



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

Ръководство по член 11
от Европейската конвенция
по правата на човека

Свобода на събрание и
сдружаване

Актуално към 30 април 2021 г.



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Издатели или организации, които желаят да възпроизведат това ръководство (или негов превод) под формата на печатна публикация или в интернет следва да се свържат с publishing@echr.coe.int за получаване на по-нататъшни инструкции.

Това ръководство е подготвено в съответствие с правомощията на юрисконсулта и не обвързва Съда. То може да претърпи редакционни изменения.

Оригиналът на ръководството е на английски език. То се обновява периодично, най-скоро на 30 април 2021 г.

Ръководствата по практиката могат да се изтеглят на www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides). За актуализации на публикациите следвайте профила в Твитър на Съда на https://twitter.com/ECHR_CEDH.

Настоящият превод от английски език е осъществен от Българския хелзинкски комитет и се публикува след съгласуване със Съвета на Европа и с Европейския съд по правата на човека. Българският хелзинкски комитет носи изключителна отговорност за превода.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2021

Съдържание

| | |
|--|-----------|
| Съдържание | 3 |
| Бележка към читателите | 5 |
| I. Свобода на събрание | 6 |
| A. Важността на правото на свобода на мирното събрание и неговата връзка с правото на свобода на изразяване | 6 |
| B. Класификация на жалбите по членове 9, 10 и/или 11 | 7 |
| 1. Религиозни събрания: членове 9 и 11 | 7 |
| 2. Събранието като форма на изразяване и изразяването на мнение по време на събранието: членове 10 и 11 | 7 |
| C. Обхват на правото на свобода на събрание..... | 8 |
| 1. Форма и тип на събранието | 9 |
| 2. Свобода на форума | 10 |
| 3. Мирно събрание | 10 |
| D. Позитивни задължения | 12 |
| 1. Задължение за осигуряване на мирното провеждане на събранието | 12 |
| 2. Контрадемонстрации..... | 13 |
| E. Ограничения на правото на свобода на събрание | 14 |
| 1. Намеса в упражняването на правото на свобода на събрание | 14 |
| 2. Оправдание на ограниченията | 14 |
| a. Предвидени от закона..... | 15 |
| b. Легитимна цел..... | 16 |
| c. Необходими в едно демократично общество | 16 |
| i. Тясна свобода на преценка за намеса въз основа на съдържанието на мненията, изразени по време на събрание | 17 |
| ii. Тясна свобода на преценка за обща забрана на събранието | 18 |
| iii. По-широка свобода на преценка за санкциониране на умишлено нарушение на всекидневния живот и трафика | 18 |
| iv. Смразяващ ефект..... | 18 |
| v. Санкциите – характер и тежест | 19 |
| vi. Разпръскване и използване на сила..... | 20 |
| F. Предварително уведомяване и процедури за разрешаване | 20 |
| 1. Цел на уведомяването и процедура за разрешаване | 21 |
| 2. Незаконно събрание | 21 |
| 3. Спонтанно събрание | 22 |
| G. Укоримо поведение..... | 23 |
| II. Свобода на сдружаване | 24 |
| A. Важността на правото на свобода на сдружаване в едно демократично общество | 24 |
| B. Връзка с член 9 и 10 от Конвенцията..... | 25 |
| C. Обхват и съдържание на правото на свобода на сдружаване..... | 25 |
| 1. Понятие за сдружаване..... | 25 |
| 2. Публичноправни институции, професионални организации и задължително членство | 26 |
| 3. Образуване на сдружение и неговото правно признаване | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 4. Автономия на сдруженията, вътрешно управление и членство | 27 |
| 5. Отрицателно право на сдружаване | 28 |
| D. Ограничения на свободата на сдружаване | 28 |
| 1. Предвидени от закона | 28 |
| 2. Легитимна цел..... | 29 |
| 3. Необходими в едно демократично общество..... | 29 |
| a. Обхват на прегледа на Съда..... | 30 |
| b. Тежест на намесата и изискването за пропорционалност | 30 |
| E. Специфични типове сдружения..... | 32 |
| 1. Политически партии..... | 32 |
| a. Отказ от регистрация и прекратяване..... | 32 |
| b. Финансиране и инспекции..... | 35 |
| 2. Малцинствени сдружения | 36 |
| 3. Религиозни сдружения | 38 |
| F. Позитивни задължения..... | 40 |
| III. Свобода на учредяване и присъединяване към профсъюзи | 42 |
| A. Обхват на профсъюзните права..... | 42 |
| B. Същностните аспекти на подхода на Съда | 42 |
| C. Отказ от регистрация | 43 |
| D. Санкции и обезкуражаване | 44 |
| E. Право на неприсъединяване към профсъюз..... | 44 |
| F. Права на профсъюзите да регулират своите вътрешни работи и да подбират своите членове | 45 |
| G. Право на колективно договаряне | 45 |
| H. Право на стачка..... | 46 |
| I. Позитивни задължения и свобода на преценка | 47 |
| IV. Ограничения спрямо членовете на въоръжените сили, полицията и държавната администрация | 48 |
| A. Държавната администрация | 49 |
| B. Полицията | 50 |
| C. Въоръжените сили | 50 |
| Списък на цитираните дела | 52 |

Бележка към читателите

Настоящото ръководство е част от поредицата ръководства по съдебната практика, публикувани от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „Съдът“, „Европейският съд“ или „Страсбургският съд“), за да информират практикуващите юристи за най-важните решения на Страсбургския съд.* Това ръководство анализира и резюмира съдебната практика по член 11 от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „Конвенцията“ или „Европейската конвенция“). В него читателите ще открият ключовите принципи в тази сфера и относимите прецеденти.

Цитираната съдебна практика е подбрана сред водещите, важните и/или скорошните решения.**

Решенията на Съда служат не само за решаване на конкретните дела, образувани пред Съда, но в по-общ план – за поясняване, гарантиране и развитие на нормите, установени с Конвенцията, допринасяйки по този начин за спазването от държавите членки на техните задължения, приети като страни по Конвенцията (*Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 154, Series A no. 25, и по-наскоро *Jeronovičs v. Latvia* [GC], no. 44898/10, § 109, 5 July 2016).

Мисията на системата на Конвенцията е да разреши проблемите, възникващи на почвата на публичната политика, в обществен интерес, издигайки по този начин общите стандарти за защита на правата на човека и разпространявайки практиката по правата на човека сред държавите – страни по Конвенцията (*Konstantin Markin v. Russia* [GC], 30078/06, § 89, ECHR 2012). Съдът е подчертавал ролята на Конвенцията като „конституционен инструмент на европейския обществен ред“ в сферата на правата на човека (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, § 156, ECHR 2005-VI).

Това ръководство съдържа препратки към ключови думи за всеки цитиран член на Конвенцията и нейните допълнителни протоколи. Правните въпроси, с които всяко дело се занимава, са резюмирани в [List of keywords](#), избрани от речник на термини, взети (в повечето случаи) директно от текста на Конвенцията и нейните протоколи.

Базата данни [HUDOC](#) с практиката на Съда позволява търсенията да се извършват по ключови думи. Търсенето с тези ключови думи позволява да се намери група документи със сходно правно съдържание (мотивите и заключенията на Съда по всяко дело са обобщени чрез ключовите думи). Ключови думи за отделни дела могат да се намерят чрез кликане върху етикета Case Details в HUDOC. За допълнителна информация относно базата данни HUDOC и ключовите думи, моля вижте [HUDOC user manual](#).

* В английския оригинал става дума за judgments и decisions. В първия случай се имат предвид актове на Съда, с които се решава спорът както по допустимост, така и по същество. Във втория случай се имат предвид актове както на Съда, така и на Комисията, които в повечето случаи (макар и невинаги) са по допустимостта на жалбата. На български език и за двата случая се е утвърдил не съвсем точният превод „решения“, който не дава възможност да се направи разграничение на терминологично ниво между двата вида актове (за разлика например от утвърдените преводи на руски език като „постановление“ – за judgment, и „решение“ – за decision). Макар преводът на настоящото ръководство да запазва утвърдените на български език преводи на тези термини, за да се подчертае разграничението между тях по-надолу в текста, при цитирането на decision след заглавието на акта в скоби е посочено съкращението dec. Във всички останали случаи, в които няма такова обозначение, става дума за judgment. – Бел. прев.

** Цитираната практика може да е на някой от двата или и на двата официални езика (английски и френски) на Съда и на Европейската комисия по правата на човека. Освен ако не е специално уговорено, всички отправки са към решение по същество, постановено от камара на Съда. Съкращението (dec.) обозначава решение на Съда [обикновено по допустимост], а [GC] обозначава решение на Голямата камара. Решения на камарата, които не са окончателни когато е обновявано настоящото ръководство, са отбелязани със звезда (*).

I. Свобода на събрание

Член 11 от Конвенцията

„1. Всеки има право на свобода на мирното събрание и на свобода на сдружаването, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.“

Ключови думи в HUDOC

Freedom of peaceful assembly (11-1) – Freedom of association (11-1) – Form and join trade unions (11-1) – Not join trade unions (11-1) – Interests of members (11-1)

Interference (11-2) – Prescribed by law (11-2): Accessibility (11-2); Foreseeability (11-2); Safeguards against abuse (11-2) – Necessary in a democratic society (11-2): National security (11-2); Public safety (11-2); Prevention of disorder (11-2); Prevention of crime (11-2); Protection of health (11-2); Protection of morals (11-2); Protection of the rights and freedoms of others (11-2) – Members of armed forces (11-2) – Members of police (11-2) – Members of administration (11-2)

A. Важността на правото на свобода на мирното събрание и неговата връзка с правото на свобода на изразяване

1. Правото на свобода на мирното събрание е основно право в демократичното общество и, подобно на правото на свобода на изразяване, е една от основите на това общество. Поради това то не трябва да се тълкува ограничително (*Djavit An v. Turkey*, 2003, § 56; *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91).
2. С оглед на основния характер на това право, Съдът не е склонен да приеме възражения, че жалбоподателите не са претърпели „значителна вреда“ и да отхвърли оплакванията по член 11 във връзка с член 35 § 3 (b) от Конвенцията (*Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 34; *Öğrü v. Turkey*, 2017, § 18).
3. Защитата на мненията и свободата да се изразяват е една от целите на свободата на събрание и свободата на сдружаване, залегнали в член 11 (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 37).
4. Независимо от своята автономна роля и конкретната сфера на приложение, член 11 трябва да се разглежда и в светлината на член 10, където целта на упражняването на свободата на събрание е изразяването на лични мнения (*Ezelin v. France*, 1991, § 37) както и необходимостта от осигуряване на форум за публичен дебат и за открито изразяване на протест (*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 42).
5. Връзката между член 10 и член 11 е особено уместна, когато властите са се намесили в правото на свобода на мирно събрание като реакция на застъпените възгледи или направените изявления на участници в демонстрация или членове на сдружение (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 92; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 85).

В. Класификация на жалбите по членове 9, 10 и/или 11

1. Религиозни събрания: членове 9 и 11

6. Когато естеството на събранието е предимно религиозно, могат да бъдат ангажирани както член 9, така и член 11. Отказът да се разреши богослужение в градски парк е разгледан по член 11, тълкуван в светлината на член 9 поради това, че въпросното събрание е трябвало да се проведе на публично място и да спазва правилата, установени за събранията (*Barankevich v. Russia*, 2007, § 15). От друга страна, оплакване за прекъсване на религиозно събрание, проведено в частни или наети помещения, е разгледано само от гледна точка на член 9 (*Kuznetsov and Others v. Russia*, 2007, § 53; *Krupko and Others v. Russia*, 2014, § 42; *Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia*, 2007, §§ 143-144). Освен това, по дело, в което на религиозната организация на жалбоподателя е отказано да планира да изгради свое богослужбено място от кмета или със съдебни решения, Съдът решава да разгледа съответните оплаквания по член 9, тълкувани в светлината на член 11 (*The Religious Denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria*, 2020, § 80)¹.

7. По дело относно наказателното осъждане на жалбоподателите по законодателство за предотвратяване на тероризма заради участие в религиозна церемония, което се е състояло само в публична изява на почитането на религиозните ритуали от жалбоподателите, Съдът установява, че процесната ситуация може да бъде разгледана съгласно различни разпоредби на Конвенцията, включително членове 7, 9 и 11, на които се позовават жалбоподателите. Той обаче счита, че основният въпрос, повдигнат по това дело, трябва да бъде разгледан единствено по член 9 (*Güler and Uğur v. Turkey*, 2014, §§ 12 и 26).

2. Събранието като форма на изразяване и изразяването на мнение по време на събранието: членове 10 и 11

8. Дали дадена жалба трябва да бъде разгледана по член 10 или 11, или и по двата, зависи от конкретните обстоятелства по делото и същността на оплакванията на жалбоподателя (*Women On Waves and Others v. Portugal*, 2009, § 28). Жалби, свързани със събитие, по отношение на което член 11 не е приложим, защото не представлява „събрание“, или защото събранието не е „мирно“, са разгледани по член 10 в светлината на член 11 (*Steel and Others v. the United Kingdom*, 1998, §§ 92 и 113, където Съдът оставя и двата въпроса открити). Протест под формата на насилствено неразрешено влизане в официални помещения може да представлява форма на изразяване, защитена от член 10, тълкувана в светлината на член 11 (*Taranenko v. Russia*, 2014, § 69).

9. Съдът отдава значение на факта, че участващите в събрание не само се стремят да изразят своето мнение, но и да го правят съвместно с други хора (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 91). Следователно демонстрациите, проведени от един участник, се разглеждат по член 10, като се вземат предвид, когато е уместно, общите принципи, установени в контекста на член 11 (*Novikova and Others v. Russia*, 2016, § 91). Поведение, което не представлява упражняване на правото на свобода на „мирно събрание“, може да представлява форма на изразяване, защитена от член 10, по същия начин както и протестът под формата на насилствено неразрешено влизане в официални помещения (*Taranenko v. Russia*, 2014, § 69). Призоваването на хора чрез социални мрежи за участие в събрание попада в приложното поле на член 10, тълкувано, когато е подходящо, в светлината на член 11 (*Elvira Dmitriyeva v. Russia*, 2019, § 66).

10. Нenasилствените действия, извършени по време на събрание, са защитени от член 11. Блокирания и друго физическо поведение, целящи възпрепятстване на движението и

1. Вж. *Guide on Article 9 – Freedom of Religion*, раздел I.E.

обичайния ход на живота се считат за попадащи в приложното поле на член 11 (*Barraco v. France*, 2009, § 39; *Lucas v. the United Kingdom* (dec.), 2003), въпреки че Съдът отбеляза, че подобни действия не са в основата на свободата на мирно събрание, защитена от член 11 от Конвенцията (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 97). Инсталирането на банер на стена по време на демонстрация е разгледано само по член 11 (*Akarsubaşı and Alçiçek v. Turkey*, 2018, §§ 31-33; ср. *Olga Kudrina v. Russia*,* 2021, § 49, където подобни действия са разгледани по член 10, когато са комбинирани с хвърляне на политически листовки през прозореца), както и правенето на публични изявления пред пресата в близост до съдебни сгради в нарушение на законодателната забрана за това (*Öğrü v. Turkey*, 2017, § 13). По същия начин по член 11 е разгледана поредица от протестни действия, включително пресконференция, шествие и седяща стачка, всички свързани с една кампания (*Hakim Aydın v. Turkey*, 2020, § 50). Наказание за викане на лозунги и държане на транспаранти по време на демонстрация поради тяхното съдържание се счита за намеса в правото на свобода на мирно събрание съгласно член 11 (*Kemal Çetin v. Turkey*, 2020, § 26).

11. От друга страна, действия, възпрепятстващи дейности от определено естество, трябва да бъдат разгледани по член 10 или по членове 10 и 11. Така протест, целящ физическото възпрепятстване на лов или изграждането на магистрала, представлява израз на мнение по смисъла на член 10 (*Steel and Others v. the United Kingdom*, 1998, § 92). По дело, заведено от активисти на „Грийнпийс“, които са маневрирали с лодки по такъв начин, че да възпрепятстват китолова, Съдът е приел, че жалбоподателите могат да се позоват на членове 10 и/или 11, но не е счел за необходимо предвид конкретните обстоятелства да отнесе жалбата към едната или към двете разпоредби (*Drieman and Others v. Norway* (dec.), 2000)².

С. Обхват на правото на свобода на събрание

12. Предвид важноста му правото на свобода на събрание не трябва да се тълкува ограничително (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91; *Taranenko v. Russia*, 2014, § 65). За да избегне риска от ограничително тълкуване, Съдът се въздържа от дефиниране на понятието събрание или от изчерпателно изброяване на критериите, които биха го определили (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 98).

13. Понятието „събрание“ е автономно; то обхваща, по-специално, събирания, които не са обект на регулиране от националното право, независимо дали се изисква уведомяване или разрешение, или са освободени от такива процедури. По този начин Съдът е намерил член 11 за приложим за мирни „разходки“, при които групи лица са действали координирано и целенасочено, за да изразят политическо послание; жалбоподателят не ги счита за „маршове“ или „събирания“, подлежащи на уведомяване съгласно приложимото национално законодателство (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 106). По същия начин Съдът констатира, че събирането, описано от жалбоподателя като „флаш моб“, може да се счита за събрание, независимо дали попада под понятията „публично събитие“ или „статична демонстрация“, определени във вътрешното законодателство (*Obote v. Russia*, 2019, § 35), с отправка към автономното понятие за „събрание“ по смисъла на Конвенцията.

14. Събирането се определя, по-специално, от някаква обща цел на участниците и трябва да се различава от произволна агломерация от лица, всяко от които преследва собствената си кауза, като например опашка за влизане в обществена сграда. По този начин група активисти, събрани извън съдебната палата с цел да присъстват на съдебно заседание по наказателно дело с политически характер, попадат в понятието „събрание“ поради това, че чрез присъствието си те искат да изразят лична причастност към въпрос от обществено значение. Съдът разграничава и

2. Вж. също *Guide on Mass Protests*, раздел II.A

неволното събиране, при което случаен минувач случайно се смесва в демонстрация и е погрешно взет за участващ в нея (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 110).

15. Продължителното окупиране на помещения, което е мирно, въпреки че очевидно е в нарушение на вътрешното законодателство, може да се разглежда като „мирно събрание“ (*Cisse v. France*, 2002, §§ 39-40; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 73; *Annenkov and Others v. Russia*, 2017, § 123).

16. Дори ако наличието на събрание е извън съмнение, допустимостта на жалба по член 11 може да бъде поставена под въпрос по отношение на конкретен жалбоподател, ако той/тя отрича пред Съда да е участвал в това събрание. Трябва да има ясна и призната връзка между упражняването на свободата на мирно събрание от жалбоподателите и мерките, предприети срещу тях (*Navalnyy and Yashin v. Russia*, 2014, § 52). При установяване на такава връзка Съдът взема предвид първоначалното намерение на жалбоподателя, степента на действителното участие в събранието и съдържанието на жалбите пред националните инстанции и Съда (*Agit Demir v. Turkey*, 2018, § 68; *Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 109-111; *Zulkuf Murat Kahraman v. Turkey*, 2019, § 45, *Obote v. Russia*, 2019, § 35). Фактът, че жалбоподателят е санкциониран за участие в събранието, сам по себе си не е достатъчен, за да включи жалбата в обхвата на член 11, ако жалбоподателят последователно е твърдял, че погрешно е взет за участник (*Kasparov and Others v. Russia*, 2013, § 72). Член 11 от Конвенцията може да е приложим за лица, които само наблюдават демонстрация (вж. например *Galstyan v. Armenia*, 2007, § 100), въпреки че те би трябвало да направят убедителен аргумент, че самото присъствие на митинга с цел наблюдение може да се счита за упражняване на правото им на мирно събрание (*Shmorgunov and Others v. Ukraine*, 2021, § 487).

17. Въпреки че до момента не е имало дело във връзка с отрицателно право на свобода на събрание, правото на едно лице да не бъде принуждавано да участва в събрание може да се изведе от неговата съдебна практика (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54; *Novikova and Others v. Russia*, 2016, § 91).

1. Форма и тип на събранието

18. Това право обхваща както частни събрания, така и събрания на публични места, независимо дали са статични или под формата на шествие; освен това то може да се упражнява от отделни участници и от лицата, организиращи събирането (*Kudreivičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 91; *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 56).

19. Въпреки че основната цел на член 11 е да защити правото на политическа мирна демонстрация и участие в демократичния процес, би било неприемливо тясно тълкуване на тази разпоредба да се ограничи тя само до този вид събрание, точно както би било твърде тясно тълкуване на член 10 да се ограничи той до изразяване на мнение от политически характер (*Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom* (dec.), 2009, § 50). Така приложението на член 11 е установено и към събрания от по същество социален характер (*Emin Huseynov v. Azerbaijan*, 2015, § 91, относно полицейска намеса в събиране в частно кафе; *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 60, относно отказа на властите да разрешат на жалбоподателя да премине „зелената линия“ в Южен Кипър, за да участва в срещи на двете общности), както и към културни срещи (*The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom* (dec.), 2002); и религиозни и духовни събрания (*Barankevich v. Russia*, 2007, § 15). Официалните срещи, по-специално парламентарните сесии, също попадат в обхвата на член 11 (*Forcadell i Illuis v. Spain* (dec.), 2019, § 24).

