać organizacji jako całości³⁵ oraz czy rzeczywiście stanowią one nawoływanie do nienawiści, a nie uprawnioną dyskusję o statusie określonej grupy społecznej³⁶. Gdy takie ustalenia faktyczne doprowadzą do wniosku, że dana organizacja wzywa do nienawiści (a tym bardziej do przemocy) wobec określonej grupy społecznej, powinny one prowadzić do stwierdzenia, że zakazanie jej działalności jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie opartym na tolerancji i poszanowaniu praw jednostki. Myślę więc, że nietrudno jest sobie wyobrazić, że w bliskiej perspektywie ETPCz mógłby uznać również mowę nienawiści skierowaną przeciwko osobom homoseksualnym za przesłankę uzasadniającą delegalizację stowarzyszenia lub partii politycznej.

Na gruncie polskiego orzecznictwa daje się zauważyć bardzo powściągliwe korzystanie z możliwości zakazania działalności ugrupowań skrajnych³⁷. O ile w orzecznictwie ETPCz można znaleźć wiele takich przykładów, o tyle praktycznie nie sposób jest znaleźć wypowiedzi polskich sądów na ten temat. Wyjątkiem w tym zakresie jest sprawa Narodowego Odrodzenia Polski, która była szeroko komentowana w mediach i zyskała uwagę środowiska prawniczego. Po pierwsze jednak jest ona nadal w toku, po drugie dotyczy rejestracji symboli partii, a nie delegalizacji ugrupowania, a po trzecie, w moim przekonaniu, przynajmniej w swoim dotychczasowym przebiegu pokazała raczej brak gotowości wypowiedzi zarówno po stronie sądu I instancji, jak i Trybunału Konstytucyjnego na temat granic dopuszczalnej działalności organizacji skrajnych.

Jednocześnie ugrupowania, które moglibyśmy określić jako skrajne - również w rozumieniu orzecznictwa ETPCz - są obecne w debacie publicznej. Wydaje się więc, że zasadne byłoby rozważenie szerszego korzystania przez polskie orga-

³⁵ Por Refah § 104.

³⁶ por. np. w odniesieniu do kwestionowania odrębności narodowej określonej grupy: wyrok ETPCz z dnia 15 stycznia 2009 r. w sprawie Association of Citizens Radko and Paunkovski przeciwko Macedonii, skarga nr 74651/01.

³⁷ Jedynym orzeczeniem dotyczącym odmowy rejestracji organizacji o programie antysemickim wydanym w sprawie przeciwko Polsce jest decyzja ETPCz o niedopuszczalności skargi z dnia 2 września 2004 r. w sprawie W.P. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 42264/98. Zob. też P. Suski, Stowarzyszenia i fundacje, Warszawa 2011, s. 290.

ny władzy publicznej z możliwości ograniczenia działalności takich organizacji, jakie dają standardy Rady Europy. Zmiana praktyki w tym zakresie wymagałaby jednak uwzględnienia przepisów Konwencji oraz dorobku Trybunału strasburskiego, tak aby przyjęte środki mieściły się w granicach dopuszczalnej ingerencji w gwarantowane przez Konwencję prawa.

Pozwalamy, żeby na ulicach miast demokratycznych krajów, w imię swobód demokratycznych odbywały się parady nienawiści i nietolerancji. To zły znak. I to nie jest demokracja, bo demokracja nie polega na przyzwoleniu na zło, nawet najmniejsze, bo ono może nie wiadomo kiedy urosnąć.

Marek Edelman

Od kwietnia 2012r. do kwietnia 2013r. Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita realizuje projekt, poświęcony problematyce organizacji i ruchów skrajnych obecnych w demokratycznych państwach i społeczeństwach, finansowany ze środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. Podjęcie tej problematyki wydaje się w świetle obserwowanych w ostatnim czasie wydarzeń, konieczne i coraz bardziej naglące. Aktywność grup skrajnych, radykalnych, posługujących się nie tylko nienawistną retoryką, lecz również podejmujących działania sprzeczne z zasadami i duchem demokracji, narasta w wielu państwach europejskich. Polska nie jest wolna od tej niepokojącej tendencji, a naszym zadaniem i obowiązkiem jest podjęcie jak najszerszych działań na rzecz jej zahamowania. Badania prowadzone w ramach projektu będą zatem w szczególności nastawione na opisanie postaci i skali występowania takich ruchów i organizacji w Polsce oraz w wybranych państwach europejskich, ocenę dotychczasowych metod przeciwdziałania im, jak również określenie sposobów zwiększenia ich skuteczności.