

Willem Coppenolle
2de lic rechten
14 mei 2006

Noot Oost-Europees recht
Prof. dr. Mevr. Katlijn Malfliet
K.U. Leuven

EHRM: The United Macedonian Organisation **Ilinden** and Others v. **Bulgaria**
(App. no. 59491/00)
19 januari 2006

URL:
<http://cmiskp.echr.coe.int////tkp197/viewhbk.asp?action=open&table=1132746FF1FE2A468ACBCD1763D4D8149&key=12030&sessionId=7269945&skin=hudoc-en&attachment=true>

Korte samenvatting:

De vereniging zonder winstoogmerk Ilinden, die de rechten, cultuur en geschiedenis van Macedoniërs in Bulgarije verdedigt en de Macedonische minderheid in het land tegen discriminatie beschermt, krijgt geen officiële erkenning van de Bulgaarse overheid. Sinds de jaren 90 vroeg de organisatie tot driemaal toe om deze registratie. De Bulgaarse overheid bestempelt Ilinden als staatsgevaarlijk en vreest voor een bedreiging van de nationale eenheid van Bulgarije, en weigert (in hoofdzaak) om deze redenen de erkenning door te voeren. Leden van Ilinden waren immers in het verleden al betrokken bij gewelddadige acties. Bovendien gebruikt de organisatie vrij harde taal bij demonstraties voor meer rechten voor de Macedonische minderheid.

Ilinden stapt naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De organisatie beroept zich op art. 6 § 1 (recht op een eerlijk proces), art. 14 (verbod van discriminatie) en art. 11 (vrijheid van vereniging) EVRM, om alsnog een officiële erkenning (en daarmee gepaard rechtspersoonlijkheid) te verkrijgen.

Het EHRM verwerpt de argumenten van het Bulgaarse Hooggerechtshof en neemt met zes stemmen tegen één de schending van art. 11 EVRM aan.

De feiten die aan de basis van dit arrest liggen, situeren zich als volgt. Gedurende de periode 1990-2004 trachtte de organisatie Ilinden tot driemaal toe een officiële registratie (als vzw met rechtspersoonlijkheid) te bekomen van de Bulgaarse overheid. De organisatie werd opgericht met als doel de cultuur van de Macedonische minderheid in Bulgarije te bevorderen en deze bevolkingsgroep te behoeden voor discriminatie vanwege de Bulgaarse overheid. De organisatie wilde eveneens onafhankelijke politieke kandidaten steunen die de doelstellingen van Ilinden nastreefden en de bescherming van de Macedonische minderheid als prioriteit stelden.

De overheid weigerde echter Ilinden rechtspersoonlijkheid toe te kennen, omdat ze vreesde dat de nationale eenheid en de soevereiniteit van Bulgarije erdoor in het gedrang zouden kunnen komen. Bovendien wou zij voorkomen dat Ilinden gewelddadige acties en betogingen zou organiseren, die de Bulgaarse burgers in gevaar zouden brengen. Ook bij het Hof van Cassatie van Bulgarije kon Ilinden geen erkenning verkrijgen.

Aan de formele vereisten bij de oprichting van de organisatie was niet voldaan: het oprichtingsdocument moest de handtekeningen van de oprichters bevatten, niet van de bestuursleden. Het Bulgaarse Hof van Cassatie bevestigde dit standpunt, hoewel op het ogenblik van het cassatieberoep, deze formaliteiten reeds werden nageleefd. Hieruit mag blijken dat het vooral de hiervoor vermelde feiten (nl. de bedreiging van de Bulgaarse nationale eenheid door Macedonisch nationalisme en separatisme) zijn, die als drijfveer golden voor de beslissingen van de Bulgaarse rechtscolleges.

Na de uitputting van alle rechtsmiddelen binnen het nationale territorium, beslist Ilinden naar het EHRM te stappen, teneinde alsnog een registratie te bekomen.

Het EHRM bevestigt dat er een inbreuk is op art. 11 EVRM door de Bulgaarse rechtbanken, die op Bulgaarse wetgeving is gebaseerd. Bovendien erkent zij ook dat het doel dat Bulgarije met de inbreuk wenste na te streven legitiem is. De verhouding tussen de middelen (inbreuk op art. 11 EVRM) enerzijds en het na te streven doel (nationale eenheid en interne orde bewaren) anderzijds is echter disproportioneel, zoals we hieronder zullen bespreken.

Wat de hoofdredenen van de weigering tot erkenning door de overheid betreft, is de angst van de Bulgaarse rechtbanken voor gewelddadige acties van deze organisatie o.i. vrij ongegrond. Mochten de acties van de organisatie werkelijk van kwade wil getuigen, dan zou zij helemaal geen nood hebben aan een officiële registratie, wel integendeel: indien de betrokken leden zich verenigen, zonder enige erkenning, kunnen zij nog steeds werk maken van acties die de veiligheid van de Bulgaarse staat en zijn burgers in gevaar brengen.

Daarenboven blijkt Ilinden een organisatie te zijn die relatief weinig leden telt en weinig maatschappelijke invloed heeft. Mocht dit wel zo zijn, dan zouden deze feiten op zich echter evenmin afbreuk doen aan de hieronder beschreven redenering: de artt. 10-11 EVRM zouden uiteraard ook op een grote groep leden van toepassing zijn.