2. Свобода на форума

20. Правото на свобода на събрание включва правото на избор на времето, мястото и начина на провеждане на събранието, в границите, установени в член 11 § 2 (*Sáska v. Hungary*, 2012, § 21). Следователно, когато местоположението на събранието е от решаващо значение за участниците, разпоредбата за промяната му може да представлява намеса в тяхната свобода на събрание съгласно член 11 от Конвенцията (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 103; *Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 405).

21. Член 10 и по подразбиране член 11 обаче не дават никаква свобода на форум за упражняване на това право. По-конкретно, тази разпоредба не изисква автоматично създаване на права за влизане в частна собственост или дори, по необходимост, във всяка публична собственост, например в държавни учреждения или университетски помещения (*Appleby and Others v. the United Kingdom*, 2003, § 47; *Taranenko v. Russia*, 2014, § 78; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 72). Член 11 не гарантира и право да се създаде протестен къмпинг на избрано място, като например обществен парк, въпреки че такива временни инсталации могат при определени обстоятелства да представляват форма на политическа изява, ограниченията върху която трябва да отговарят на изискванията на Член 10 § 2 от Конвенцията (*Frumkin v. Russia*, 2016, § 107).

22. Забраната за провеждане на публични събития на определени места не е несъвместима с член 11 когато е наложена от съображения за сигурност (*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009) или, според случая, по отношение на места в непосредствена близост до съдебни сгради, за защита на съдебния процес по конкретно дело от външно влияние и по този начин защита на правата на другите, а именно страните в съдебното производство. Последната забрана обаче трябва да бъде формулирана тясно, за да се постигне този интерес (*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 440; *Öğrü v. Turkey*, 2017, § 26).

3. Мирно събрание

23. Член 11 от Конвенцията защитава само правото на „мирно събрание“, понятие, което не обхваща демонстрация, при което организаторите и участниците имат насилствени намерения. Следователно гаранциите на член 11 се прилагат за всички събрания, с изключение на тези, при които организаторите и участниците имат такива намерения, подтикват към насилие или отхвърлят по друг начин основите на демократичното общество (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 92).

24. В зависимост от основните факти и естеството на жалбите, въпросът дали дадено събрание е било „мирно“ може да бъде разгледан като въпрос за приложимостта на член 11 (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, §§ 97-99), или за съществуването на ограничение (*Primov and Others v. Russia*, 2014, §§ 93-103), или и двата въпроса могат да бъдат оценявани глобално (*Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 92-93 и 97; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, §§ 168-172). Във всички гореспоменати дела приложимостта е оценена на стадия на разглеждане по същество, с изключение на *Primov and Others v. Russia*, където приложимостта е преценявана на стадия на допустимостта (2014, §§ 99 и 156). Въпросът дали събранието като такова е било мирно се различава от оценката на поведението на жалбоподателя. Това се преценява като част от анализа на пропорционалността, осъществен за да се реши дали обжалваните мерки са „необходими в едно демократично общество“.

25. Тежестта на доказването на насилствени намерения от страна на организаторите на събранието е върху властите (*Christian Democratic People's Party v. Moldova* (no. 2), 2010, § 23).

26. Дори ако съществува реален риск събранието да доведе до безпорядък в резултат на развития извън контрола на тези, които го организират, то като такова не попада извън обхвата

на член 11 § 1 и всяко ограничение, поставено върху него, трябва да бъде съответствие с условията на параграф 2 от тази разпоредба (*Schwabe and M.G. v. Germany*, 2011, § 103).

27. Препятстването на пътните артерии като част от демонстрация е поведение, което само по себе си се счита за мирно. Въпреки че не е необичайно явление в контекста на упражняване на свободата на събрание в съвременните общества, физическото поведение, целенасочено възпрепятстващо движението и обичайния ход на живота, за да се нарушат сериозно дейностите, извършвани от други, не е в основата на тази свобода, така както е защитена от член 11 от Конвенцията. Това състояние на нещата има значение за всяка оценка на „необходимостта“ съгласно член 11 § 2 (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 97 с допълнителни препратки и примери). По същия начин, окупирането на обществени сгради обикновено се счита за мирно поведение, въпреки че е незаконно и въпреки смущенията, които може да причини (*Cisse v. France*, 2002, §§ 39-40; *Tuskia and Others v. Georgia*, 2018, § 73; *Annenkov and Others v. Russia*, 2017, § 126).

28. Събрание, опетнено с изолирани актове на насилие, не се счита автоматично за немирно, за да се лиши от защитата на член 11. Дадено лице не престава да се ползва от правото на свобода на мирно събрание в резултат на спорадично насилие или други наказуеми действия, извършени от други в хода на демонстрацията, ако въпросното лице остава мирно в собствените си намерения или поведение (*Ezelin v. France*, 1991, § 53; *Frumkin v. Russia*, 2016, § 99; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 35). Възможността лица с насилствени намерения, които не са членове на организиращата асоциация, да се присъединят към демонстрацията не може като такава да отнеме това право (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 155).

29. По редица дела, когато демонстрантите са участвали в актове на насилие, Съдът е приел, че въпросните демонстрации са били в обхвата на член 11, но че намесата в правото, гарантирано от член 11, е оправдана за предотвратяване на безредици или престъпления и за защита на правата и свободите на другите (*Osmani and Others v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia”* (dec.), 2001; *Protopapa v. Turkey*, 2019, §§ 104-112, и други дела, резюмирани в *Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 93-97).

30. За да установи дали жалбоподателят може да претендира за защитата на член 11, Съдът взема предвид (i) дали събранието е имало за цел да бъде мирно и дали организаторите са имали насилствени намерения; (ii) дали жалбоподателят е демонстрирал насилствени намерения, когато се е присъединил към събранието; и (iii) дали жалбоподателят е нанесъл телесна повреда на някого (*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 97; и *Shmorgunov and Others v. Ukraine*, 2021, § 491). Ако първоначално мирното събрание ескалира до насилие и двете страни – демонстранти и полиция – се замесят в актове на насилие, понякога е необходимо да се проучи кой е започнал насилието (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 157). Въз основа на тези критерии Съдът отхвърля като несъвместима *ratione materiae* жалбата на жалбоподател, признат за виновен за умишлени действия, допринесли за началото на сблъсъци в по-рано мирно събрание (той е водел група хора с цел да пробият полицейския кордон), отбелязвайки значението на това конкретно събитие сред другите фактори, причиняващи ескалацията на насилието на мястото на събранието (*Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia*, 2019, §§ 282-285).

31. Ако въз основа на гореизложените критерии Съдът приеме, че жалбоподателят се е ползвал от защитата на член 11, той фокусира анализа на намесата върху пропорционалността на наложеното наказание. Съдът признава, че когато лица са замесени в актове на насилие, държавните органи се ползват с по-широка свобода на преценка при разглеждане на необходимостта от намеса в свободата на събрание, а налагането на санкция за такива осъдителни действия може да се счита за съвместимо с гаранциите по член 11 от Конвенцията (*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 116). Въпреки това налагането на продължителни срокове лишаване от свобода за невъоръжена конфронтация с полицията или хвърляне на камъни или ракети върху нея, без да са причинени тежки наранявания, в редица случаи са счестени за непропорционални

(*Gülcü v. Turkey*, 2016, § 115; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, § 180; и *Barabanov v. Russia*, 2018, §§ 74-75).

D. Позитивни задължения

32. Правото на свобода на мирни събрания включва негативни и позитивни задължения от страна на договарящата се държава (*Öllinger v. Austria*, 2006, § 35).

33. Държавите трябва не само да се въздържат от прилагането на неразумни косвени ограничения върху правото на мирно събрание, но и да гарантират това право. Въпреки че основният предмет на член 11 е да защити индивида срещу произволна намеса на публичните органи в упражняването на защитените права, в допълнение може да има позитивни задължения за осигуряване на ефективното упражняване на тези права (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 158; *Djavit An v. Turkey*, 2003, § 57).

34. Позитивното задължение за осигуряване на ефективното упражняване на свободата на събрание е от особено значение за хората, които имат непопулярни възгледи или принадлежат към малцинства, тъй като те са по-уязвими от виктимизация (*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 64). В случаите, свързани с публични събития, организирани в подкрепа на правата на сексуалните малцинства, Съдът установява, че позитивното задължение изисква властите „да използват всякакви възможни средства, например като правят публични изявления преди демонстрацията, за да застъпват, без никакви неясноти, толерантна, помирителна позиция, както и да предупреждават потенциалните нарушители на закона за естеството на възможните санкции“ (*Identoba and Others v. Georgia*, 2015, § 99) и „да улесняват надлежно провеждането на планираното събитие чрез ограничаване на хомофобските вербални атаки и физическия натиск от страна на контрадемонстрантите“ (*Berkman v. Russia*, 2020, § 55-57).

1. Задължение за осигуряване на мирното провеждане на събранието

35. Властите са длъжни да предприемат подходящи мерки по отношение на законните демонстрации, за да гарантират тяхното мирно провеждане и безопасността на гражданите. Те обаче не могат да гарантират това абсолютно и имат широка свобода на преценка при избора на средствата, които ще бъдат използвани. В тази област задължението по член 11 от Конвенцията е задължение по отношение на мерките, които трябва да бъдат предприети, а не по отношение на резултатите, които трябва да бъдат постигнати (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 159; *Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 2011, § 251).

36. По-специално, Съдът подчертава важността на предприемането на превантивни мерки за сигурност, като например осигуряване на присъствието на служби за първа помощ на мястото на демонстрациите, за да се гарантира безпроблемното провеждане на всяко събитие, среща или друго събиране, било то политическо, културно или от друго естество (*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 39).

37. Задължението за комуникация с лидерите на протестна демонстрация е съществена част от позитивните задължения на властите да гарантират мирното провеждане на събранието, да предотвратят евентуален безпорядък и да осигурят безопасността на всички замесени (*Frumkin v. Russia*, 2016, §§ 128-129). Съдът се позовава на Насоките за свобода на мирни събрания на Венецианската комисия, които препоръчват преговори или посреднически диалог, ако в хода на събранието възникне конфликт или друг спор, като начин за избягване на ескалацията на конфликта (*Frumkin v. Russia*, 2016, § 129, отпращайки към насока 5.4, цитирана в § 80 от това решение).

2. Контрадемонстрации

38. Демонстрацията може да досажда или да обижда лица, които се противопоставят на идеите или твърденията, които се стреми да популяризира. Участниците обаче трябва да могат да проведат демонстрацията, без да се страхуват, че ще бъдат подложени на физическо насилие от опонентите си; такъв страх би могъл да възпре асоциациите или други групи, подкрепящи общи идеи или интереси, да изразят открито своите мнения по силно противоречиви въпроси, засягащи общността. В една демокрация правото на контрадемонстрация не може да се разпростира до възпрепятстване упражняването на правото на демонстрация (*Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, 1988, § 32).

39. Следователно задължението на договарящите се държави е да предприемат разумни и подходящи мерки, за да дадат възможност на законните демонстрации да протекат мирно (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 115).

40. Държавата има позитивно задължение да защитава правото на свобода на събранията и на двете демонстриращи групи и трябва да намери най-малко ограничителните средства, които по принцип биха позволили провеждането на двете демонстрации (*Fáber v. Hungary*, 2012, § 43).

41. Когато съществува сериозна заплаха от насилствена контрадемонстрация, Съдът е предоставил на местните власти широка свобода на избор при избора на средства, които да позволят събранията да се провеждат без смущения (*Alekseyev v. Russia*, 2010, § 75). Властите трябва да „адресират надлежно“ всяка реч на омразата, като например изявления с хомофобски оттенъци, направени от контрадемонстранти (*Berkman v. Russia*, 2020, § 56).

42. На националните власти се предоставя широка свобода на преценка не само защото двете конкуриращи се права по принцип заслужават еднаква защита, която отговаря на задължението за неутралност на държавата при сблъсък на противоположни мнения, но и защото тези власти са в най-добра позиция да оценят рисковете за сигурността и тези от безредици, както и подходящите мерки, продиктувани от възприемания риск (*Fáber v. Hungary*, 2012, § 42).

43. При упражняване на свободата на преценка на държавата, насилието при подобни събития в миналото и въздействието на контрадемонстрацията върху демонстрацията, срещу която тя е насочена, са важни съображения за властите при преценката на опасността от насилствена конфронтация между двете групи (*Fáber v. Hungary*, 2012, § 44).

44. Самото съществуване на риск обаче е недостатъчно за забрана на събитието: при извършването на своята преценка властите трябва да изготвят конкретни оценки на потенциалния мащаб на безредиците, за да оценят ресурсите, необходими за неутрализиране на заплахата от насилствени сблъсъци (*Fáber v. Hungary*, 2012, § 40; *Barankevich v. Russia*, 2007, § 33).

45. Ако всякава вероятност за напрежение и разгорещен обмен между противопоставящи се групи по време на демонстрация трябва да оправдае нейната забрана, обществото ще бъде лишено от възможността да чуе различни мнения по всеки въпрос, който предизвиква чувствителността на мнението на мнозинството (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 107).

46. Безусловната забрана на контрадемонстрация е много далеч отиваща мярка, която би изисквала конкретна обосновка, особено когато тази демонстрация се отнася до проблем от обществен интерес (*Öllinger v. Austria*, 2006, § 44).

Е. Ограничения на правото на свобода на събрание

1. Намеса в упражняването на правото на свобода на събрание

47. Правото на свобода на събрание не е абсолютно; то може да бъде обект на ограничения в съответствие с член 11 § 2. Намесата в упражняването на това право не е необходимо да представлява пълна забрана, правна или фактическа, но може да се състои в различни други мерки, предприети от властите (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 100).

48. Въпросът дали е имало намеса – или, по смисъла на член 11 § 2, дали е поставено ограничение за упражняването на това право – е тясно свързан с въпроса за приложимостта на член 11 (вж. раздела „Обхват на правото на свобода на събрание“).

49. Терминът „ограничения“ в член 11 § 2 трябва да се тълкува като включващ както мерки, взети преди или по време на събиране, така и такива, като наказателни мерки, взети след това (*Ezelin v. France*, 1991, § 39). Например, една предварителна забрана може да има смразяващ ефект върху лицата, които възнамеряват да участват в митинг и по този начин да представлява намеса, дори ако впоследствие митингът протича без препятстване от страна на властите (*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 66-68). В случаите, когато времето и мястото на събранието са от решаващо значение за участниците, заповедта за промяна на времето или мястото може да представлява намеса в тяхната свобода на събрание, както и забраната за речи, лозунги или транспаранти (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, §§ 79-80 и 108-109).

50. Отказът да се разреши на дадено лице да пътува с цел присъствие на събрание също представлява намеса (*Djavit An v. Turkey*, 2003, §§ 61-62). Такива са и мерките, предприети от властите по време на митинг, като неговото разпръскване или арестуването на участващите и наказанията, наложени за участие в него (*Kasparov and Others v. Russia*, 2013, § 84; *Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan*, 2015, § 50). Полицията, прилагаща сила срещу мирни участници по време на разпръскването на събрание или за поддържане на обществения ред, представлява намеса в свободата на мирно събрание (*Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 42; *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, § 88).

51. Има два вида ограничения, всеки от които поражда редица правни проблеми. Първият вид включва условията за упражняване на правото на свобода на събрание, по-специално правилата за планиране и провеждане на събрание, наложени чрез задължителни процедури за уведомяване и разрешаване. Ограничения от този тип се отнасят главно до организаторите на събранието (вж. раздел „Предварително уведомяване и процедури за разрешаване“).

Вторият тип ограничения включва мерки за изпълнение като контрол на тълпата, разпръскване на събрание, арест на участници и/или последващи наказания. Такива ограничения са насочени предимно към участниците в събранието, независимо дали са действителни, бъдещи или минали. Мерките за изпълнение и наказанията могат да се отнасят или до нарушаване на правилата за провеждане на събрания, или до конкретни правонарушения, извършени в хода им (вж. раздел „Укоримо поведение“).

52. И двата вида ограничения върху упражняването на правото на свобода на мирно събрание могат да възникнат във връзка с едно и също събитие (*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, § 407).

2. Оправдание на ограниченията

53. Намесата в правото на свобода на мирно събрание би представлявала нарушение на член 11, освен ако не е „предвидена от закона“, преследва една или повече от легитимните цели

съгласно параграф 2 и е „необходима в едно демократично общество“ за постигането на въпросните цели (*Vyerentsov v. Ukraine*, 2013, § 51).

а. Предвидени от закона

54. Изразът „предвидена от закона“ не само изисква оспорваната мярка да има правно основание във вътрешното законодателство, но също така се отнася до качеството на въпросния закон, който трябва да бъде достъпен за заинтересованото лице и предвидим в неговите последици (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 108-110). По-специално, норма не може да се разглежда като „закон“, освен ако не е формулирана с достатъчна точност, за да може гражданинът - ако е необходимо, с подходящ съвет - да предвиди до степен, която е разумна при конкретните обстоятелства, последиците, които дадено действие може да включи (*Djavit An v. Turkey*, 2003, § 65). Опитът обаче показва, че е невъзможно да се постигне абсолютна точност при формулирането на закони, особено в области, в които ситуацията се променя според преобладаващите възгледи на обществото (*Ezelin v. France*, 1991, § 45). По-специално, не е необходимо последициите от дадено действие да са предвидими с абсолютна сигурност: опитът показва, че това е непостижимо. Отново, макар че сигурността е силно желателна, тя може да носи със себе си прекомерна ригидност, а законът трябва да може да е в крак с променящите се обстоятелства. Съответно много закони неизбежно се формулират в термини, които в по-голяма или по-малка степен са неясни и чието тълкуване и приложение е въпрос на практиката (*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 106; *Primov and Others v. Russia*, 2014, § 125).

55. Ролята на разглеждането на делата, поверено на националните съдилища, е именно да разсее такива тълкувателни съмнения, които могат да останат; по този начин правомощията на Съда да контролира спазването на вътрешното законодателство са ограничени, тъй като националните органи, по-специално съдилищата, са тези, които тълкуват и прилагат националното право. Освен това нивото на точност, изисквано от вътрешното законодателство - което в никакъв случай не може да предвиди всякакви обстоятелства - зависи в значителна степен от съдържанието на въпросния инструмент, полето, което той е предназначен да обхване, и броя и статута на тези, към които е насочен (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 110).

56. За да може вътрешното законодателство да отговори на изискванията за качество, то трябва да предоставя определена степен на правна защита срещу произволна намеса на публичните органи в правата, гарантирани от Конвенцията. По въпроси, засягащи основните права, би било в противоречие с върховенството на закона, един от основните принципи на демократичното общество, залегнал в Конвенцията, да се допусне правната преценка, предоставена на изпълнителната власт, да се проявява в неограничена власт. Следователно законът трябва да посочи с достатъчна яснота обхвата на всяка такава преценка и начина на нейното упражняване (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 113).

57. Съответно, вътрешните правни разпоредби, позволяващи на изпълнителната власт да предложи промяна на мястото, времето или начина на провеждане на публични събития при липсващи адекватни и ефективни правни гаранции срещу произволно и дискриминационно упражняване на тези правомощия, са преценени като неотговарящи на изискванията на Конвенцията за „качество на закона“ в *Lashmankin and Others v. Russia* (2017, § 430). В същия дух широката преценка на изпълнителната власт при вземането на решение какво поведение представлява „публично събитие“, подлежащо на официално уведомяване при липса на критерии, отличаващи го от неформалното събиране, е накарала Съда да се съмнява, че административните правоприлагащи мерки за неспазването на процедурата за уведомяване са „предвидени от закона“ (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 117-118).

58. Правоприлагащите мерки, прилагани по отношение на правни разпоредби, които нямат връзка с предвидената цел на тези мерки, могат да бъдат характеризирани като произволни и

незаконни. По този начин наказанията за неспазване на законна заповед на полицейски служител или за хулиганство, наложени за предотвратяване или наказване за участие в събрание, не отговарят на изискванията за законност на Конвенцията (*Hakobyan and Others v. Armenia*, 2012, § 107; *Huseynli and Others v. Azerbaijan*, 2016, § 98).

в. Легитимна цел

59. Изискването за тясно тълкуване на изключенията от правото на свобода на събранията се отнася и за легитимните цели, изброени в член 11 § 2. По-специално, „предотвратяването на безредици“ - едно от най-често цитираните допустими основания за ограниченията, предприети срещу упражняването на правото на свобода на събрание - трябва да се тълкува тясно, в съответствие с израза „*la défense de l'ordre*“, използван във френския текст (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 120).

60. Освен предотвратяването на безредици, защитата на правата на другите също често се посочва като легитимна цел. Всъщност тези две цели са тясно свързани, тъй като „ограниченията на свободата на мирно събрание на обществени места могат да служат за защита на правата на другите с оглед предотвратяването на безредици и поддържането на нормален пътен трафик“ (*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 34). Тъй като пренаселеността по време на публично събитие поражда опасност, не е необичайно държавните органи в различни страни да налагат ограничения върху мястото, времето, часа, формата или начина на провеждане на планираното публично събиране (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 130).

61. Съдът обикновено приема, че въпросните мерки са преследвали целта „предотвратяване на безредици“, или „защита на правата на другите“, или и двете, макар че ако цитираната цел е очевидно без значение при конкретните обстоятелства, тя може да бъде отхвърлена. Съдът не приема по-специално целта за предотвратяване на безредици във връзка със събития, при които събиранията са били непреднамерени и не са причинили неприятности (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, §§ 124-126). В контекста на ограничението на стационарни ЛГБТ демонстрации Съдът е отхвърлил позоваването на целта „защитата на морала“ като дискриминационно (*Bayev and Others v. Russia*, 2017, §§ 66-69, разгледано по член 10).

62. Независимо дали Съдът приема, че властите са преследвали легитимна цел или отхвърля целите, посочени от правителството, Съдът може да разгледа жалбата съгласно член 18, че въпросните мерки са преследвали скрита цел, като политическо преследване (както единствена цел или в допълнение към легитимната). В повечето случаи Съдът установява, че твърденията по член 18 не повдигат отделен въпрос във връзка с жалбите, разгледани по членове 5 и 11 (*Nemtsov v. Russia*, 2014, § 130; *Frumkin v. Russia*, 2016, § 173). Ако обаче тези твърдения представляват основен аспект на делото, Съдът може да ги разгледа отделно (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 164).³

с. Необходими в едно демократично общество

63. Когато изследват дали ограниченията на правата и свободите, гарантирани от Конвенцията, могат да се считат за „необходими в едно демократично общество“, договарящите се държави се ползват с определена, но не неограничена свобода на преценка (*Barraco v. France*, 2009, § 42). В края на краищата Съдът трябва да постанови окончателно решение относно съвместимостта на ограничението с Конвенцията и това трябва да стане чрез преценка на обстоятелствата по конкретното дело (*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 114).

64. Въпросната мярка трябва да отговаря на „належаща обществена нужда“ и да бъде пропорционална на „легитимната цел“, а мотивите, приведени от националните органи, за да я оправдаят, трябва да бъдат „относими и достатъчни“. Националните органи трябва да прилагат

³ Вж. *Guide on Article 18 – Limitation on use of restrictions on rights*.

стандарти, които са в съответствие с принципите, възплетени в член 11, и освен това да основават своите решения на приемлива оценка на относимите факти. Принципът на пропорционалност изисква да се постигне баланс между изискванията на целите, изброени в параграф 2, от една страна, и тези на свободното изразяване на мнение чрез дума, жест или дори мълчание от лица, събрани по улиците или на други обществени места, от друга (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 142-144).

65. Нарушенията на други разпоредби на Конвенцията - като членове 3, 5 и 6 - във връзка с участието на жалбоподател в мирно събрание са определящи за констатацията на Съда относно „необходимостта в едно демократично общество“ на свързаната с тях намеса в правата по член 11 (*Navalnyy and Gunko v. Russia*, 2020, §§ 84-93; *Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, §§ 87-91).

i. Тясна свобода на преценка за намеса въз основа на съдържанието на мненията, изразени по време на събрание

66. Свободата на събрание, залегнала в член 11 от Конвенцията, защитава демонстрация, която може да досади или да причини обида на лица, които се противопоставят на идеите или твърденията, които тя се стреми да популяризира. Всякакви мерки, които пречат на свободата на събранието и изразяването, освен в случаите на подбуждане към насилие или отхвърляне на демократичните принципи - колкото и шокиращи и неприемливи определени възгледи или думи да изглеждат на властите - правят лоша услуга на демокрацията и често дори я застрашават (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 145; *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97). Би било несъвместимо с основните ценности на Конвенцията, ако упражняването на правата по Конвенцията от малцинствена група бъде обусловено от приемането му от мнозинството. Ако беше така, правата на малцинствена група на свобода на религия, изразяване и събрание биха станали просто теоретични, а не практически и ефективни, както се изисква от Конвенцията (*Alekseyev v. Russia*, 2010, § 81; *Barankevich v. Russia*, 2007, § 31).

67. Следователно трябва да се прави разлика между съдържателни ограничения на свободата на събрание и ограничения от техническо естество.

68. Публичните събития, свързани с политическия живот в страната или на местно ниво, трябва да се радват на силна защита съгласно член 11. Редки са ситуациите, при които дадено събиране може да бъде законно забранено във връзка със същността на посланието, което участниците му желаят да предадат. Правителството не трябва да има правомощието да забрани демонстрация, тъй като смята, че „посланието“ на демонстрантите е погрешно. Това е в още по-голяма степен вярно, когато основната цел на критиката е същият орган, който има правомощието да разреши или да откаже публичното събиране. Базираните на съдържанието ограничения на свободата на събрание следва да бъдат подложени на най-сериозния контрол от този Съд (*Navalnyy v. Russia*, [GC], 2018, § 134; *Primov and Others v. Russia*, 2014, §§ 134-135).

69. В едно демократично общество, основано на върховенството на закона, идеите, които оспорват съществуващия ред и чиято реализация се пропагандира чрез мирни средства, трябва да получат подходяща възможност за изразяване чрез упражняване на правото на събрание, както и чрез други законни средства (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97; *Sergey Kuznetsov v. Russia*, 2008, § 45).

70. Фактът, че група лица призовава за автономия или дори иска отделяне на част от територията на страната - изисквайки по този начин фундаментални конституционни и териториални промени - не може автоматично да оправдае забрана на нейните събрания. Искането за териториални промени в речи и демонстрации не представлява автоматично заплаха за териториалната цялост на страната и за националната сигурност (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 2001, § 97).

71. Условие за разрешаване на събрание, в което се посочва, че демонстрантите не трябва да носят никакви символи на партии, политически организации или сдружения, които не са регистрирани в държавата, не отговаря на „належаща обществена нужда“ в случай на жалбоподател, носещ нерегистрирани комунистически символи (*Șolari v. the Republic of Moldova*, 2017, § 39).

ii. Тясна свобода на преценка за обща забрана на събранието

72. Държава може, в съответствие с Конвенцията, да предприема общи мерки, които се прилагат към предварително дефинирани ситуации, независимо от конкретните факти във всеки случай, дори ако това може да доведе до отделни тежки случаи (*Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], 2013, § 106). Обща забрана за демонстрации обаче може да бъде оправдана само ако съществува реална опасност те да доведат до безредици, която не може да бъде преодоляна с други, по-малко строги мерки. В тази връзка органът трябва да вземе предвид ефекта от забраната за демонстрации, които сами по себе си не представляват опасност за обществения ред. Само ако вредите от подобни демонстрации, обхванати от забраната, очевидно са надвишени от съображенията за сигурност, обосноваващи забраната, и ако няма възможност да се избегнат такива нежелани странични ефекти на забраната чрез тясно ограничаване на нейния обхват по отношение на териториално приложение и продължителност, може да се счита, че забраната е необходима по смисъла на член 11 § 2 от Конвенцията (*Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, 1980).

iii. По-широка свобода на преценка за санкциониране на умишлено нарушение на всекидневния живот и трафика

73. Умишленото неспазване от страна на организаторите на тези правила и структурирането на демонстрация или на част от нея по такъв начин, че да доведе до разстройство на обикновения живот и други дейности до степен, надвишаваща неизбежната при тези обстоятелства, представлява поведение, което не може да се ползва със същата привилегирована защита съгласно Конвенцията като политическа реч или дебат по въпроси от обществен интерес или мирно изразяване на мнения по такива въпроси. Договарящите се държави се ползват с широка свобода на преценка при своята оценка на необходимостта от предприемане на мерки за ограничаване на такова поведение (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 156).

74. Действайки в рамките на тази преценка, националните органи трябва да прилагат стандарти, които са в съответствие с принципите, въплътени в член 11, и да основават своите решения на приемлива оценка на относимите факти, в противен случай това може да доведе до нарушение на член 11 (*Körtvélyessy v. Hungary*, 2016, §§ 26-29; вж. също раздела „Незаконно събрание“).

iv. Смразяващ ефект

75. При разглеждане на пропорционалността на мярката трябва да се вземе предвид нейният смразяващ ефект. По-специално, една предварителна забрана на събрание може да обезкуражи участниците да участват в него (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 2006, § 77). Предварителната забрана може да има смразяващ ефект върху лицата, които възнамеряват да участват в митинг, дори ако впоследствие митингът протича безпрепятствено от страна на властите, например с мотива, че те не са имали официално разрешение и че, следователно, властите няма да осигурят официална защита срещу евентуални контрадемонстранти (*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, §§ 66-68). Смразяващ ефект може да остане след оправдателната присъда или оттеглянето на обвиненията срещу протестиращите, тъй като самото наказателно преследване би могло да ги обезкуражи да участват в подобни събрания (*Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 2007, § 34).

76. Последващите принудителни мерки, като например използване на сила за разпръскване на събранието, арести на участниците, задържане и/или последващи административни наказания могат да доведат до възпиране на тях и другите от участие в подобни събрания в бъдеще (*Balçık and Others v. Turkey*, 2007, § 41). Смразяващият ефект не се премахва автоматично, дори ако мярката за принуда бъде отменена, например ако глобите са отменени по-късно от съдилищата (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, 2005, § 135). Смразяващият ефект често присъства в мерки, отнасящи се до политическите събрания, тъй като потискането им по принцип би обезкуражило организаторите и участниците от планирането и присъствието на протестни митинги или дори от активно участие в опозиционна политика. Тези мерки могат да имат сериозен потенциал да възпират други привърженици на опозицията и широката общественост да присъстват на демонстрации и по-общо да участват в открит политически дебат. Смразяващият ефект може да бъде засилен, ако принудителните мерки са насочени към известна публична личност и привличат широко медийно отразяване (*Nemtsov v. Russia*, 2014, §§ 77-78).

77. Използването на сила от полицията за арестуване на участници в събранието, които не са извършили никакви актове на насилие, може да има смразяващ ефект върху жалбоподателите и другите, като ги обезкуражи да участват в подобни публични събирания (*Zakharov and Varzhabyan v. Russia*, 2020, § 90; *Navalnyy and Gunko v. Russia*, 2020, § 88).

v. Санкциите – характер и тежест

78. Характерът и тежестта на наложените санкции са фактори, които трябва да се вземат предвид при оценката на пропорционалността на намесата във връзка с преследваната цел (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 146). Когато санкциите, наложени на демонстрантите, имат наказателноправен характер, те изискват специално оправдание (*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009). По принцип мирната демонстрация не трябва да бъде подлагана на заплахата от наказателноправна санкция (*Akgöl and Göl v. Turkey*, 2011, § 43), и особено на лишаване от свобода (*Gün and Others v. Turkey*, 2013, § 83). Така Съдът трябва да разгледа с особено внимание случаите, когато санкциите, наложени от националните власти за ненасилствено поведение, включват лишаване от свобода (*Taranenko v. Russia*, 2014, § 87).

79. Така глобата от 3 евро, наложена за участие в демонстрация без подаване на заявление за разрешение, представлява пропорционално наказание (*Ziliberberg v. Moldova* (dec.), 2004). По подобен начин глоба, еквивалентна на около 500 евро, за организиране на незаконно събрание в определена зона за сигурност, е счетена за пропорционална при конкретните обстоятелства (*Rai and Evans v. the United Kingdom* (dec.), 2009).

80. От друга страна, ако събранието е било прекъснато поради липсата на разрешение, оценката на пропорционалността ще бъде фокусирана върху поведението на властите на мястото на събранието, а не само върху наказанието, наложено на неговите участници в последващи производства. Съдът трябва да се увери, че при упражняване на правото на преценка, предоставено на властите от вътрешното законодателство, те са действали по начин, съвместим със същността на правото на свобода на събрание, и, когато е уместно, с надлежно признаване на привилегированата защита съгласно Конвенцията на политическата реч, дебатът по въпроси от обществен интерес и мирната изява по такива въпроси. По делото *Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, Съдът, като стига до заключението, че начинът, по който полицията разпръсква протестиращите, е в нарушение на член 11, приема, че при тези обстоятелства е без значение дали размерът на глобата, 25 евро, е подходящ за нарушение на правилата за поведение на публични събития (§ 133).

vi. Разпръскване и използване на сила

81. Решението за разпръскване на събрание трябва да бъде обосновано с относими и достатъчни мотиви (*Ibrahimov and Others v. Azerbaijan*, 2016, § 80; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 51). Несъответствието на събранието с формалните изисквания за провеждането му не е достатъчно за неговото разпръскване (вж. раздел F (2) „Незаконно събрание“).

82. Намесата в свободата на събранието, включваща неговото прекъсване, разпръскване или арест на участници, може да бъде оправдана само на конкретни и установени съществени основания, като сериозни рискове, предвидени от закона (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 137), и едва след като участниците получат достатъчна възможност да изразят своите възгледи (*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, §§ 42 и 43).

83. Независимо дали полицията се намесва в отговор на нарушаването на обичайния ритъм на живота, причинено от събранието, като например възпрепятстване на движението, или за ограничаване на насилствени действия на участниците, използването на сила трябва да остане пропорционално на законните цели за предотвратяване на безредици и защита правата на другите (*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 41-43; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 54).

84. Констатацията, че използваната сила по отношение на жалбоподателите е ненужна и прекомерна и по този начин противоречи на член 3 от Конвенцията, може да доведе до заключението, че „не е била необходима в едно демократично общество“ по смисъла на член 11 § 2 от Конвенцията (*Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, § 90).

85. Използването на такива средства за разпръскване на демонстрантите като вода под налягане и сълзотворен газ, или шофиране срещу тях в бронирани превозни средства, изискват конкретно оправдание (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others v. Turkey*, 2016, § 108). Особено трудно е да се оправдае безразборното използване на такива средства за разпръскване като гранати със сълзотворен газ при обстоятелства, при които демонстрантите и минувачите, които нямат нищо общо, не могат да бъдат разделени (*Süleyman Çelebi and Others v. Turkey (no. 2)*, 2017, § 111). Освен това използването на сила при разпръскването на събрание може при определени обстоятелства да се превърне в нечовешко и унизително отнасяне, противоречащо на член 3 от Конвенцията (*ibid.*, § 79). Използването на сълзотворен газ, по -специално, трябва да бъде предмет на ясен набор от правила и трябва да има система, която да гарантира адекватно обучение на служителите на правоохранителните органи и контрол и надзор на този персонал по време на демонстрации, както и ефективен последващ преглед на необходимостта, пропорционалността и разумността на всякакво използване на сила, особено срещу хора, които не оказват насилствена съпротива (*İzci v. Turkey*, 2013, § 99).

86. В случай на мащабна конфронтация между протестиращи и служители на правоприлагащите органи, включваща насилие от двете страни, властите са длъжни да започнат разследването по собствена инициатива, да наблюдават действията не само на протестиращите, които са действали насилствено, но и тези на правоприлагащите органи (*Zakharov and Varzhabetyan v. Russia*, 2020, §§ 53-55).⁴

F. Предварително уведомяване и процедури за разрешаване

87. По принцип не е в противоречие с духа на член 11, ако поради съображения за обществен ред и национална сигурност една високо договаряща се страна изисква провеждането на събрания да подлежи на разрешение (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 147, с допълнителни препратки; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 37).

4. Вж. *Guide on Mass Protests*, раздели IV.B и IV.C, относно материалноправния аспект и съответното процесуално задължение по член 3.

1. Цел на уведомяването и процедура за разрешаване

88. Процедурите за уведомяване и дори за разрешаване на публично събитие обикновено не засягат същността на правото по член 11 от Конвенцията, стига целта на процедурата да позволи на властите да предприемат разумни и подходящи мерки, за да гарантират гладкото провеждане на всяко събрание, среща или друго събиране (*Sergey Kuznetsov v. Russia*, 2008, § 42). Организаторите на публични събирания трябва да спазват правилата, регулиращи този процес, като спазват действащите разпоредби (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 117).

89. Процедурата за разрешаване е в съответствие с изискванията на член 11 § 1, макар и само за да може властите да бъдат в състояние да осигурят мирния характер на събранието и съответно не представлява намеса в упражняването на правото (*Ziliberberg v. Moldova* (dec.), 2004).

90. Предварителното уведомяване служи не само за постигане на съответствие на правото на събрание с правата и законните интереси (включително свободата на придвижване) на другите, но също така и за предотвратяване на безредици или престъпления. За да се балансират тези конфликтни интереси, въвеждането на предварителни административни процедури изглежда е обичайна практика в държавите членки, когато трябва да се организира публична демонстрация (*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, § 37; *Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 42). Важно е сдруженията и другите организиращи демонстрации, като участници в демократичния процес, да се придържат към правилата, управляващи този процес, спазвайки действащите разпоредби. Разпоредбите от този характер обаче не трябва да представляват скрита пречка пред свободата на мирно събрание, защитена от Конвенцията (*Oya Ataman v. Turkey*, 2006, § 38; *Berladir and Others v. Russia*, 2012, § 39).

91. Договарящите се държави могат да наложат ограничения за провеждане на демонстрация на определено място от съображения за обществена сигурност (*Malofeyeva v. Russia*, 2013, § 136; *Disk and Kesk v. Turkey*, 2012, § 29; вж. също раздела „Свобода на форума“).

2. Незаконно събрание

92. Тъй като държавите имат право да изискват разрешение, те трябва да могат да прилагат санкции към участниците в демонстрации, които не отговарят на изискването. Системата за разрешаване би станала илюзорна, ако член 11 забрани санкциите в случай на неполучаване на такива разрешения. Следователно налагането на санкция за участие в неразрешена демонстрация се счита за съвместимо с гаранциите по член 11 (*Ziliberberg v. Moldova* (dec.), 2004), при условие, че санкцията е предвидена от закон и е пропорционална.

93. Неспазването на изискването за уведомяване или получаване на разрешение, просрочването на определеното време или излизането извън определената зона са основания, на които събранието може да се счита за „незаконно“. Определението за „незаконно“ събрание се основава на неспазването на формалните изисквания, за разлика от събрание, което е „забранено“ от властите. Терминът „демонстрация, която не е забранена“ е използван, макар и без да се приравнява на „законна“ или „разрешена“ демонстрация (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], § 149).

94. Незаконна ситуация, като организирането на демонстрация без предварително разрешение, не е задължително да оправдае нарушението на свободата на събрание. Въпреки че правилата, регулиращи публичните събирания, като например системата за предварително уведомяване, са от съществено значение за безпроблемното провеждане на публични събития, тъй като позволяват на властите да сведат до минимум нарушенията на трафика и да вземат други мерки за безопасност, тяхното прилагане не може да се превърне в самоцел (*Cisse v. France*, 2002, § 50; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 37-39; *Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan*, 2015, § 59).

95. По-специално, когато участниците в незаконна демонстрация не участват в актове на насилие, Съдът изисква публичните власти да проявяват известна степен на толерантност към мирните събирания, така че свободата на събрание, гарантирана от член 11 от Конвенцията, да не бъде лишена изцяло от смисъл (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 150; *Oya Ataman v. Turkey*, 2006, §§ 41-42; *Bukta and Others v. Hungary*, 2007, § 34; *Navalnyy and Yashin v. Russia*, 2014, § 63).

96. Следователно, липсата на предварително разрешение и произтичащата от това „незаконносъобразност“ на действието не дават карт бланш на властите; въпреки това те са ограничени от изискването за пропорционалност по член 11 (*Primov and Others v. Russia*, 2014, § 119). Следователно трябва да се установи защо демонстрацията не е разрешена на първо място, какъв е общественият интерес и какви рискове представлява демонстрацията. Методът, използван от полицията за обезкуражаване на протестиращите, ограничаването им в определено място или разпръскването на демонстрацията, също е важен фактор за оценка на пропорционалността на намесата (*ibid.*). Решението дали да се разпръсне политически митинг трябва да се основава на надлежно признаване на привилегированата защита съгласно Конвенцията на политическата реч, дебатът по въпроси от обществен интерес и мирната изява по такива въпроси и да остане в тясната свобода на преценка на властите за ограничаване на политическата реч (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 131).

97. Изискването държавните органи да проявяват известна степен на толерантност към „незаконните“ мирни събирания следва да се разпростира и върху случаите, когато демонстрацията е била проведена на публично място при липса на риск от несигурност или смущение (*Fáber v. Hungary*, 2012, § 47), ако неудобствата, причинени от протестиращите, не надвишават това ниво на леко смущение, което следва от нормалното упражняване на правото на мирно събрание на публично място (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 129-130). Нещо повече, тя трябва да се разпростира върху онези събирания, които са причинили определено ниво на смущения във всекидневния живот, включително и в трафика (*Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 155; *Malofeyeva*, 2013, §§ 136-37). Очакваните граници на толерантност към незаконно събрание зависят от специфичните обстоятелства, включително продължителността и степента на смущенията на обществения живот, причинени от него, и от това дали на участниците му е дадена достатъчна възможност да изразят своите възгледи и да напуснат мястото, когато е издадена такава заповед (*Frumkin v. Russia*, 2016, § 97).

98. Оценката на неудобството, действително причинено от събранието, е още по-важно в двусмислена ситуация, като например при събирания, за които не е очевидно, че попадат в националните разпоредби. Ако има съмнение дали дадено събитие представлява форма на събрание, изискващо уведомяване или разрешение съгласно вътрешното законодателство, властите трябва да предприемат мерки въз основа на степента на смущение, причинено от оспореното поведение, а не на формални основания, като например неспазване на процедурата за уведомяване. Намесата в свободата на събрание, включваща неговото прекъсване, разпръскване или арестуване на участници, може да бъде оправдана само на конкретни и доказано съществени основания, като сериозни рискове, предвидени от закона (*Navalnyy v. Russia* [GC], 2018, § 134).

3. Спонтанно събрание

99. При специални обстоятелства, при които спонтанна демонстрация може да бъде оправдана, например в отговор на политическо събитие, да се разпръсне тази демонстрация единствено поради липсата на необходимото предизвестие, без никакво незаконно поведение от страна на участниците, може да представлява непропорционално ограничаване на тяхната свобода на мирно събрание (*Bukta and Others v. Hungary*, 2007, § 36; *Laguna Guzman v. Spain*, 2020, § 51).

100. Това не означава, че липсата на предварително уведомление за спонтанна демонстрация никога не може да бъде законно основание за разпръскване на тълпата. Правото да се провеждат спонтанни демонстрации може да отмени задължението за предварително уведомяване за публични събрания само при специални обстоятелства, а именно ако е необходим незабавен отговор на текущо събитие под формата на демонстрация. По-специално, тази дерогация от общото правило може да бъде оправдана, ако забавянето би направило този отговор остарял (*Éva Molnár v. Hungary*, 2008, §§ 37-38; *Budaházy v. Hungary*, 2015, § 34).

101. Вътрешните правни разпоредби и съдебният контрол трябва да отчитат специалните обстоятелства, когато е необходим незабавен отговор на текущо събитие под формата на спонтанно събрание и обосноваващ дерогация от стриктното прилагане на сроковете за уведомление или разрешение. Това, че вътрешното законодателство не допуска изключения и не оставя място за балансиране в съответствие с критериите, установени в съдебната практика на Съда по член 11, е намерено за прекалено ригидно в нарушение на този член (*Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, §§ 451-54).

Г. Укоримо поведение

102. Самата същност на правото на свобода на мирни събрания би била нарушена, ако държавата не забрани демонстрация, но наложи санкции на участниците в нея поради факта, че са участвали в нея, без да са се ангажирали с укоримо поведение (*Galstyan v. Armenia*, 2007, § 117; *Ashughyan v. Armenia*, 2008, § 93).

103. Властите могат да предприемат принудителни мерки и да наложат санкции за конкретни нарушения, извършени по време на събрание. Намесите в правото на свобода на събрание по принцип са оправдани за предотвратяване на безредици или престъпления и за защита на правата и свободите на другите, когато демонстрантите извършват актове на насилие (*Giuliani and Gaggio v. Italy* [GC], 2011, § 251).

104. Наказателна присъда за действия, подбуждащи към насилие по време на демонстрация, може да се счита за приемлива мярка при определени обстоятелства (*Osmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.), 2001).

105. Когато е имало подбуждане към насилие срещу отделно лице или държавен служител или сектор от населението, държавните органи се ползват с по-широка свобода на преценка, когато изследват необходимостта от намеса (*Schwabe and M.G. v. Germany*, 2011, § 113).

106. Умишленото сериозно нарушаване от страна на демонстрантите на всекидневния живот и дейностите, законно извършвани от други, в по-значителна степен от това, причинено от нормалното упражняване на правото на мирно събрание на публично място, може да се счита за „укоримо действие“. Следователно подобно поведение може да оправдае налагането на санкции, дори от наказателноправен характер. По-конкретно, почти пълното блокиране на три големи магистрали при пренебрегване на полицейските заповеди и на нуждите и правата на участниците в движението представлява поведение, което, макар и по-малко сериозно от прибягването до физическо насилие, е оценено като „укоримо“ (*Kudreivičius and Others v. Lithuania* [GC], 2015, § 173-174; вж. също *Barraco v. France*, 2009, §§ 46-47).

107. Мирните участници не могат да бъдат държани отговорни за осъдителни деяния, извършени от други. Свободата на участие в мирно събрание е от такова значение, че дадено лице не може да бъде подложено на санкция - дори такава в долния край на скалата на дисциплинарните наказания - за участие в демонстрация, която не е забранена, стига това лице само да не извършва никакво осъдително деяние (*Ezelin v. France*, 1991, § 53; *Galstyan v. Armenia*, 2007, § 115). Това е вярно дори когато демонстрацията води до причиняване на вреди или други безредици (*Taranenko v. Russia*, 2014, § 88). Организаторите на събитието не трябва да носят

отговорност за поведението на присъстващите (*Mesut Yildiz and Others v. Turkey*, 2017, § 34; *Kemal Çetin v. Turkey*, 2020, §§ 50-51).

108. Участник в събранието, който е участвал в спорадични прояви на насилие, все още може да се ползва от защитата на член 11, което означава, че наказанието, наложено за деянията на това лице, трябва да остане пропорционално, като се вземат предвид неговите намерения към момента на присъединяване към събранието, естеството на деянията, тежестта на последствията (по-специално дали то е причинило наранявания на други) и неговото въздействие върху влошаването на мирния характер на събранието. Така продължителното лишаване от свобода за хвърляне на камък или друг малък предмет по полицията в разгара на сблъсъците е установено като непропорционално наказание в нарушение на член 11 (*Gülcü v. Turkey*, 2016, §§ 110-117; *Yaroslav Belousov v. Russia*, 2016, §§ 177-182; вж. също раздела „Мирно събрание“ и *Guide on Mass Protests*, Раздел I.E.2).

II. Свобода на сдружаване

A. Важността на правото на свобода на сдружаване в едно демократично общество

109. Съдът многократно е потвърждавал пряката връзка между демокрацията, плурализма и свободата на сдружаване. Всъщност начинът, по който националното законодателство гарантира тази свобода и практическото ѝ прилагане от властите, разкрива състоянието на демокрацията в съответната страна (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 88; *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40).

110. Макар в контекста на член 11 Съдът да се позовава често на съществената роля на политическите партии за осигуряване на плурализъм и демокрация (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 1998, § 25), сдружения, създадени за други цели, включително тези, които защитават културното или духовното наследство, преследват различни социално-икономически цели, провъзгласяват или преподават религия, търсят етническа идентичност или утвърждават малцинствено съзнание, също са важни за правилното функциониране на демокрацията (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 92; *Association Rhino and Others v. Switzerland*, 2011 § 61).

111. Участието на гражданите в демократичния процес до голяма степен се постига чрез принадлежност към сдружения, в които те могат да се интегрират помежду си и да преследват общи цели колективно (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 61).

112. Свободата на сдружаване е особено важна за лица, принадлежащи към малцинства, включително национални и етнически малцинства. Всъщност създаването на сдружение с цел изразяване и популяризиране на неговата идентичност може да бъде от съществено значение за подпомагане на малцинството да запази и отстои правата си (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 93).

113. Асоциациите, които извършват дейности, противоречащи на ценностите на Конвенцията, не могат да се възползват от защитата на член 11 поради член 17, който забранява използването на Конвенцията с цел разрушаване на правата или ограничаването им в по-голяма степен от предвидената в нея (*Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany* (dec.), 2012, §§ 73-74, относно забрана на дейността на ислямистка асоциация, пропагандираща използването на насилие; *W.P. and Others v. Poland* (dec.), 2004, относно забрана за създаване на асоциация, чийто учредителен договор има антисемитски оттенък; *Ayoub and Others v. France*, 2020, относно разтурването на две крайнодесни асоциации. Вж. също *Guide on Article 17 – Prohibition of abuse of rights*).

В. Връзка с член 9 и 10 от Конвенцията

114. Макар упражняването на свободата на сдружаване да е възможно да включва редица права по Конвенцията, член 11 има особено близка връзка с членове 9 и 10 от Конвенцията.

115. Защитата на личните мнения, предоставена от членове 9 и 10 от Конвенцията под формата на свобода на мисълта, съвестта и религията и на свобода на изразяване, също е една от целите на свободата на сдружаване, гарантирана от член 11 (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 57, *Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2010, § 46). Такава защита може да бъде ефективно осигурена само чрез гарантиране както на позитивно, така и на негативно право на свобода на сдружаване (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54).

116. Следователно член 11 е приложим не само за лица или асоциации, чиито възгледи се приемат благоприятно или се считат за безвредни или се разглеждат с безразличие, но и за тези, чиито възгледи обиждат, шокират или смущават (*Redfern v. the United Kingdom*, 2012, § 56; *Vona v. Hungary*, 2013, § 57).

117. Въпреки това, докато член 10 гарантира, че дори идеи, различни от тези на демократичната система, могат да бъдат изразени в публичния дебат, при условие че не са породили реч на омраза или не подтикваат другите към насилие, член 11 не пречи на държавите да предприемат мерки за гарантиране, че сдружението не преследва политически цели, които противоречат на ценностите на плуралистичната демокрация и нарушават правата и свободите, гарантирани от Конвенцията (*Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018, §§ 55-56, относно прекратяване на сдружение, чиято дейност е била насочена към създаване на шариатска държава).

118. Прилагането на принципа на плурализма е невъзможно без едно сдружение да може свободно да изразява своите идеи и мнения (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 91; *Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 36). Защитата на мненията и свободата на тяхното изразяване се прилагат още повече по отношение на политическите партии с оглед на тяхната съществена роля в осигуряването на плурализма и правилното функциониране на демокрацията (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 37).

С. Обхват и съдържание на правото на свобода на сдружаване

1. Понятие за сдружаване

119. Терминът „сдружаване“ предполага доброволно събиране за постигане на обща цел (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, доклад на Комисията, § 167).

120. Понятието за свобода на сдружаване е свързано с правото на създаване или на присъединяване към група или организация, преследващи определени цели. То не касае правото на споделяне на компанията на други лица или на социално смесване с други лица (*McFeeley v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1980, § 114; *Bollan v. the United Kingdom* (dec.), 2000).

121. За да може едно сдружение да попадне под защитата на член 11, то трябва да има частноправен характер. Терминът „сдружаване“ има автономно значение; класификацията по националното законодателство има само относителна стойност и представлява не повече от отправна точка (*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 100; *Schneider v. Luxembourg*, 2007, § 70).

122. Ако договарящите се държави успеят да класифицират по свое усмотрение сдружение като „публично“ или „пара-административно“ и по този начин да го премахнат от обхвата на член 11, това може да доведе до резултати, несъвместими с предмета и целта на Конвенция, която има

за цел да защитава права, които не са теоретични или илюзорни, а са практични и ефективни (*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 100).

123. Според практиката на Съда, елементи при определяне дали дадено сдружение трябва да се счита за частно или публично са: дали е създадено от физически лица или от законодателната власт; дали е останало интегрирано в структурите на държавата; дали е било делегирано да упражнява административна, нормотворческа и дисциплинарна власт; и дали преследва цел, която е в обществен интерес (*Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, 2015, § 35; *Herrmann v. Germany*, 2011, § 76; *Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria* (dec.), 2004).

2. Публичноправни институции, професионални организации и задължително членство

124. Публичноправна институция, създадена от законодателната власт, не е сдружение по смисъла на член 11 (вж. например *Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria* (dec.), 2004, относно публичен университет; *Köll v. Austria* (dec.), 2002, относно туристическа федерация).

125. Професионалните асоциации и органите, свързани със заетостта, по подобен начин са извън обхвата на член 11. По правило целта на тези органи, създадени от законодателството, е да регулират и популяризират професиите, като същевременно изпълняват важни публичноправни функции за защита на обществото. Следователно те не могат да бъдат оприличени на частноправни сдружения или профсъюзи, а са интегрирани в структурите на държавата (*Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003). Сдруженията, към които е установено, че член 11 е неприложим, включват следните:

- съюз на лекари (*Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, 1981, §§ 64-65; *Vialas Simón v. Spain*, решение на Комисията, 1992; *Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003);
- съвет на ветеринарни хирурзи (*Barthold v. Germany*, 1985, § 61);
- сдружение на архитекти (*Revert and Legallais v. France*, решение на Комисията, 1989);
- адвокатски сдружения (*A. and Others v. Spain*, решение на Комисията, 1990; *Bota v. Romania* (dec.), 2004);
- нотариални камари (*O.V.R. v. Russia* (dec.), 2001; *National Notary Chamber v. Albania* (dec.), 2008);
- работнически съвети (*Karakurt v. Austria* (dec.), 1999);
- търговска камара (*Weiss v. Austria*, решение на Комисията, 1991)

126. Задължителното членство в такива асоциации не представлява намеса в свободата на сдружаване (*Popov and Others v. Bulgaria* (dec.), 2003). Но хората не трябва да бъдат възпрепятствани да създават свои собствени професионални сдружения или да се присъединяват към съществуващите. Следователно съществуването на сдружение със задължително членство не може да има за цел или ефект да ограничи, още по-малко да потисне правото, защитено от член 11 (*Le Compte, Van Leuven and De Meyere*, 1981, § 65; *O.V.R. v. Russia* (dec.), 2001).

3. Образуване на сдружение и неговото правно признаване

127. Правото на образуване на сдружение е неразделна част от правото на свобода на сдружаване, въпреки че член 11 изрично споменава само правото на образуване на профсъюзи (*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40).

128. Възможността да се създаде юридическо лице за колективно действие в поле от взаимен интерес е един от най-важните аспекти на свободата на сдружаване, без които това право би било лишено от всякакъв смисъл (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 91; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 78).

129. Отказът на националните власти да предоставят статут на юридическо лице на сдружение на физически лица представлява намеса в упражняването на правото им на свобода на сдружаване (*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 31; *Koretsky and Others v. Ukraine*, 2008, § 39; *Özbek and Others v. Turkey*, 2009, § 35). Значителни забавяния на процедурата по регистрация също представляват такава намеса (*Ramazanova and Others v. Azerbaijan*, 2007, § 60; *Aliyev and Others v. Azerbaijan*, 2008, § 33).

130. Отказът на властите да регистрират група пряко засяга както самата група, така и нейните президенти, учредители или отделни членове (*Kimlya and Others v. Russia*, 2009, § 84).

131. Сдружението не трябва да бъде принуждавано да придобива правна форма, която не търси, тъй като това би намалило свободата на сдружаване на неговите учредители и членове, така че да го направи или несъществуващо, или без практическа стойност (*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, § 105; *Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 56; *National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, § 41). По силата на член 11 обаче няма право сдруженията да придобият специфичен правен статут (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 91).

132. Въпреки че неформалните сдружения също се ползват от защитата на член 11, липсата на статут на юридическо лице може да има неблагоприятен ефект върху тяхното функциониране и дейност (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 53; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 73-74). Въпреки това, когато неформално сдружение е в състояние да извършва своята основна дейност, отказът да се регистрира може да бъде съвместим с член 11 (*Lavisse v. France*, решение на Комисията, 1991; *Larmela v. Finland*, решение на Комисията, 1997; *Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria*, решение на Комисията, 1995).

133. Правото, гарантирано от член 11, не се ограничава до учредяването на сдружение; то защитава сдружението през целия му живот (*United Communist Party of Turkey and Others*, 1998, § 33).

4. Автономия на сдруженията, вътрешно управление и членство

134. Организационната автономия на сдруженията представлява важен аспект от тяхната свобода на сдружаване, защитена от член 11 (*Lovrić v. Croatia*, 2017, § 71). Сдруженията имат право да изготвят свои собствени правила и да управляват своите дела (*Cheall v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1985).

135. Свободата на сдружаване обаче не пречи на държавите да определят правила и изисквания за корпоративното управление и да се уверяват, че се спазват. Макар че е законно държавите да въвеждат определени минимални изисквания по отношение на ролята и структурата на управителните органи на сдружението, властите нямат роля в осигуряване на спазването на всяка една формалност, посочена в собствения устав на сдружението (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, §§ 72 и 78).

136. Член 11 не може да се тълкува като налагащ задължение на сдруженията или организациите да приемат всеки, който желае да се присъедини. Когато сдруженията се формират от хора, които, отстоявайки определени ценности или идеали, възнамеряват да преследват общи цели, би било в разрез със самата ефективност на заложената свобода, ако те нямат контрол върху членството си. Например, прието е, че религиозните организации и политическите партии обикновено могат да регулират членството си, като включват само тези, които споделят техните убеждения и идеали (*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39).

137. Правото на свобода на сдружаване не включва правото на членство в определено сдружение (вж. *Cheall v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1985) нито правото на

заемане на определена длъжност в сдружението (*Fedotov v. Russia* (dec.), 2004). Изключването от сдружение обаче може да представлява нарушение на свободата на сдружаване на засегнатия член, ако е в нарушение на правилата на сдружението, произволно е или води до изключителни трудности за лицето (*Lovrić v. Croatia*, 2017, §§ 54 и 72).

5. Отрицателно право на сдружаване

138. Тъй като свободата на сдружаване предполага известна степен на свобода на избор по отношение на упражняването му, член 11 обхваща и отрицателно право на сдружаване, т.е. право на едно лице да не се присъединява или да напусне сдружение (*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 35; *Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2021, § 45).

139. Понятието за лична автономия е съществено следствие от свободата на избор на индивида, подразбираща се от член 11 (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 54).

140. Индивидът не се ползва от правото на свобода на сдружаване, ако в действителност свободата на действие или избор, която му остава на разположение, или не съществува, или е намалена до такава степен, че да няма никаква практическа стойност (*Chassagnou and Others v. France* [GC], 1999, § 114).

141. Въпреки че задължението за присъединяване към определено сдружение не винаги може да противоречи на Конвенцията, форма на такова задължение, която засяга самата същност на свободата на сдружаване, гарантирана от член 11, ще представлява намеса в тази свобода (*Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 55, и *Sørensen and Rasmussen* [GC], 2006, § 56, относно споразумения за „затворен магазин“, които правят заетостта зависима от членството в профсъюз; *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 36, относно задължение, наложено от закона върху таксиметрови шофьори да бъдат членове на конкретна организация на таксиметровите шофьори; *Mytilinaios and Kostakis v. Greece*, 2015, относно задължение на лозарите да бъдат членове на съюз, §§ 53 и 65).

142. Задължението за финансов принос към сдружение, без официално членство, може да има важни общи черти с присъединяване към сдружение и може да представлява намеса в отрицателния аспект на правото на свобода на сдружаване (*Vörður Ólafsson*, 2010, § 48, относно отговорността на нечлен да плаща вноска на частна индустриална федерация; *Geotech Kancev GmbH v. Germany*, 2016, § 53, относно задължение на нечлен да внася финансови средства във фонд, създаден от частни сдружения).

D. Ограничения на свободата на сдружаване

143. Член 11 предпазва сдруженията от неоправдана намеса на държавата, която обикновено включва отказ от регистрация или прекратяване на сдружение, но може да приеме и други форми, възпрепятстващи сдружението да извършва дейността си (напр. чрез инспекции или ограничения за финансиране) (вж. *Yordanovi v. Bulgaria*, 2020, §§ 62-63, за преглед на различните форми на ограничаване).

144. Намесата в правото на свобода на сдружаване е оправдана, ако отговаря на изискванията на член 11 § 2, тоест тя е „предвидена от закона“, преследва една или повече легитимни цели и е „необходима в едно демократично общество“.

1. Предвидени от закона

145. Изразът „предвидени от закона“ изисква на първо място оспорената мярка да има основание във вътрешното законодателство. Той също така се отнася до качеството на въпросния закон, като изисква той да бъде достъпен за засегнатите лица и предвидим по отношение на неговите последици. Законът е „предвидим“, ако е формулиран с достатъчна

точност, за да даде възможност на едно лице - ако е необходимо с подходящ съвет - да регулира своето поведение (*N.F. v. Italy*, 2001, §§ 26 и 29). За да отговаря вътрешното законодателство на тези изисквания, то трябва да осигури определена правна защита срещу произволна намеса от страна на публичните власти в правата, гарантирани от Конвенцията. Законът трябва да посочва с достатъчна яснота обхвата на всяка такава преценка и начина на нейното упражняване (*Maestri v. Italy* [GC], 2004, § 30).

146. Съдът е установил, че условието за предвидимост не е изпълнено, когато съдия не може да осъзнае, че членството му в масонска ложа може да доведе до налагане на дисциплинарно наказание (*N.F. v. Italy*, 2001, §§ 30-32; *Maestri v. Italy* [GC], 2004, §§ 43-42).

147. По делото *Koretsky and Others v. Ukraine*, 2008, властите отказват да регистрират неправителствено сдружение. Съдът счита, че разпоредбите на вътрешното законодателство, регламентиращи регистрацията на сдружения, са твърде неясни, за да бъдат достатъчно „предвидими“ и предоставят прекалено широка свобода на преценка на властите, за да решат дали определено сдружение може да бъде регистрирано (§ 48).

148. Проблем с изискването за „качество на закона“ е възникнал също и по делото *Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, когато сдружение е разпуснато въз основа на законодателство, което е формулирано в общи термини и изглежда да дава широка свобода на преценка на Министерството на правосъдието да се намесва във всеки въпрос, свързан със съществуването на сдружение, включително неговото вътрешно управление (§§ 61-64).

149. При преценката на законосъобразността на намесата и по-специално на предвидимостта на процесния вътрешен закон Съдът взема предвид както текста на закона, така и начина, по който той е бил приложен и тълкуван от националните власти (*Jafarov and Others v. Azerbaijan*, 2019, §§ 70 и 85, относно противозаконен отказ да се регистрира сдружение).

2. Легитимна цел

150. Всяка намеса в правото на свобода на сдружаване трябва да преследва поне една от законните цели, посочени в член 11 § 2: националната или обществената сигурност, предотвратяване на безредици или престъпления, защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Ограниченията на свободата на сдружаване трябва да се тълкуват тясно, така че изброяването им да е строго изчерпателно, а определението им да е по необходимост ограничително (*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 38).

3. Необходими в едно демократично общество

151. Понятието за необходимост включва две условия: а) всяка намеса трябва да съответства на „належаща обществена нужда“, и б) намесата трябва да бъде пропорционална на преследваната легитимна цел.

152. Терминът „необходимо“ няма гъвкавостта на изрази като „полезно“ или „желателно“. Изключенията от правилото за свобода на сдружаване трябва да се тълкуват стриктно и само убедителни и наложителни причини могат да оправдаят ограниченията на тази свобода. На първо място националните органи трябва да преценят дали има „належаща обществена нужда“ да наложат определено ограничение. Задачата на Съда не е да замени собствената си преценка с тази на националните органи, а да направи преглед в светлината на Конвенцията на решенията, които те са взели при упражняване на тяхната преценка.

153. Това не означава, че контролът на Съда се ограничава до установяване дали ответната държава е упражнила преценката си разумно, внимателно и добросъвестно. Той трябва да разгледа оспорената намеса в светлината на делото като цяло и да определи дали тя е „пропорционална на преследваната легитимна цел“ и дали мотивите, изтъкнати от националните органи, за да я оправдаят, са „относими и достатъчни“. По този начин Съдът

трябва да се увери, че националните органи са приложили стандарти, които са в съответствие с принципите, въплътени в член 11, и, освен това, че те основават решенията си на приемлива оценка на относимите факти (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, §§ 95-96; *Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 49; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, §§ 79-80).

а. Обхват на прегледа на Съда

154. Интензивността на контрола на Съда зависи от вида на сдружението и естеството на неговата дейност. Предвид разликата в значението за демокрацията между политическа партия и неполитическо сдружение, само първата е обект на най-строг контрол над необходимостта от ограничаване на правото на сдружаване (*Vona v. Hungary*, 2013, § 58; *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, §§ 74 и 84). Националните власти се ползват от по-широка свобода на преценка при оценката си на необходимостта от намеса и в случаите на подбуждане към насилие срещу отделно лице, представител на държавата или част от населението (*Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, § 84; *Ayoub and Others v. France*, 2020, § 121). Съдът също така е признал, че сдружение, чиито лидери предлагат политика, която не зачита правилата на демокрацията или е насочена към нейното унищожаване и нарушаване на правата и свободите, признати в демокрацията, може да бъде подложено на санкции (*Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018, § 54). Правомощията на държавата да защитава своите институции и граждани от сдружения, които биха могли да ги застрашат, обаче трябва да се използват пестеливо (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 79).

б. Тежест на намесата и изискването за пропорционалност

155. Степента на намеса не може да се разглежда абстрактно и трябва да се преценява в конкретния контекст на делото.

156. *Наказателната присъда* представлява една от най-сериозните форми на намеса в правото на свобода на сдружаване, една от целите на което е защитата на мненията и свободата на тяхното изразяване, особено когато става въпрос за политически партии (*Yordanovi v. Bulgaria*, 2020, § 75, когато Съдът е намерил за ненужно образуването на наказателно производство срещу жалбоподателите за опит за създаване на политическа партия на религиозна основа).

157. Въпреки че държавите имат право да изискват от организациите, търсещи официална регистрация, да спазват разумни законови формалности, такова изискване винаги е предмет на условието за пропорционалност (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 40).

158. *Отказът да се регистрира сдружение* е радикална мярка, тъй като не позволява на сдружението дори да започне някаква дейност (*Zhechev v. Bulgaria*, 2007, § 58; *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 80; *Bozgan v. Romania*, 2007, § 27).

159. Възможността едно сдружение да кандидатства отново за регистрация е фактор, който може да се вземе предвид при оценката на пропорционалността на намесата (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 30).

160. Отказът да се регистрира сдружение поради името му, което е подвеждащо и клеветническо, не представлява особено тежка намеса; не е непропорционално да се изисква от жалбоподателите да променят предложеното име (*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth and Szerdahelyi v. Hungary* (dec.), 1999; *W.P. and Others v. Poland* (dec.), 2004).

161. Държавите имат право да се уверят, че целта и дейността на сдружението са в съответствие с правилата, установени в законодателството (*Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, § 40; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 59). В случай на неспазване от страна на сдружението на разумни законови формалности, свързани с неговото създаване,

функциониране или вътрешна организационна структура, свободата на преценка на държавите може да включва право на намеса - при условие на пропорционалност - в свободата на сдружаване (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 72).

162. Макар че е легитимно държавите да въвеждат определени минимални изисквания по отношение на ролята и структурата на управителните органи на сдружението, властите не трябва да се намесват във *вътрешното организационно функциониране на сдруженията* до такава далеч отиваща степен, че да гарантират спазването на всяка една формалност посочена в устава на сдружението (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 78).

163. *Прекратяването на сдружение* е сурова мярка, водеща до значителни последици, която може да бъде предприета само в най-сериозните случаи (*Association Rhino and Others v. Switzerland*, 2011, § 62; *Vona v. Hungary*, 2013, § 58; *Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016, § 84). Държавите имат повишено задължение да предоставят мотиви, обосноваващи такава мярка (*Adana TAYAD v. Turkey*, 2020, § 35). Решението за прекратяване, което не се основава на приемливи и убедителни мотиви, може да има смразяващ ефект върху сдружението-жалбоподател и отделни негови членове, както и върху организациите за правата на човека като цяло (*ibid.*, § 36).

Въпреки че както отказът да се регистрира сдружение и неговото прекратяване са радикални по своите последици, последното е особено далеч отиваща мярка, която би могла да бъде оправдана само при строго ограничени обстоятелства. Първата има по-ограничени последици и може по-лесно да бъде санирана чрез ново заявление за регистрация (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 94).

164. Когато прекратяването на сдружение е единствената санкция, предвидена в националното законодателство, независимо от тежестта на въпросното нарушение, по-голяма гъвкавост при избора на по-пропорционална санкция може да бъде постигната чрез въвеждане в закона на по-малко радикални алтернативни санкции, като например предупреждение, глоба или отнемане на данъчни облекчения (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov*, 2009, § 82; *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, 2010, § 159).

165. Самото неспазване на определени законови изисквания относно вътрешното управление на неправителствените организации не може да се счита за толкова сериозно нарушение, че да оправдае изначално прекратяване (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, 2009, § 82). Въпреки това, когато сдружение в обществена полза вече не е в състояние да функционира в съответствие с целите си поради липса на финансови средства, прекратяването му може да бъде оправдано (*MİHR Foundation v. Turkey*, 2019, §§ 41-43). Въпреки че прекратяването на сдружение поради фалит или продължително бездействие може да се счита за преследване на легитимна цел съгласно член 11 § 2, решенията на националните органи трябва да се основават на приемлива оценка на относимите факти (*Croatian Golf Federation v. Croatia*, 2020, §§ 96 и 100).

166. За да се спазва принципът на пропорционалност в случаите на прекратяване, властите трябва да покажат, че няма други начини за постигане на същите цели, които да се намесят по-малко сериозно в правото на свобода на сдружаване (*Adana TAYAD v. Turkey*, 2020, § 36; *Association Rhino and Others*, 2011, § 65; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 96). Съдът е признал, че може да има случаи, в които изборът на мерки, с които разполагат властите, за да отговорят на „належаща обществена нужда“ във връзка с предполагаемите вредни последици, свързани с съществуването или дейността на сдружение, е неизбежно ограничен (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 105; *Ayoub and Others v. France*, 2020, §§ 119-120).

167. Държавите имат право да предприемат *превантивни мерки* за защита на демокрацията спрямо политически партии и безпартийни образувания. От тях не може да се изисква да чакат, докато политическа партия завземе властта и започне да предприема конкретни стъпки за

прилагане на политика, несъвместима със стандартите на Конвенцията. Когато опасността от тази политика е достатъчно установена и неизбежна, държава може разумно да предотврати изпълнението на такава политика, преди да се направи опит за нейното прилагане чрез конкретни стъпки, които биха могли да накърнят гражданския мир и демократичния режим на страната (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 102; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 81). По подобен начин превантивните мерки могат да се прилагат и към безпартийни образувания, ако достатъчно непосредствено засягане на правата на другите заплашва да подкопае основните ценности на демократичното общество (*Vona v. Hungary*, 2013, § 57).

168. Например, Съдът е намерил прекратяването на партия или друго сдружение за оправдано, когато то:

- се е борело за държава, основана на шериата (*Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, 2003; *Zehra Foundation and Others v. Turkey*, 2018; *Kalifatstaat v. Germany* (dec.), 2006;
- е имало връзки с терористична организация (*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009);
- е участвало в митинги срещу роми и паравоенни паради (*Vona v. Hungary*, 2013,);
- е участвало многократно в актове на насилие, свързани с футболни мачове (*Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France*, 2016);
- е имало характеристиките на частна милиция и се е занимавало с насилие и нарушаване на общественения ред (*Ayoub and Others v. France*, 2020).

Е. Специфични типове сдружения

169. Въпреки че член 11 не изключва никоя категория сдружения от неговата защита, асоциациите, които заемат видно място в съдебната практика на Съда, са политически партии, сдружения на малцинствата и религиозни сдружения, като ключови играчи в демократичното общество. Профсъюзите, като единственият вид сдружение, изрично споменат в член 11, ще бъдат разгледани отделно в част 3 по-долу, поради техните специфични характеристики и роля.

1. Политически партии

170. Предвид съществената роля на политическите партии в осигуряването на плурализма и правилното функциониране на демокрацията, всяка мярка, предприета срещу тях, засяга както свободата на сдружаване, така и демокрацията в съответната държава (*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, § 78). Следователно изключенията, посочени в член 11, трябва да се тълкуват стриктно; само убедителни и непреодолими причини могат да оправдаят ограниченията на свободата на сдружаване на тези партии (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 1998, § 46). Въпреки това, държавата може да бъде оправдана в съответствие със своите позитивни задължения по член 1 от Конвенцията, когато налага на политическите партии задължението да зачитат и защитават правата и свободите, гарантирани от Конвенцията, и задължението да не представят политическа програма в противоречие с основните принципи на демокрацията (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 103).

а. Отказ от регистрация и прекратяване

171. Драстични мерки, като например прекратяване на цяла политическа партия или отказ от регистрация на партия, могат да бъдат предприети само в най-тежките случаи (*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 78; *Linkov v. the Czech Republic*, 2006, § 45). Това са случаите, които

застрашават политическия плурализъм или основните демократични принципи (*Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey*, 2016, § 101).

172. Съдът е определил две условия, при които една политическа партия може да насърчава промяна в законодателството или правните и конституционни структури на държавата: първо, използваните средства за тази цел трябва да бъдат законни и демократични; второ, предложената промяна сама по себе си трябва да бъде съвместима с основните демократични принципи. Следователно политическа партия, чиито лидери подбуждат към насилие или предлагат политика, която не зачита демокрацията или е насочена към унищожаване на демокрацията и нарушаване на правата и свободите, признати в една демокрация, не може да претендира за защита на Конвенцията от санкции наложени на тези основания (*Yazar and Others v. Turkey*, 2002, § 49).

173. Съществен фактор, който трябва да се вземе предвид, е дали програмата на една партия съдържа призив за използване на насилие, въстание или друга форма на отхвърляне на демократичните принципи (*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 54; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, 1999, § 40). Програмата на една политическа партия обаче не е единственият критерий за определяне на нейните цели и намерения; съдържанието на програмата трябва да бъде сравнено с действията на лидерите на партията и позициите, които те защитават. Взети заедно, тези действия и позиции могат да бъдат от значение в производството за прекратяване на политическа партия, тъй като могат да разкрият нейните цели и намерения (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 101; *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, § 80).

174. В проучването дали отказът да се регистрира политическа партия или нейното прекратяване поради риск от подкопаване на демократичните принципи отговаря на „належаща обществена нужда“, Съдът взема предвид следните елементи: (i) дали има правдоподобни доказателства, че рискът за демокрацията е бил достатъчно неизбежен; (ii) дали действията и речите на лидерите, взети под внимание в разглежданото дело, могат да бъдат приписани на съответната политическа партия; и (iii) дали действията и изказванията, приписвани на политическата партия, образуват едно цяло, което дава ясна представа за модел на общество, замислен и застъпван от партията, който е несъвместим с понятието за „демократично общество“ (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, § 104; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, § 46).

175. По делото *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, 2003, партията е прекратена от Конституционния съд с мотива, че се е превърнала в „център на дейности против принципа на секуларизма“. Като констатира, че няма нарушение на член 11, Съдът счита, че действията и речите на членовете и лидерите на Рефах са разкрили дългосрочната политика на партията за установяване на режим, основан на шериата в рамките на един плурализъм на правните системи и че Рефах не е изключвала прибегването към сила с цел прилагане на нейната политика. Като се има предвид, че тези планове са били несъвместими с понятието за „демократично общество“ и че партията е имала реални възможности да ги приложи на практика, решението на Конституционния съд може разумно да се счита за удовлетворяващо „належаща обществена нужда“.

176. Съдът също така не констатира нарушение на член 11 по делото *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 2009, когато партиите-жалбоподателки са били прекратени на основание, че са прилагали стратегия за „тактическо разделяне“ чрез *тероризъм* и че са съществували значителни прилики между тях и терористичната организация ЕТА. Съдът не вижда причина да се отклонява от констатациите на испанските съдилища. Предвид ситуацията, която е съществувала в Испания в продължение на много години по отношение на терористичните атаки, връзките между партиите-жалбоподателки и ЕТА могат обективно да се разглеждат като заплаха за демокрацията. Освен това действията и изказванията, които могат да бъдат

приписани на партиите-жалбоподателки, създават ясен образ на социалния модел, който е бил предвиден и пропагандиран от тях, който е в противоречие с понятието за „демократично общество“ и представлява значителна заплаха за испанската демокрация. Съответно санкцията, наложена на жалбоподателите, отговаря на „належаща обществена нужда“ и е пропорционална на преследваната легитимна цел.

177. При липса на доказателства за недемократични намерения в програмата или дейността на партията, драстичните мерки, предприети по отношение на политическите партии, са предизвикали Съда да установи нарушения на член 11.

178. По делото *Partidul Comunistilor (Nepceceristi) and Ungureanu v. Romania*, 2005, по което властите отказват регистрация на партия на *комунисти*, Съдът не приема аргумента на правителството, че Румъния не може да допусне появата на нова комунистическа партия да стане обект на демократичен дебат. Въпреки че е готов да вземе предвид опита на Румъния от тоталитарния комунизъм преди 1989 г., той счита, че този контекст сам по себе си не може да оправдае необходимостта от намеса, особено след като комунистическите партии, придържащи се към марксистката идеология, съществуват в редица страни. Тъй като в програмата на партията няма нищо, което да се счита за призив към използване на насилие или друга форма на отхвърляне на демократичните принципи или към „диктатура на пролетариата“, програмата не е несъвместима с „демократичното общество“.

179. Съдът стига до подобен извод и по делото *Tsonev v. Bulgaria*, 2006, по което властите отказат да регистрират Комунистическата партия на България, като се позовават на формални недостатъци в документите за регистрация и предполагаемите опасности, произтичащи от целите и декларациите на партията. Съдът не намира индикации, че партията се стреми, въпреки името си, да установи господството на една социална класа над останалите. Нямамо е и доказателства, че при избора си да включи думата „революционна“ в преамбюла на устава си, тя е избрала политика, която представлява реална заплаха за българската държава. Освен това в декларациите на партията няма нищо, което да показва, че нейните цели са недемократични или че тя възнамерява да използва насилие, за да ги постигне.

180. За разлика от това, по делото *Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania*, 2020, отказът да се регистрира партията-жалбоподател е бил оправдан. Тъй като партията твърди, че е наследник на комунистическата партия, управлявала страната през периода на тоталитарния комунизъм, властите са се стремили да предотвратят евентуална злоупотреба от нея с нейното положение и да защитят върховенството на закона и основните принципи на демокрацията. Съдът счита, че в конкретния контекст на делото мотивите, дадени от властите за отказа да регистрират партията, са относими и достатъчни и че мярката е пропорционална на законната цел за защита на националната сигурност и на правата и свободите на другите.

181. Следва да се отбележи, че изборът на име на политическа партия по принцип не може да оправдае такава драстична мярка като прекратяването, при липса на други относими и достатъчни обстоятелства (*United Communist Party of Turkey and Other v. Turkey*, 1998, § 54, където едно от основанията за прекратяване на партията е, че тя е включила думата „комунистическа“ в името си).

182. По редица дела Съдът е констатирал нарушение на член 11, когато програмата на партия е била възприета от властите като подкопаваща териториалната цялост на държавата и насърчаваща *сепаратизма* на група от населението. Според него не може да има оправдание за възпрепятстване на политическа група, която се придържа към основните демократични принципи единствено защото е критикувала конституционния и правов ред на страната и е търсила обществен дебат на политическата арена (*United Communist Party of Turkey and Other v. Turkey*, 1998, § 57). Същността на демокрацията е във възможността да се предлагат и обсъждат различни политически програми, дори тези, които поставят под въпрос начина, по който една държава е организирана в момента, при условие че те не увреждат самата

демокрация (*Socialist Party and Others v. Turkey*, 1998, § 47; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], 1999, § 41).

183. Самият факт, че политическа партия призовава за автономия или дори иска отделяне на част от територията на страната, не е достатъчно основание за оправдаване на нейното прекратяване поради съображения за национална сигурност. В едно демократично общество, основано на върховенството на закона, политическите идеи, които оспорват съществуващия ред, без да поставят под въпрос принципите на демокрацията и чиято реализация се пропагандира с мирни средства, трябва да получат подходяща възможност за изразяване чрез участие в политическия процес (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria*, 2005, § 61).

184. Държавите имат право - при условие на пропорционалност - да изискват от политическите партии да спазват *разумни правни формалности* по отношение на тяхното учредяване (*The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2)*, 2011, § 83). По делото *Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, Съдът констатира, че прекратяването на партията-жалбоподател поради неспазване на изискванията за минимално членство и регионално представителство е непропорционално на легитимните цели, цитирани от правителството. Въпреки че изискването политическите партии да имат минимален брой членове не е необичайно в държавите членки на Съвета на Европа, прагът, определен съгласно руското законодателство, който през 2001 г. е скочил от 10 000 на 50 000 членове, е бил най-високият в Европа. Съдът счита, че такава радикална мярка като прекратяване на формално основание, приложена към отдавна установена и спазваща закона политическа партия, не може да се счита за „необходима в едно демократично общество“. Изискването за минимално членство би било оправдано само ако позволява безпрепятствено създаване и функциониране на множество политически партии, представляващи интересите на различни, дори малки, групи от населението като им осигурява достъп до политическата арена (§§ 119-120).

185. Що се отнася до изискването за регионално представителство, неговата обосновка е била да се предотврати създаването и участието в избори на регионални партии, които представляват заплаха за териториалната цялост на страната. Според мнението на Съда съществуват други средства за защита на руските закони, институции и национална сигурност, различни от строгата забрана за създаване на регионални партии, която е въведена едва през 2001 г. Общите ограничения за политическите партии са станали по-трудни за оправдаване с течение на времето. Трябвало е да се вземе предвид действителната програма и поведение на всяка политическа партия, а не предполагаема заплаха от определена категория или тип партии (§§ 122 и 130).

в. Финансиране и инспекции

186. Съдът е признал необходимостта от надзор върху финансовите дейности на политическите партии с цел отчетност и прозрачност, които служат за гарантиране на доверието на обществеността в политическия процес. С оглед на основната роля, която политическите партии играят за правилното функциониране на демокрациите, може да се счита, че широката общественост има интерес от тяхното наблюдение и от това, всякакви нередовни разходи да бъдат санкционирани, особено по отношение на политическите партии, които получават публично финансиране (*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 69).

187. Държавите членки се ползват с относително широка свобода на преценка по отношение на начина, по който ще проверяват финансите на политическите партии и санкциите, които ще наложат за нередовни финансови трансакции (*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 70).

188. Независимо от това, всички правни разпоредби, регулиращи проверката на разходите на политическите партии, трябва да бъдат формулирани в термини, които дават разумна

индикация за това как тези разпоредби ще бъдат тълкувани и прилагани (*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 106).

189. Финансовата инспекция никога не трябва да се използва като политически инструмент за осъществяване на контрол върху политическите партии, особено под предлог, че партията се финансира публично. За да се предотврати злоупотребата с механизма за финансова инспекция за политически цели, трябва да се приложи висок стандарт на „предвидимост“ по отношение на законите, които уреждат проверката на финансите на политическите партии, както по отношение на наложените специфични изисквания, така и по отношение на санкции, до които води нарушаването на тези изисквания (*Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, 2016, § 88).

190. Забраната на политическите партии да получават средства от чужди източници сама по себе си не е несъвместима с член 11 от Конвенцията. Този въпрос попада в полето на преценка на държавите, които остават свободни да определят кои източници на чуждестранно финансиране могат да бъдат допустими за политическите партии. Забраната за финансиране на политически партии от чужди държави обаче е необходима за запазване на националния суверенитет (*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France*, 2007, § 47).

191. Правото на преценка на държавите може да включва право на намеса във вътрешната организация и функциониране на партиите в случай на неспазване на разумни правни формалности. Властите обаче не трябва да се намесват до такава далеч отиваща степен, че да гарантират спазването от страна на партията на всяка една формалност, предвидена в нейния устав. Най-вече следва самата партия и нейните членове, а не публичните органи да гарантират спазването на формалностите по начина, посочен в нейния устав (*Republican Party of Russia v. Russia*, 2011, §§ 87-88, когато отказът на властите да изменят държавния регистър на основание нарушение на вътрешната процедура на партията е намерен от Съда за непочиващ на достатъчно законово основание и не необходим в едно демократично общество).

192. Съдът не е намерил оправдание в подлагането на политическите партии на чести и всеобхватни проверки на състоянието на членството и в постоянната заплаха от прекратяване на формални основания (§§ 115-116).

2. Малцинствени сдружения

193. Съдът е признал, че свободата на сдружаване е особено важна за лица, принадлежащи към малцинства, включително национални и етнически малцинства. Всъщност създаването на сдружение с цел изразяване и популяризиране на неговата идентичност може да бъде от съществено значение за подпомагане на малцинството да запази и отстоява правата си (*Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, § 93).

194. Наличието на малцинства и различни култури в една страна е исторически факт, който демократичното общество трябва да толерира и дори да защитава и подкрепя според принципите на международното право (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, 2012, § 59).

195. Запазването и развитието на културата на малцинството и споменаването на съзнанието за принадлежност към малцинство не може да се каже, че представлява заплаха за „демократичното общество“, въпреки че може да предизвика напрежение (*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 40). Появата на напрежение е една от неизбежните последици от плурализма, който се гради върху истинското уважение към многообразието и динамиката на етническите и културните идентичности (*ibid.*, § 35). Ролята на властите при такива обстоятелства не е да премахнат причината за напрежението чрез премахване на плурализма, а да гарантират, че конкуриращите се групи се толерират взаимно (*Zhdanov and Others v. Russia*, 2019, § 163).

196. Териториалната цялост, националната сигурност и общественият ред не са застрашени от дейността на сдружение, чиято цел е да популяризира културата на региона, дори да се

предположи, че то също така цели отчасти да популяризира културата на малцинство (*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 2008, § 51).

197. Отказът да се регистрира сдружение, утвърждаващо малцинственото съзнание въз основа само на подозрение относно намеренията на основателите на сдружението да подкопаят териториалната цялост на страната, е установен от Съда като непропорционален на целта за защита на националната сигурност.

198. По делото *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 1998, националните съдилища са отказали да регистрират македонско културно сдружение с мотива, че възнамерява да подкопае териториалната цялост на страната. Съдът намира целите на сдружението - опазването и развитието на традициите и културата на македонското малцинство – за напълно легитимни. Според него жителите на регион в дадена държава имат право да създават сдружения, за да популяризират специалните характеристики на региона. Изявлението на националните съдилища, че сдружението представлява опасност за териториалната цялост на Гърция, се основава само на подозрение. Ако след като се регистрира, сдружението се занимава с дейности, несъвместими с декларираните от него цели или със закона, властите могат да го прекратят. Следователно отказът да се регистрира сдружението на жалбоподателите е непропорционален на преследваните цели (§§ 44-47).

199. Подобни съображения са накарали Съда да установи нарушение на член 11, когато властите са отказали да регистрират сдружение на мюсюлманско малцинство (*Bekir-Ousta and Others v. Greece*, 2007, § 42-44; *National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, §§ 44- 45). Нищо не е подсказвало, че сдруженията проповядват използването на насилие или антидемократични средства.

200. Във всеки случай изразяването на сепаратистки възгледи и призови за автономия или териториални промени сами по себе си не представляват заплаха за териториалната цялост и националната сигурност на страната (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, 2006, § 76). Също така такава заплаха не може да се предполага от използването на определени думи в името на сдружението (*National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria*, 2017, § 45).

201. За разлика от това, държавите имат значителна свобода да определят критериите за участие в избори. Например, отказът от създаване на юридическо лице, което би имало право да се кандидатира на избори, може да се счита за необходим в едно демократично общество, където лицата по друг начин не са били възпрепятствани да създадат сдружение, което да изразява и популяризира отличителните черти на малцинството.

202. По делото *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], 2004, властите отказват да регистрират сдружение, характеризиращо се като организация на националното малцинство в Силезия. Те смятат, че силезийците не са национално малцинство и регистрирането на сдружението като „организация на национално малцинство“ би му предоставило изборителни привилегии, което би го поставило в превилигирано положение пред другите етнически организации. Съдът приема, че националните власти не са надхвърлили свободата си на преценка, като са счели, че към момента на регистрацията е имало належаща обществена нужда да се регламентира свободния избор на сдружение, което да се нарича „организация на национално малцинство“, с цел защита на съществуващите демократични институции и изборни процедури в Полша. Отказът не е бил непропорционален на преследваните легитимни цели, тъй като се отнася основно до етикета, който сдружението може да използва по закон, а не до способността му да действа колективно в поле от взаимен интерес (§§ 103-106).

203. По делото *Artyomov v. Russia* (dec.), 2006, Съдът намира за оправдан отказът да се регистрира като политическа партия сдружение, открито деклариращо принадлежност към определена етническа група („Руски всенационален съюз“). Властите не са попречили на

жалбоподателя да създаде сдружение, което да изразява и насърчава конкретните цели, преследвани от него, а да създаде юридическо лице, което след регистрацията му би имало право да се кандидатира за избори. С оглед на принципа на зачитане на националната специфика по изборните въпроси, Съдът не намери грешки в заключенията на националните съдилища, че в съвременна Русия би било опасно да се насърчава избирателната конкуренция между политическите партии, основани на етническа или религиозна принадлежност.

204. Името на сдружението не може само по себе си да оправдае прекратяването му, дори ако името може да предизвика враждебни чувства у по-голямата част от населението, когато няма конкретни доказателства за реална заплаха за обществения ред (*Association of Citizens "Radko" and Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2009, § 75, относно прекратяването на сдружение, което отрича съществуването на македонски етнос).

205. Установено е, че заявление за прекратяване на сдружение в подкрепа на правото на образование на майчин език, различен от националния, е в нарушение на член 11 по делото *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, 2012. Въпреки че въпросът е могъл да притесни определени убеждения на мнозинството от населението, правилното функциониране на демокрацията изисква обществен дебат, за да помогне за намиране на решения на въпроси от общ политически или обществен интерес. Според Съда целта за развитие на културата на гражданите с майчин език, различен от турския, чрез осигуряване на образование на този майчин език, сама по себе си не е несъвместима с националната сигурност и не представлява заплаха за обществения ред (§§ 55-59).

206. Свободата на сдружаване включва правото на всеки да изрази в законосъобразен контекст своите убеждения относно своята етническа идентичност. Колкото и шокиращи и неприемливи да изглеждат на властите някои възгледи или използвани думи, тяхното разпространение не трябва автоматично да се разглежда като заплаха за обществения ред или за териториалната цялост на една държава (*Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, 2008, § 51, където първото сдружение-жалбоподател е прекратено, наред с другото, заради вижданията си относно малцинствата).

3. Религиозни сдружения

207. Правото на вярващите на свобода на религията, което включва правото на изповядване на религия съвместно с други хора, обхваща очакванията, че на вярващите ще бъде позволено да се сдружават свободно, без произволна намеса на държавата. Всъщност автономното съществуване на религиозни общности е незаменимо за плурализма в едно демократично общество. Задължението на държавата за неутралност и безпристрастност изключва всяка преценка от страна на държавата на това дали религиозните убеждения или средствата, използвани за изразяване на тези убеждения, са легитимни (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, §§ 58 и 92).

208. Когато става въпрос за организацията на религиозната общност, отказът тя да се признае също представлява намеса в правото на жалбоподателите на свобода на религията съгласно член 9 от Конвенцията (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 71).⁵

209. Въпреки това, няма право съгласно член 11 във връзка с член 9 религиозните организации да имат специфичен правен статут. Членове 9 и 11 от Конвенцията изискват само държавата да гарантира, че религиозните общности имат възможност да придобият правоспособност като образувания съгласно гражданското право; те не изискват да им бъде предоставен определен публичноправен статут (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 91).

5. Вж. *Guide on Article 9 of the Convention* за подробен преглед относно признаването, регистрацията и прекратяването на религиозни сдружения.

210. Необходими са особено сериозни и убедителни причини за отказ от пререгистрация на религиозна общност, която е съществувала от много години (*Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007, § 96; *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 96; *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, 2010, § 180).

211. Когато причините за отказ от регистрация нямат правно или фактическо основание, Съдът установява, че властите не са действали добросъвестно и са пренебрегнали задължението си за неутралност и безпристрастност спрямо религиозната общност на жалбоподателя (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, 2006, § 97; *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, 2010, § 181; *Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007, § 97).

212. Държавните органи имат задължение да поддържат разумно кратко време, през което религиозна общност чака да получи правосубектност (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, 2008, § 79). Определянето на разумен минимален период обаче може да се наложи в случай на новосъздадени и непознати религиозни групи (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 111).

213. Отказът от регистрация въз основа на законова разпоредба, възпрепятстваща предоставянето на статут на юридическо лице на всички религиозни групи, които не са съществували на дадена територия в продължение на поне петнадесет години, не е оправдана (*Kimlya and Others v. Russia*, 2009, § 98-101).

214. Отказът от регистрация поради непредставяне на информация за основните принципи на една религия може да бъде оправдан в конкретните обстоятелства на дадено дело с необходимостта да се определи дали деноминацията, търсеща признание, представлява някаква опасност за демократичното общество (*Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova* (dec.), 2005).

215. Законно е да се изисква от сдружение, което иска регистрация, да се разграничи от вече съществуващите сдружения, за да се избегне объркване в очите на обществеността (*Metodiev and Others v. Bulgaria*, 2017, § 43; *“Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)” v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2017, § 111; *Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2018, § 71). Но предполагаемата липса на прецизност в описанието на вярванията и обредите на религиозното сдружение в неговия устав не може да оправдае отказа от регистрацията на сдружението (*Metodiev and Others v. Bulgaria*, 2017, §§ 44-46).

216. Договарящите се държави имат свобода на преценка при избора на форми на сътрудничество с различните религиозни общности (*Izzettin Doğan and Others v. Turkey* [GC], 2016, § 112). Свободата, предоставена на държавите при регулиране на отношенията им с църквите, включва и възможността за промяна на предоставените привилегии чрез законодателни мерки. Тази свобода обаче не може да се простира до там, че да посяга на неутралитета и безпристрастността, изисквани от държавата в тази област (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 111).

217. Когато държавата, в съответствие с членове 9 и 11, реши да запази система, в която тя е конституционно упълномощена да се придържа към определена религия, какъвто е случаят в някои европейски страни, и предоставя държавни помощи само на някои религиозни образувания а не на други, това трябва да стане въз основа на разумни критерии, свързани с отстояването на обществените интереси (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, 2014, § 113).

Ф. Позитивни задължения

218. Истинското и ефективно зачитане на свободата на сдружаване не може да бъде сведено до просто задължение от страна на държавата да не се намесва (*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 37). Националните органи могат при определени обстоятелства да бъдат задължени да се намесват във взаимоотношенията между частни лица, като предприемат разумни и подходящи мерки, за да гарантират ефективното упражняване на правото на свобода на сдружаване (*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 41).

219. Независимо дали случаят се анализира от гледна точка на позитивно задължение на държавата или от гледна точка на намеса от страна на публичен орган, която трябва да бъде обоснована, критериите, които трябва да се прилагат, не се различават по същество. И в двата контекста трябва да се има предвид справедливия баланс между конкуриращите се интереси на индивида и на общността като цяло (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark* [GC], 2006, § 58).

220. Публичните власти са длъжни да гарантират правилното функциониране на сдружение или политическа партия, дори когато дразнят или обиждат лица, противопоставящи се на законните идеи или твърдения, които се стремят да популяризират. Членовете им трябва да могат да провеждат събрания, без да се страхуват, че ще бъдат подложени на физическо насилие от противниците си. Такъв страх би могъл да попречи на други сдружения или политически партии открито да изразяват своето мнение по силно противоречиви въпроси, засягащи общността. В една демокрация правото на контрадемонстрация не може да се простира до възпрепятстване упражняването на правото на сдружаване (*Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, § 37; *Zhdanov and Others v. Russia*, 2019, § 162).

221. Позитивното задължение за гарантиране на ефективното упражняване на правото на свобода на сдружаване е от особено значение за лицата, които имат непопулярни възгледи или принадлежат към малцинства, тъй като те са по-уязвими към виктимизация (*Bączkowski and Others v. Poland*, 2007, § 64).

222. По делото *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, 2005, е имало нарушение на член 11 наред с другото и поради пропуските на гръцките власти. По-специално, държавата не е предприела адекватни мерки, за да избегне или да съдържа насилието, което е избухнало след като партия, защитаваща интересите на македонското малцинство, е поставила табела в централата на партията с името на партията, изписано на македонски. Полицията е можела разумно да предвиди опасността от насилие срещу членове на партията и явни нарушения на свободата на сдружаване, но не се е намесила. Освен това прокурорът не е счел за необходимо да започне разследване след инцидентите за установяване на отговорността. Съдът подчертава, че в случаите на намеса в свободата на сдружаване от действия на частни лица, компетентните органи имат допълнително задължение да предприемат ефективно разследване (§ 43).

223. Съдът е установил, че отказът да се регистрират сдружения, създадени за насърчаване на правата на ЛГБТ, на основание наред с другите, че асоциациите могат потенциално да станат жертви на агресия от лица, което не одобряват хомосексуалността, е в нарушение на член 11 по делото *Zhdanov and Others v. Russia*, 2019. Съдът счита, че е задължение на руските власти да предприемат разумни и подходящи мерки, за да дадат възможност на сдруженията да извършват дейността си, без да се страхуват от физическо насилие. Въпреки че властите имат широка свобода на преценка при избора на средства, които биха позволили на сдруженията да функционират без притеснения, те вместо това са решили да премахнат причината за напрежението и да предотвратят риск от разстройство, като ограничат свободата на сдружаване (§ 164). Отказът да се регистрират сдруженията също така представлява дискриминация на основата на сексуална ориентация, в нарушение на член 14.

224. Властите имат позитивно задължение да осигурят съдебен контрол и правни гаранции срещу уволнение от частни работодатели, когато уволнението е мотивирано единствено от

факта, че служител принадлежи към определена политическа партия (*Redfearn v. the United Kingdom*, 2012, § 43, където служител е бил възпрепятстван да заведе съдебен иск за несправедливо уволнение на основание политическа принадлежност по време на едногодишен изпитателен срок).

225. От държавите се изисква съгласно членове 11 и 14 от Конвенцията да създадат съдебна система, която да гарантира реална и ефективна защита срещу дискриминация на основание членство в сдружения (*Danilenkov and Others v. Russia*, 2009, § 124, където местните съдебни органи са отказали да уважат жалбите на жалбоподателите с мотива, че наличието на дискриминация може да бъде установено само в наказателно производство).

226. Държавата има позитивно задължение да въведе система за признаване, която улеснява придобиването на правосубектност от религиозните общности. Определянето на понятията религия и религиозни дейности има пряко отражение върху упражняването на правото на свобода на религията на индивида (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others*, 2014, § 90).

227. Задължение на договарящата се държава е да организира своята вътрешна система за държавна регистрация и да предприеме необходимите коригиращи мерки, за да позволи на съответните органи да спазват сроковете, наложени от нейното собствено законодателство, и да избегне всякакви неоснователни забавяния в това отношение (*Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, 2007, § 65, където Министерството на правосъдието е нарушило законоустановените срокове за регистрация на сдружението, а вътрешното законодателство не осигурява достатъчна защита срещу такива забавяния).

III. Свобода на учредяване и присъединяване към профсъюзи

A. Обхват на профсъюзните права

228. Член 11 представя профсъюзната свобода като една форма или специален аспект на свободата на сдружаване, а не като независимо право (*National Union of Belgian Police v. Belgium*, 1975, § 38; *Manole and “Romanian Farmers Direct” v. Romania*, 2015, § 57). Следователно посочените по-горе елементи на свободата на сдружаване, както и условията за намеса в тази свобода съгласно член 11 § 2 се прилагат еднакво за профсъюзите, доколкото е относимо.

229. Профсъюзната свобода е съществен елемент от социалния диалог между работниците и работодателите, а оттам и важен инструмент за постигане на социална справедливост и хармония (*Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania* [GC], 2013, § 130).

230. Член 11 гарантира свободата на защита на професионалните интереси на членовете на профсъюза чрез профсъюзни действия, чието поведение и развитие договарящите се държави трябва едновременно да разрешат и да направят възможно (*Swedish Engine Drivers’ Union v. Sweden*, 1976, § 40; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 28). Той обаче не гарантира на профсъюзите или на техните членове някакво специално отношение от страна на държавата. Съгласно националното законодателство профсъюзите трябва да имат възможност, при условия, които не противоречат на член 11, да се стремят към защита на интересите на своите членове (*Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania* [GC], 2013, § 134). Думите „за защита на своите интереси“ не могат да се тълкуват като означаващи, че само физически лица, а не профсъюзи могат да подават жалба съгласно тази разпоредба (*Federation of Offshore Workers’ Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002).

231. Представителите на работниците по правило трябва и в определени граници да се ползват от подходящи условия, които да им позволят да изпълняват своите профсъюзни функции бързо и ефективно (*Sanchez Navajas v. Spain* (dec.), 2001).

232. Политика, ограничаваща броя на организациите, които трябва да бъдат консултирани от правителството, не е несъвместима с профсъюзната свобода (*National Union of Belgian Police v. Belgium*, 1975, §§ 40-41, където профсъюзът-жалбоподател може да се занимава с други видове дейност спрямо правителството за защита на интересите на своите членове).

233. Член 11 § 2 не изключва нито една професионална група от обхвата на този член. Най-много националните органи имат право да налагат „законни ограничения“ на някои от своите служители в съответствие с член 11 § 2 (*Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania* [GC], 2013, § 145). Следователно член 11 се прилага за всички в трудово правоотношение (вж. *Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania* [GC], 2013, §§ 141 и 148, относно членове на духовнството; *Manole and “Romanian Farmers Direct” v. Romania*, 2015, § 62, относно самонаетите фермери).

234. Конвенцията не прави разлика между функциите на договарящата се държава като носител на публична власт и нейните отговорности като работодател. Следователно член 11 е обвързващ за „държавата като работодател“, независимо дали отношенията ѝ с нейните служители се уреждат от публичното или от частното право (*Schmidt and Dahlström v. Sweden*, 1976, § 33; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 29).

B. Същностните аспекти на подхода на Съда

235. Правото на сдружаване включва следните същностни елементи: правото на създаване или на присъединяване към профсъюз, забраната на споразумения за затворен магазин, правото на

профсъюзите да се стремят да убедят работодателя да чуе какво има да кажат от името на неговите членове и по принцип правото на колективно договаряне с работодателя (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 145 и 154; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 135).

236. Този списък не е изчерпателен и подлежи на промяна в зависимост от конкретните промени в трудовите отношения. Съдът ще вземе предвид елементи на международното право, различни от Конвенцията, тълкуването на тези елементи от компетентните органи и практиката на европейските държави, отразяващи техните общи ценности (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 85 и 146; *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*, 2015, § 67). Не би било в съответствие с този метод Съдът да приеме във връзка с член 11 тълкуване на обхвата на свободата на сдружаване на профсъюзите, според което той е много по-тесен от този, който преобладава в международното право (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 76).

237. Два принципа ръководят подхода на Съда по съществуването на правото на сдружаване; първо, Съдът взема предвид съвкупността от мерките, предприети от съответната държава, за да се гарантира профсъюзната свобода, при условие на свобода на преценка; второ, Съдът не приема ограничения, които засягат същностните аспекти на профсъюзната свобода, без които тази свобода би била лишена от съдържание. Въпреки че по принцип държавите са свободни да решават какви мерки искат да предприемат, за да гарантират спазването на член 11, те са задължени да вземат предвид елементите, които се считат за съществени от практиката на Съда (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 144).

С. Отказ от регистрация

238. Въпреки че всеки работещ има право да създаде профсъюз, в определени ситуации Съдът е намерил за оправдан отказа на държавата да регистрира профсъюз.

239. По делото *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, молба за регистрация на профсъюз, сформирани от свещениците на Румънската православна църква, е отказана от националните власти поради неспазване на изискването за получаване на разрешение от архиепископа. Като не констатира нарушение на член 11, Съдът счита, че властите просто са приложили принципа на автономията на религиозните общности и са отказали да се намесят в организацията и функционирането на Румънската православна църква, като по този начин са спазили техния дълг за неутралитет по отношение на вероизповеданията в съответствие с чл. 9 от Конвенцията. Националните власти трябва да уважават мнението на религиозните общности относно всякакви колективни дейности на техните членове, които могат да подкопаят тяхната автономия (§§ 159, 164-166).

240. По делото *Manole and "Romanian Farmers Direct" v. Romania*, 2015, на група самонаети земеделски стопани е отказана регистрация като профсъюз, тъй като тази форма на сдружаване в земеделието е запазена само за служители и членове на кооперации. Съдът, като взема предвид съответните международни инструменти, установява, че изключването на самонаетите земеделски стопани от правото да създават профсъюзи не нарушава член 11 от Конвенцията. Съгласно вътрешното законодателство жалбоподателите имат право да създават професионални асоциации, които се ползват с основни права, които им позволяват да защитават интересите на своите членове в отношенията с публичните власти, без да е необходимо да се регистрират като профсъюзи.

D. Санкции и обезкуражаване

241. Служител или работник трябва да бъде свободен да се присъедини или да не се присъедини към профсъюз, без да бъде санкциониран или стане обект на възпиране (*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39).

242. Същността на правото да се присъединят към профсъюз включва възможността служителите да имат свободата да инструктират профсъюза да се застъпва пред техния работодател или да предприема действия в подкрепа на техните интереси. Ролята на държавата е да гарантира, че членовете на профсъюза не са възпрепятствани или ограничавани да използват съюза, за да ги представлява (*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 46, където работодателите са използвали финансови стимули, за да накарат служителите да се откажат от важни синдикални права, като по този начин подкопават способността на профсъюзите да се стремят към защита на интересите на своите членове).

243. За да гарантират значими и ефективни синдикални права, националните органи трябва да гарантират, че несъразмерните санкции не отблъскват профсъюзните представители да се стремят да изразят и защитят интересите на своите членове (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, § 55).

244. Наказателни или дисциплинарни санкции, наложени на членовете на профсъюзите във връзка с тяхната дейност, могат да ги възпират от законно участие в стачки или други действия в защита на техните професионални интереси и са счетени за неоснователни (*Ognevenko v. Russia*, 2018, § 84; *Karaçay v. Turkey*, 2007, § 37; *Urcan and Others v. Turkey*, 2008, § 34; *Doğan Altun v. Turkey*, 2015, § 50).

E. Право на неприсъединяване към профсъюз

245. Въпреки че задължение, наложено от закон или споразумение, за присъединяване към определен профсъюз не винаги е в противоречие с Конвенцията, формата на такова задължение, което при специфичните обстоятелства на делото засяга самата същност на свободата на сдружаване, гарантирана от член 11, представлява намеса в тази свобода (вж. *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 1979, § 55, за принуда под формата на заплаха от уволнение, включващо загуба на работата; *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, 1993, § 36, включващо рискът от загуба на професионален лиценз).

246. Защитата, предвидена в член 11, не се простира само върху онези ситуации, при които изискването за присъединяване към профсъюз се налага след наемането на лицето или след издаването на лиценз. Не може да се счита, че дадено лице се е отказало от отрицателното си право на свобода на сдружаване в ситуации, когато, знаейки, че членството в профсъюз е предпоставка за осигуряване на работа, то приема предложение за работа, независимо от противопоставянето му на наложеното условие (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 56). Приемането на членство в профсъюз като едно от условията за наемане на работа не променя съществено елемента на принуда, присъщ на присъединяването към профсъюз против волята на човека (*ibid.*, § 59).

247. Уволнението на лице в резултат на отказа му да спази изискването да стане член на определен профсъюз е сериозна форма на принуда, удряща по самата същност на свободата на избор, присъща на отрицателното право на свобода на сдружаване защитено от член 11 от Конвенцията (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 61).

248. Използването на затворени магазини на пазара на труда не е незаменим инструмент за ефективното ползване на синдикалните свободи (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 75).

F. Право на профсъюзите да регулират своите вътрешни работи и да подбират своите членове

249. Правото на създаване на профсъюзи включва правото на профсъюзите да изготвят свои собствени правила, да управляват собствените си дела и да създават и да се присъединяват към профсъюзни федерации (*Cheall v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1985). Профсъюзите се ползват със свободата да определят свои собствени правила относно условията за членство, включително административни формалности и заплащане на такси, както и други по-съществени критерии, като например професията или занаята, упражнявани от потенциалния член (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 38).

250. Профсъюзът трябва да има свобода да избира своите членове; няма задължение съгласно член 11 сдруженията или организациите да допускат всеки, който желае да се присъедини. Когато сдруженията се формират от хора, които, отстоявайки определени ценности или идеали, възнамеряват да преследват общи цели, това би било в разрез със самата ефективност на заложената свобода, ако те нямат контрол върху членството си (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39). Профсъюзите не са институции, посветени единствено на политически неутрални аспекти на благосъстоянието на своите членове, но често са идеологически, със силно изразени възгледи по социални и политически въпроси (*ibid.*, § 50).

251. Правото на присъединяване към профсъюз „за защита на своите интереси“ не може да се тълкува като предоставяне на общо право на присъединяване към съюз по свой избор, независимо от правилата на съюза. При упражняване на правата си по член 11 § 1 профсъюзите трябва да са свободни да решават, в съответствие с правилата на съюза, въпроси, свързани с приемането и изключването от съюза (*Cheall v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1985; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 39, когато профсъюз е бил възпрепятстван да изключи член поради членството му в политическа партия, застъпваща възгледи, несъвместими с неговите, в нарушение на член 11).

252. Въпреки това могат да възникнат различни съображения, когато сдружението или профсъюзът имат наложени обществени задължения или получават държавно финансиране, така че разумно може да се наложи да приемат членове за постигане на по-широки цели от постигането на собствените си цели (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 40).

253. Независимо от това, за да бъде ефективно правото на присъединяване към профсъюз, държавата трябва да защити индивида срещу всяка злоупотреба с господстващо положение от страна на профсъюзите. Такава злоупотреба може да възникне, например, когато изключването не е в съответствие с правилата на съюза или когато правилата са изцяло необосновани или произволни или когато последиците от изключването са довели до изключителни трудности (*Cheall v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1985; *Johansson v. Sweden*, решение на Комисията, 1990; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 43).

G. Право на колективно договаряне

254. По делото *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, Съдът преразглежда своята практика, че правото на колективно договаряне и сключване на колективни трудови договори не представлява присъщ елемент на член 11 и не е необходимо за ефективното упражняване на профсъюзната свобода. Като взе предвид развитието на трудовото законодателство и практиката на договарящите се държави по такива въпроси, той прие, че правото на колективно

договаряне с работодателя по принцип се е превърнало в един от съществените елементи на „правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на [своите] интереси“, посочен в член 11 от Конвенцията, като се разбира, че държавите остават свободни да организират своята система така, че, ако е целесъобразно, да предоставят специален статут на представителните профсъюзи (§§ 153-154).

255. Правото на колективно договаряне не се тълкува като включващо „право“ на колективен трудов договор (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 85), или право на профсъюз да поддържа колективен договор по конкретен въпрос за неопределен период от време (*Swedish Transport Workers Union v. Sweden* (dec.), 2004).

256. Според Конвенцията няма изискване работодателят да сключва или да остава в някаква конкретна колективна договореност или да се съобразява с исканията на профсъюз от името на неговите членове (*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002).

257. Позитивните задължения на държавата по член 11 не се простират до осигуряване на задължителен законов механизъм за колективно договаряне (*Unite the Union v. the United Kingdom* (dec.), 2016, § 65 *in fine*; *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 44).

258. Същността на доброволната система на колективно трудово договаряне е, че трябва да е възможно профсъюз, който не е признат от работодател, да предприеме стъпки, включително, ако е необходимо, организиране на трудови действия, с цел убеждаване на работодателя да сключи колективно договаряне с него по онези въпроси, които според профсъюза са важни за интересите на членовете му (*Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 46).

Н. Право на стачка

259. Предоставянето на право на стачка представлява едно от най-важните средства, чрез които държавата може да осигури свободата на профсъюза да защитава професионалните интереси на своите членове (*Schmidt and Dahlström v. Sweden*, 1976, § 36; *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002, § 45). Правото не е абсолютно и може да подлежи на регулиране съгласно националното законодателство (*ibid.*; *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, 2009, § 32). Ограниченията, наложени от договаряща се държава при упражняване на правото на стачка, сами по себе си не поражда проблем по член 11 от Конвенцията (*Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002).

260. Въпреки че правото на стачка все още не се счита за съществен елемент от профсъюзната свобода, стачката е защитена от член 11 (*Association of Academics v. Iceland* (dec), 2018, §§ 24-27, предоставящо преглед на практиката на Съда; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 84). Съдът е определил стачката като най-мощния инструмент на разположение на синдикатите за защита на професионалните интереси на своите членове (*Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia*, 2014, § 49).

261. Забраната на стачка трябва да се разглежда като ограничение на правата на профсъюза да защитава интересите на своите членове и по този начин представлява ограничаване на свободата на сдружаване (*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002; *Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia*, 2014, § 49; *Veniamin Tymoshenko and Others v. Ukraine*, 2014, § 77).

262. Вторичните действия (стачка срещу друг работодател, насочена към упражняване на непряк натиск върху работодателя, участващ в производствения спор) също съставляват част от синдикалната дейност и законовата забрана на такова действие е намеса в правото на профсъюза съгласно член 11 (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, §§ 77-78).

263. Въпреки че могат да бъдат наложени ограничения за правото на стачка на работници, предоставящи основни услуги на населението, пълната забрана изисква солидна обосновка от държавата, за да оправдае необходимостта си (*Ognevenko v. Russia*, 2018, §§ 72-73, относно забрана за стачка, наложена със закон на определени категории железопътни работници; *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), 2002, където Съдът приема причините на правителството да спре стачка на работници на платформи за нефтени сондажи).

264. Правото на стачка не означава правото на надмощие (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 85).

265. Въздействието на всяко ограничение върху способността на профсъюзите да предприемат стачни действия не трябва да излага техните членове на никакъв реален или непосредствен риск от причиняване на вреди или от оставяне беззащитни срещу бъдещи опити за понижаване на заплащането или други условия на труд (*UNISON v. the United Kingdom* (dec.), 2002).

I. Позитивни задължения и свобода на преценка

266. Правото на създаване и присъединяване към профсъюзи защитава преди всичко от действия на държавата (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, § 37). Въпреки че основната цел на член 11 е да защити индивида срещу произволна намеса от страна на публичните власти при упражняването на правата, които защитава, в допълнение държавата може да има позитивни задължения да осигури ефективното упражняване на тези права (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 110).

267. Границите между позитивните и негативните задължения на държавата по член 11 от Конвенцията не подлежат на точно определяне, но приложимите принципи са сходни. И в двата контекста трябва да се има предвид справедливия баланс между конкуриращите се интереси на индивида и на общността като цяло (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 132; *Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey*, 2017, § 50).

268. В областта на профсъюзната свобода, с оглед на чувствителния характер на социалните и политическите въпроси, свързани с постигането на подходящ баланс между съответните интереси на труда и управлението, и предвид високата степен на разминаване между националните системи в тази област, договарящите се държави се ползват с широка свобода на преценка относно това как може да се осигури профсъюзната свобода и защитата на професионалните интереси на членовете на профсъюза (*Vörður Ólafsson v. Iceland*, 2010, § 75; *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 133).

269. Широтата на свободата на преценка зависи, наред с други неща, от естеството и степента на ограничението на въпросното синдикално право, целта, преследвана от оспорваното ограничение, конкурентните права и интереси на други лица в обществото, които може да пострадат в резултат на неограниченото упражняване на това право и степента на общ подход между държавите членки на Съвета на Европа или на всеки международен консенсус, отразен в съответните международни инструменти (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 86).

270. Ако законодателното ограничение засегне същността на профсъюзната дейност, на националния законодател трябва да се признае по-малка свобода на преценка и е необходимо повече, за да оправдае пропорционалността на произтичащата от това намеса, произтичаща от обществения интерес в упражняването на профсъюзната свобода. Обратно, ако е засегнат не основният, а вторичен или спомагателен аспект на профсъюзната дейност, свободата на преценка е по-широка и намесата по своята същност е по-вероятно да бъде пропорционална, що се отнася до последиците от упражняването на профсъюзната свобода (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 87; където законоустановената

забрана за вторична стачка се отнася до самата същност на профсъюзната свобода; вж. също *Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey*, 2017, §§ 54-55, където мащабните уволнения на синдикални членове са ударили по самата същност на дейността на профсъюза).

271. С оглед на голямото разнообразие от конституционни модели, регулиращи отношенията между държавите и религиозните деноминации в Европа, държавата се ползва с широка свобода на преценка в тази сфера, обхващаща правото да решава дали да признае профсъюзите, които действат в рамките на религиозните общности и преследват цели, които биха могли да попречат на упражняването на автономията на такива общности (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* [GC], 2013, § 171).

272. Смята се, че свободата на преценка е намалена, когато вътрешното законодателство на една договаряща се държава позволява сключването на споразумения от типа „затворен магазин“ между синдикати и работодатели, които противоречат на свободата на избор на индивида, присъща на член 11 (*Sørensen and Rasmussen v. Denmark*, 2006, § 58) или когато намесата в свободата на сдружаване е много мащабна, като например прекратяване на профсъюз (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 119; вж. също *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom*, 2014, § 86).

273. Държавата има позитивно задължение да защитава индивида от злоупотреба с власт от профсъюз (*Cheall v. the United Kingdom*, 1985; *Johansson v. Sweden*, 1990 (и две решения на Комисията)). Въпреки че държавата може да се намеси, за да защити профсъюзния член срещу мерките, предприети срещу него от неговия профсъюз, тя трябва да постигне справедлив баланс между конкуриращите се интереси, като нейната свобода на преценка играе само ограничена роля (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom*, 2007, §§ 45-49).

274. Държавите също така имат позитивно задължение да гарантират ефективна съдебна защита срещу дискриминация на основание членство в профсъюз (*Danilenkov and Others v. Russia*, 2009, §§ 124 и 136).

IV. Ограничения спрямо членовете на въоръжените сили, полицията и държавната администрация

275. Въпреки че държавата е длъжна да зачита свободата на събрание и сдружаване на своите служители, член 11 § 2 *in fine* ѝ позволява да налага законни ограничения за упражняването на тези права от членовете на нейните въоръжени сили, полиция или администрация (вж. *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 96; *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, § 29). Досегашната практика на Съда засяга по същество ограниченията на правото на държавните служители на свобода на сдружаване, а не на свобода на събрание.

276. Терминът „законни“ във второто изречение на член 11 § 2 се отнася към същото понятие за законност като това, на което Конвенцията се позовава другаде, когато използва същите или подобни изрази, по-специално израза „предвидени в закона“ във втория параграф от членове 9 до 11. Понятието за законност, използвано в Конвенцията, освен че постулира съответствие с вътрешното законодателство, включва също така изисквания към качеството на вътрешното законодателство, като предвидимост и, като цяло, липса на произвол (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, § 30; *Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 59).

277. Ограниченията, наложени на трите групи, споменати в член 11, трябва да се тълкуват стриктно и следователно следва да се ограничат до „упражняване“ на въпросните права. Тези ограничения не трябва да нарушават самата същност на правото на синдикално организиране (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, §§ 97 и 119).

278. Въпреки че второто изречение на член 11 § 2 не се позовава изрично на изискването за необходимост, Съдът е констатирал, че законосъобразните ограничения, наложени на членове на въоръжените сили, на полицията или на държавната администрация, също трябва да отговарят на належаща обществена нужда и да бъдат „необходими в едно демократично общество“ (*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, §§ 35-35; *Adefdromil v. France*, 2014, §§ 42-45; and *Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, §§ 62 et seq.; ср. за разлика от предходното дело *Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom*, решение на Комисията, 1987, където за термина „законни“ във второто изречение на член 11 § 2 е установено, че не води до изискване за пропорционалност, и *Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 61, където въпросът е оставен открит).

А. Държавната администрация

279. Понятието „държавна администрация“ следва да се тълкува тясно, в светлината на длъжността, заемана от съответното длъжностно лице (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, § 31, където съответните служби не попадат в това понятие, тъй като не са част от организационната структура на регионалните власти; *Vogt v. Germany*, 1995, § 67, където Съдът е счел за ненужно да проверява дали учителка, назначена на постоянна длъжност в държавна служба, попада в това понятие, тъй като уволнението ѝ заради постоянния ѝ отказ да се разграничи от Германската комунистическа партия, е непропорционално на преследваната легитимна цел).

280. Общинските служители, които не участват в администрацията на държавата като такава, по принцип не могат да бъдат третираны като „членове на държавната администрация“ и съответно на това основание да бъдат подлагани на ограничаване на правото им да се организират и да създават профсъюзи (*Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 97).

281. Тъй като ролята на държавните служители в едно демократично общество е да подпомага правителството при изпълнението на неговите функции, задължението за лоялност и въздържаност придобива особено значение за тях. Тези съображения се отнасят еднакво за военнослужещите и полицейските служители (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, § 57).

Освен това свободата на сдружаване на държавните служители може да бъде ограничена, когато се счита за необходимо да се запази техният политически неутралитет (вж. *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 1998, §§ 53 и 63, където Съдът намира за оправдани ограниченията за дейността на висши служители на местната власт в рамките на политически партии, в които те членуват).

282. Абсолютната забрана за създаване на профсъюзи, наложена на държавните служители, не е съвместима с член 11 (*Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey*, 2006, §§ 36 и 40; *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], 2008, § 120).

283. Въпреки че принципът на профсъюзната свобода може да бъде съвместим със забраната на правото на стачка по отношение на определени категории държавни служители, това ограничение не може да обхване всички държавни служители или служители на държавни търговски или промишлени предприятия (*Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, 2009, § 32; *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain*, 2015, § 33).

284. Забраната на членове на законно сдружение, за които не се подозира, че подкопават конституционните структури, да заемат публични длъжности, не е оправдано съгласно член 11 § 2 (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*, 2001, където масоните са били длъжни да избират между членството си в масонска ложа и кандидатстване за публична длъжност). Хората не трябва да се обезкуражават поради страх да не бъдат отхвърлени молбите им да упражняват правото си на сдружаване в такива случаи. Свободата на сдружаване е от такова значение, че не

може да бъде ограничена дори по отношение на кандидат за публична длъжност, стига самото заинтересовано лице да не върши никакво осъдително деяние поради членството си в сдружението (§§ 25-26).

285. Не е несъвместимо с член 11 да се изисква от титулярите на публични длъжности да подават в интерес на прозрачността декларация за членство в сдружение, която има за цел да информира обществеността за евентуален конфликт на интереси, засягащ държавните служители (*Siveri and Chiellini v. Italy* (dec.), 2008, където уволнението на жалбоподателя поради неподаване на изискваната декларация се счита за оправдано).

286. Задължителното преместване на държавен служител в друг град поради членството му в профсъюз не попада в обхвата на правилното управление на публичната длъжност и представлява неоправдана намеса в правото на държавните служители да участват в профсъюзни дейности (*Metin Turan v. Turkey*, 2006, §§ 30-31).

В. Полицията

287. Гражданите имат право да очакват, че в отношенията си с полицията те се сблъскват с политически неутрални служители, които са откъснати от политическите борби. Желанието да се гарантира, че решаващата роля на полицията в обществото няма да бъде компрометирана чрез подронване на политическия неутралитет на нейните служители, е съвместимо с демократичните принципи (*Rekvényi v. Hungary* [GC], 1999, § 41). По този начин *забраната за членство в политическа партия* на полицейски служители може да бъде оправдана съгласно член 11 § 2 (*ibid.*, § 61).

288. Като се има предвид тяхната първостепенна роля в осигуряването на вътрешен ред и сигурност и в борбата с престъпността, задълженията и отговорностите, присъщи на позицията и ролята на полицейските служители, оправдават конкретни договорености по отношение на упражняването на техните *синдикални права*. Законнообразно е да се изисква полицейските служители да действат безпристрастно, когато изразяват своите възгледи, така че тяхната надеждност в очите на обществеността да бъде поддържана. Налагането на санкции на членовете на профсъюза за постигане на тази цел съответства на „належаща обществена нужда“ (*Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia*, 2012, §§ 67-70).

289. *Забраната за стачни действия*, наложена на полицейски синдикат, преследва легитимната цел за предотвратяване на безредици, с оглед на специфичните задължения, възложени на полицията и потенциалните последици от прекъсване на нейната дейност. Необходимостта полицаите да осигуряват непрекъснатата служба и фактът, че са въоръжени, ги отличава от останалите държавни служители, оправдавайки ограничаването на правото им на профсъюзно организиране. Държавата има достатъчно широка свобода на преценка, за да регулира някои аспекти от дейността на полицейския синдикат в обществен интерес, без обаче да лишава профсъюза от основното съдържание на правата му по член 11 (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain*, 2015, §§ 37-39).

С. Въоръжените сили

290. Предвид ролята на армията в обществото, Съдът е признал, че е легитимна цел във всяко демократично общество да има политически неутрална армия (*Erdel v. Germany* (dec.), 2007).

291. Мерките, насочени към опазване на реда и дисциплината, необходими във въоръжените сили, също преследват легитимна цел. Понятието „ред“, както е предвидено в член 11 § 2, се отнася не само до обществения ред, но и до реда, който трябва да преобладава в рамките на определена социална група, като въоръжените сили, тъй като безредиците в тази група може

да имат последици за реда в обществото като цяло (*Matelly v. France*, 2014, §§ 62 и 67; *Engel and Others v. the Netherlands*, 1976, § 98).

292. Съдът е приел, че профсъюзната дейност трябва да бъде адаптирана, за да се вземе предвид специфичния характер на мисията на въоръжените сили и че дори значителни ограничения могат да бъдат наложени върху формите на дейност и изразяване на професионална асоциация и нейните членове. Тези ограничения обаче не трябва да ги лишават от общото право на сдружаване за защита на своите професионални и неимуществени интереси (*Adefdromil v. France*, 2014, § 55; *Matelly v. France*, 2014, § 71).

293. Бланкетна забрана за създаване или присъединяване към профсъюз от военен персонал засяга самата същност на тяхната свобода на сдружаване и като такава е забранена от Конвенцията (*Adefdromil v. France*, 2014, § 60; *Matelly v. France*, 2014, § 75).

Списък на цитираните дела

Цитираната в настоящото ръководство съдебна практика се отнася до решения, постановени от Съда, и до решения или доклади на Европейската комисия по правата на човека („Комисията“).

Освен ако не е посочено друго, всички отправки се отнасят до решение по същество, постановено от камара на Съда. Съкращението (dec.) обозначава решение на Съда [обикновено по допустимост], а [GC], че делото е разглеждано от Голямата камара.

Решенията на камарите, които не са окончателни по смисъла на член 44 от Конвенцията, са отбелязани със звездичка в списъка по-долу. Член 44 § 2 от Конвенцията гласи: „Решението на камара по същество става окончателно: а) когато страните заявят, че няма да поискат делото да бъде отнесено до Голямата камара; или б) три месеца след датата на решението, ако не е поискано отнасяне на делото до Голямата камара; или с) когато съставът на Голямата камара отхвърли молбата за отнасяне, подадена съгласно член 43.” В случаите, когато искането за отнасяне е прието от състава на Голямата камара, решението на камарата не става окончателно и следователно няма правно действие; последващото решение на Голямата камара става окончателно.

Хипервръзките към делата, цитирани в електронната версия на ръководството, насочват към базата данни HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) която осигурява достъп до практиката на Съда (решения на Голямата камара, камара и комитет, комуникирани дела, консултативни становища и правни обобщения от Информационната бележка за съдебната практика) и на Комисията (решения и доклади), както и до резолюциите на Комитета на министрите.

Съдът постановява своите решения на английски и/или френски – двата му официални езика. HUDOC също така съдържа преводи на много важни дела на повече от тридесет неофициални езика и връзки към около сто онлайн колекции от съдебна практика, изготвени от трети страни. Всички езикови версии, налични за цитираните дела, са достъпни чрез раздела „Езикови версии“ в базата данни HUDOC, раздел, който може да бъде намерен, след като щракнете върху хипервръзката.

—A—

A. and Others v. Spain, no. 13750/88, Commission decision of 2 July 1990, Decisions and Reports 66, p. 188

Adana TAYAD v. Turkey, no. 59835/10, 21 July 2020

Adefdromil v. France, no. 32191/09, 2 October 2014

Agit Demir v. Turkey, no. 36475/10, 27 February 2018

Ahmed and Others v. the United Kingdom, 2 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VI

Akarsubaşı and Alçiçek v. Turkey, no. 19620/12, 23 January 2018

Akgöl and Göl v. Turkey, nos. 28495/06 and 28516/06, 17 May 2011

Alekseyev v. Russia, nos. 4916/07 and 2 others, 21 October 2010

Aliyev and Others v. Azerbaijan, no. 28736/05, 18 December 2008

Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, ECHR 2013 (extracts)

Annenkov and Others v. Russia, no. 31475/10, 25 July 2017

APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth and Szerdahelyi v. Hungary (dec.) no. 32367/96, 31 August 1999

Appleby and Others v. the United Kingdom, no. 44306/98, ECHR 2003 VI

Artyomov v. Russia (dec.), no. 17582/05, ECHR 2006-XV

Ashughyan v. Armenia, no. 33268/03, 17 July 2008

Association of Academics v. Iceland (dec.), no. 2451/16, 15 May 2018
Association of Citizens “Radko” and Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia,
no. 74651/01, ECHR 2009 (extracts)
Association Rhino and Others v. Switzerland, no. 48848/07, 11 October 2011
Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. the United Kingdom,
no. 11002/05, 27 February 2007
Ayoub and Others v. France, nos. 77400/14 and 2 others, 8 October 2020

—B—

Bączkowski and Others v. Poland, no. 1543/06, 3 May 2007
Balçık and Others v. Turkey, no. 25/02, 29 November 2007
Barabanov v. Russia, nos. 4966/13 and 5550/15, 30 January 2018
Barankevich v. Russia, no. 10519/03, 26 July 2007
Barraco v. France, no. 31684/05, 5 March 2009
Barthold v. Germany, 25 March 1985, § 61, Series A no. 90
Bayev and Others v. Russia, nos. 67667/09 and 2 others, 20 June 2017
Bekir-Ousta and Others v. Greece, no. 35151/05, 11 October 2007
Bektashi Community and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, nos. 48044/10 and
2 others, 12 April 2018
Berkman v. Russia, no. 46712/15, 1 December 2020
Berladir and Others v. Russia, no. 34202/06, 10 July 2012
Bollan v. the United Kingdom (dec.), no. 42117/98, ECHR 2000-V
Bota v. Romania (dec.), no. 24057/03, 12 October 2004
Bozgan v. Romania, no. 35097/02, 11 October 2007
Budaházy v. Hungary, no. 41479/10, 15 December 2015
Bukta and Others v. Hungary, no. 25691/04, ECHR 2007 III

—C—

Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova (dec.), no. 12283/02,
14 June 2005
Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III
Cheall v. the United Kingdom, no. 10550/83, Commission decision of 13 May 1985, Decisions and
Reports 42, p. 178
Christian Democratic People’s Party v. Moldova, no. 28793/02, ECHR 2006-II
Christian Democratic People’s Party v. Moldova (no. 2), no. 25196/04, 2 February 2010
Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, no. 8440/78, Commission decision of
16 July 1980, Decisions and Reports 21, p. 138
Church of Scientology Moscow v. Russia, no. 18147/02, 5 April 2007
Cisse v. France, no. 51346/99, ECHR 2002-III
Council of Civil Service Unions v. the United Kingdom, no. 11603/85, Commission decision of
29 January 1987, Decisions and Reports 50, p. 228
Croatian Golf Federation v. Croatia, no. 66994/14, 17 December 2020
Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, no. 19920/13, ECHR 2016 (extracts)

—D—

Demir and Baykara v. Turkey [GC], no. 34503/97, ECHR 2008

Disk and Kesik v. Turkey, no. 38676/08, 27 November 2012
Danilenkov and Others v. Russia, no. 67336/01, ECHR 2009 (extracts)).
Djavit An v. Turkey, no. 20652/92, ECHR 2003-III
Doğan Altun v. Turkey, no. 7152/08, 26 May 2015
Drieman and Others v. Norway (dec.), no. 33678/96, 4 May 2000

—E—

Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey, no. 20641/05, ECHR 2012 (extracts)
Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others v. Turkey, no. 20347/07, 5 July 2016
Elvira Dmitriyeva v. Russia, nos. 60921/17 and 7202/18, 30 April 2019
Emin Huseynov v. Azerbaijan, no. 59135/09, 7 May 2015
Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey, no. 68959/01, 21 April 2009
Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, Series A no. 22
Erdel v. Germany (dec.), no. 30067/04, 13 February 2007
Éva Molnár v. Hungary, no. 10346/05, 7 October 2008
Ezelin v. France, 26 April 1991, Series A no. 202

—F—

Fáber v. Hungary, no. 40721/08, 24 July 2012
Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002-VI
Fedotov v. Russia (dec.), no. 5140/02, 23 November 2004
Forcadell i Illuis v. Spain (dec.), no. 75147/17, 7 May 2019
Friend, the Countryside Alliance and others v. the United Kingdom (dec.), nos. 16072/06 and 27809/08, 24 November 2009
Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], no. 23885/94, ECHR 1999-VIII
Frumkin v. Russia, no. 74568/12, 5 January 2016

—G—

Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan, no. 60259/11, 15 October 2015
Galstyan v. Armenia, no. 26986/03, 15 November 2007
Geotech Kancev GmbH v. Germany, no. 23646/09, 2 June 2016
Giuliani and Gaggio v. Italy [GC], no. 23458/02, ECHR 2011 (extracts)
Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98, ECHR 2004-I
Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy, no. 35972/97, ECHR 2001-VIII
Gülcü v. Turkey, no. 17526/10, 19 January 2016
Güler and Uğur v. Turkey, nos. 31706/10 and 33088/10, 2 December 2014
Gün and Others v. Turkey, no. 8029/07, 18 June 2013

—H—

Hakim Aydın v. Turkey, no. 4048/09, 26 May 2020
Hakobyan and Others v. Armenia, no. 34320/04, 10 April 2012
Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, nos. 25803/04 and 25817/04, ECHR 2009
Herrmann v. Germany, no. 9300/07, 20 January 2011

Hizb ut-Tahrir and Others v. Germany (dec.), no. 31098/08, 12 June 2012
Hrvatski liječnički sindikat v. Croatia, no. 36701/09, 27 November 2014
Huseynli and Others v. Azerbaijan, nos. 67360/11 and 2 others, 11 February 2016

— I —

Ibrahimov and Others v. Azerbaijan, nos. 69234/11 and 2 others, 11 February 2016
Identoba and Others v. Georgia, no. 73235/12, 12 May 2015
Ignatencu and the Romanian Communist Party v. Romania, no. 78635/13, 5 May 2020
İzci v. Turkey, no. 42606/05, 23 July 2013
İzzettin Doğan and Others v. Turkey [GC], no. 62649/10, ECHR 2016

— J —

Jafarov and Others v. Azerbaijan, no. 27309/14, 25 July 2019
Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia, no. 302/02, 10 June 2010
Johansson v. Sweden, no. 13537/88, Commission decision of 7 May 1990, D.R. 65, p. 202
Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) v. Spain, no. 45892/09, 21 April 2015

— K —

Kalifatstaat v. Germany (dec.), no. 13828/04, 11 December 2006
Karaçay v. Turkey, no. 6615/03, 27 March 2007
Karakurt v. Austria (dec.), no. 32441/96, 14 September 1999
Kasparov and Others v. Russia, no. 21613/07, 3 October 2013
Kemal Çetin v. Turkey, no. 3704/13, 26 May 2020
Koretskyy and Others v. Ukraine, no. 40269/02, 3 April 2008
Köll v. Austria (dec.), no. 43311/98, 4 July 2002
Körtvélyessy v. Hungary, no. 7871/10, 5 April 2016
Krupko and Others v. Russia, no. 26587/07, 26 June 2014
Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], no. 37553/05, ECHR 2015
Kuznetsov and Others v. Russia, no. 184/02, 11 January 2007
Kimlya and Others v. Russia, nos. 76836/01 and 32782/03, ECHR 2009

— L —

Laguna Guzman v. Spain, no. 41462/17, 6 October 2020
Larmela v. Finland, no. 26712/95, Commission decision of 28 May 1997, unpublished
Lashmankin and Others v. Russia, nos. 57818/09 and 14 others, 7 February 2017
Lavisse v. France, no. 14223/88, Commission decision of 5 June 1991, Decisions and Reports 70, p. 229
Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, 23 June 1981, Series A no. 43
Les Authentiks and Supras Auteuil 91 v. France, nos. 4696/11 and 4703/11, 27 October 2016
Linkov v. the Czech Republic, no. 10504/03, 7 December 2006
Lovrić v. Croatia, no. 38458/15, 4 April 2017
Lucas v. the United Kingdom (dec.), no. 39013/02, 18 March 2003

—M—

Maestri v. Italy [GC], no. 39748/98, ECHR 2004-I
Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, nos. 70945/11 and 8 others, ECHR 2014 (extracts)
Malofeyeva v. Russia, no. 36673/04, 30 May 2013
Manole and “Romanian Farmers Direct” v. Romania, no. 46551/06, 16 June 2015
Matelly v. France, no. 10609/10, 2 October 2014
McFeeley v. the United Kingdom, no. 8317/78, § 114, Commission decision of decision 15 May 1980, Decisions and Reports 20, p. 44
Members of the Gldani Congregation of Jehovah’s Witnesses and Others v. Georgia, no. 71156/01, 3 May 2007
Mesut Yildiz and Others v. Turkey, no. 8157/10, 18 July 2017
Metin Turan v. Turkey, no. 20868/02, 14 November 2006
Metodiev and Others v. Bulgaria, no. 58088/08, 15 June 2017
MiHR Foundation v. Turkey, no. 10814/07, 7 May 2019
Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, no. 72881/01, ECHR 2006-XI
Movement for Democratic Kingdom v. Bulgaria, no. 27608/95, Commission decision of 29 November 1995, unpublished
Mytilinaios and Kostakis v. Greece, no. 29389/11, 3 December 2015

—N—

N.F. v. Italy, no. 37119/97, ECHR 2001-IX
National Notary Chamber v. Albania (dec.), no. 17029/05, 6 May 2008
National Union of Belgian Police v. Belgium, 27 October 1975, Series A no. 19
National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, no. 31045/10, ECHR 2014
National Turkish Union Kungyun v. Bulgaria, no. 4776/08, 8 June 2017
Navalnyy v. Russia [GC], nos. 29580/12 and 4 others, 15 November 2018
Navalnyy and Gunko v. Russia, no. 75186/12, 10 November 2020
Navalnyy and Yashin v. Russia, no. 76204/11, 4 December 2014
Nemtsov v. Russia, no. 1774/11, 31 July 2014
Novikova and Others v. Russia, nos. 25501/07 and 4 others, 26 April 2016
Nurettin Aldemir and Others v. Turkey, nos. 32124/02 and 6 others, 18 December 2007

—O—

Obote v. Russia, no. 58954/09, 19 November 2019
Ognevenko v. Russia, no. 44873/09, 20 November 2018
Öğrü v. Turkey, no. 19631/12, 17 October 2017
Olga Kudrina v. Russia,* no. 34313/06, 6 April 2021
Öllinger v. Austria, no. 76900/01, 2006-IX
“Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy)” v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, no. 3532/07, 16 November 2017
Osmani and Others v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (dec.), no. 50841/99, ECHR 2001-X
Ouranio Toxo and Others v. Greece, no. 74989/01, ECHR 2005-X (extracts)
O.V.R. v. Russia (dec.), no. 44319/98, ECHR 2001-V
Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 2006-XIII

Özbek and Others v. Turkey, no. 35570/02, 6 October 2009

—P—

Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania, no. 46626/99, ECHR 2005-I (extracts)
Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France, no. 71251/01, ECHR 2007-II
Party for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey, nos. 3840/10 and 6 others, 12 January 2016

Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria, 21 June 1988, Series A no. 139

Popov and Others v. Bulgaria (dec.), no. 48047/99, 6 November 2003

Primov and Others v. Russia, no. 17391/06, 12 June 2014

Protopapa v. Turkey, no. 16084/90, 24 February 2009

—R—

Rai and Evans v. the United Kingdom (dec.), nos. 26258/07 and 26255/07, 17 November 2009

Ramazanov and Others v. Azerbaijan, no. 44363/02, 1 February 2007

Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia, nos. 75734/12 and 2 others, 19 November 2019

Redfearn v. the United Kingdom, no. 47335/06, 6 November 2012

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 and 3 others, ECHR 2003-II

Rekvényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III

Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria, no. 40825/98, 31 July 2008

The Religious Denomination of Jehovah’s Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria, no. 5301/11, 10 November 2020

Republican Party of Russia v. Russia, no. 12976/07, 12 April 2011

Revert and Legallais v. France, nos. 14331/88 and 14332/88, Commission decision of 8 September 1989, Decisions and Reports 62, p. 309

—S—

Sanchez Navajas v. Spain (dec.), no. 57442/00, ECHR 2001-VI

Sáska v. Hungary, no. 58050/08, 27 November 2012

Schmidt and Dahlström v. Sweden, 6 February 1976, Series A no. 21

Schneider v. Luxembourg, no. 2113/04, 10 July 2007

Schwabe and M.G. v. Germany, nos. 8080/08 and 8577/08, ECHR 2011-VI (extracts)

Sergey Kuznetsov v. Russia, no. 10877/04, 23 October 2008

Shmorgunov and Others v. Ukraine, nos. 15367/14 and 13 others, 21 January 2021

Sidiropoulos and Others v. Greece, 10 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV

Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland, 30 June 1993, Series A no. 264

Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania [GC], no. 2330/09, ECHR 2013 (extracts)

Siveri and Chiellini v. Italy (dec.), no. 13148/04, 3 June 2008

Slavic University in Bulgaria and Others v. Bulgaria (dec.), no. 60781/00, 18 November 2004

Sørensen and Rasmussen v. Denmark [GC], nos. 52562/99 and 52620/99, ECHR 2006-I

Socialist Party and Others v. Turkey, 25 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III

Șolari v. the Republic of Moldova, no. 42878/05, 28 March 2017

Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX

Steel and Others v. the United Kingdom, 23 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII

Süleyman Çelebi and Others v. Turkey (no. 2), nos. 22729/08 and 10581/09, 12 December 2017

Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden, 6 February 1976, Series A no. 20

Swedish Transport Workers Union v. Sweden (dec.), no. 53507/99, ECHR 2004-XII (extracts)

—T—

Taranenko v. Russia, no. 19554/05, 15 May 2014

Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan, no. 37083/03, ECHR 2009

Tek Gıda İş Sendikası v. Turkey, no. 35009/05, 4 April 2017

The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom (dec.), no. 66336/01, 14 May 2002

The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria, no. 44079/98, 20 October 2005

The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria, no. 59491/00, 19 January 2006

The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria (no. 2), no. 34960/04, 18 October 2011

The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria, no. 59489/00, 20 October 2005

The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria (no. 2), nos. 41561/07 and 20972/08, 18 October 2011

Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece, no. 26698/05, 27 March 2008

Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia, no. 11828/08, 25 September 2012

Tsonev v. Bulgaria, no. 45963/99, 13 April 2006

Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey, no. 28602/95, ECHR 2006-II

Tuskia and Others v. Georgia, no. 14237/07, 11 October 2018

—U—

UNISON v. the United Kingdom (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I

Unite the Union v. the United Kingdom (dec.), no. 65397/13, 3 May 2016

Urcan and Others v. Turkey, nos. 23018/04 and 10 others, 17 July 2008

—V—

Veniamin Tymoshenko and Others v. Ukraine, no. 48408/12, 2 October 2014

Vialas Simón v. Spain, no. 16685/90, Commission decision of 8 July 1992, unreported

Vogt v. Germany, 26 September 1995, Series A no. 323

Vona v. Hungary, no. 35943/10, ECHR 2013

Vörður Ólafsson v. Iceland, no. 20161/06, ECHR 2010

Vyerentsov v. Ukraine, no. 20372/11, 11 April 2013

—W—

Weiss v. Austria, no. 14596/89, Commission decision of 10 July 1991, unpublished

Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom, nos. 30668/96 and 2 others, ECHR 2002-V

Women On Waves and Others v. Portugal, no. 31276/05, 3 February 2009

W.P. and Others v. Poland (dec.), no. 42264/98, ECHR 2004-VII

—Y—

Yaroslav Belousov v. Russia, nos. 2653/13 and 60980/14, 4 October 2016

Yazar and Others v. Turkey, nos. 22723/93 and 2 others, ECHR 2002-II

Yordanovi v. Bulgaria, no. 11157/11, 3 September 2020

Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, Series A no. 44

Young, James and Webster v. the United Kingdom, nos. 7601/76 and 7896/77, Commission's report of 14 December 1979, Series B, no. 39, p. 36

—Z—

Zakharov and Varzhabetyan v. Russia, nos. 35880/14 et 75926/17, 13 October 2020

Zehra Foundation and Others v. Turkey, no. 51595/07, 10 July 2018

Zhdanov and Others v. Russia, nos. 12200/08 and 2 Others, 16 July 2019

Zhechev v. Bulgaria, no. 57045/00, 21 June 2007

Ziliberberg v. Moldova (dec.), no. 61821/00, 4 May 2004

Zulkuf Murat Kahraman v. Turkey, no. 65808/10, 16 July 2019