Het feit dat Bulgarije de registratie van de organisatie Ilinden zou aanvaarden, staat bovendien niet in de weg dat deze organisatie zich aan de wet moet houden. Elke gewelddadige actie kan en zal op de gepaste wijze worden berechtigd. Vanuit het standpunt van de Bulgaarse staat, lijkt het ons zelfs een gevaarlijke keuze om de erkenning van Ilinden halsstarrig te blijven weigeren: een erkenning impliceert immers ook dat de overheid enerzijds inzage krijgt in de activiteiten van Ilinden, en dat Ilinden anderzijds tot openbaarheid jegens de overheid wordt gedwongen. Met de beslissing van het Gerechtshof wordt Ilinden echter naar de illegaliteit verdrongen, waardoor de organisatie – indien zij effectief de uitvoering van kwaadwillige plannen betracht – zij aan veel minder overheidscontrole zal worden blootgesteld.

Ilinden spreekt echter tegen dat zij als organisatie plannen heeft die tot geweld moeten aanzetten, of tot een verscheuring van de Bulgaarse nationale orde. De organisatie wil zich beperken tot het samenbrengen van Macedoniërs, met als doel de Macedonische cultuur te beschermen. Daarnaast wil zij ook actie ondernemen tegen eventuele vormen van discriminatie vanwege de overheid tegen Macedoniërs in Bulgarije.

Het EHRM oordeelt o.i. terecht dat deze verdediging van Ilinden overbodig is: zelfs wanneer uitspraken beledigend, shockerend of aanstootgevend zijn, worden zij door het recht op vrije meningsuiting beschermd (een aantal beperkingen uitgezonderd: oproepen tot rassenhaat of geweld is uit den boze).

Door de weigering de organisatie te erkennen, schendt het Hof inderdaad een aantal belangrijke grondrechten, die in een democratische maatschappij moeten worden gegarandeerd. Het recht op vereniging en het recht op vrije meningsuiting (beschermd door resp. artt. 11 en 10 EVRM) staan hierbij centraal: de basisidee achter deze grondrechten is een bescherming van de burger(lijke vrijheden) tegen de (willekeur van de) staat. Het is dan ook onaanvaardbaar dat de Bulgaarse staat deze artikelen miskent, om zijn eigen bestaan niet in het gedrang te brengen. De belangen van de staat (overigens niet te verwarren met het algemeen belang, waarbij wel degelijk het belang van de burger, maar niet dat van de staat primeert) kunnen nooit bovengeschiedt zijn aan de grondrechten die in het EVRM worden gewaarborgd.

Het (mogen) in vraag stellen van de staat en/of het gevoerde beleid is o.i. een van de belangrijkste kenmerken die een democratie van een ondemocratisch regime onderscheidt – ook als die mening staatsgevaarlijk is en zelfs indien ze de democratie bedreigt (het moge duidelijk zijn dat elke vorm van geweld, zoals gezegd, die uit deze mening zou voortvloeien, wel degelijk strafbaar blijft).

Het verwondert ons dan ook dat Ilinden dit niet aanhaalt in zijn pleidooi voor het EHRM (het EHRM bespreekt dit recht op vrije meningsuiting echter zelf, en verbindt het eveneens met het recht op vereniging van art. 11 EVRM): de formulering van haar statuten is mede een reden die het Bulgaarse Hooggerechtshof aanhaalt om de weigering te motiveren. De Bulgaarse hoven interpreteren deze statuten als staatsgevaarlijk van inhoud. Dit is o.i. alsnog een schending van het recht op vrije meningsuiting, zoals hiervoor reeds aangehaald.

Het recht op vereniging mag volgens art. 11, 2 EVRM worden ingeperkt, indien de openbare orde of veiligheid dit behoeven (deze beperking wordt overigens ook in het voorontwerp van de Europese Grondwet voorzien; art. 8). Met het enkele feit dat Ilinden als vzw wordt erkend, komt de openbare orde o.i. niet in het gedrang. Zoals gezegd staan eventuele geweldplegingen vanwege individuele leden van de organisatie bovendien los van het bestaan (of de erkenning) ervan. Pas wanneer Ilinden zelf zou oproepen tot haat of geweld jegens de Bulgaarse bevolking, is het ingrijpen van de overheid gerechtvaardigd. De organisatie moet echter niet de gevolgen dragen van het gedrag van individuele leden, laat staan preventief elke vorm van erkenning worden ontnomen.

Art. 12 § 2 van de Bulgaarse Grondwet van 1991 stelt dat enkel politieke partijen politieke standpunten, als deze van Ilinden, mogen innemen. Het is o.i. vrij contradictorisch dit in deze context op te werpen: betekent dit dat, indien Ilinden een politieke partij zou oprichten i.p.v. een vereniging, het feit, dat de organisatie gewelddadige acties kan plannen, niet langer een beletsel is voor de erkenning van de organisatie? In de context van de voorgaande argumenten lijkt deze stellingname ons dan ook compleet irrelevant, zelfs vrij absurd te zijn.

Ilinden klaagt ten slotte aan dat de Bulgaarse rechtbanken vrij arbitrair met hun zaak zijn omgesprongen, en dat de oorzaak hiervan ligt in het feit dat de vertegenwoordigers van deze organisatie tot de Macedonische minderheid behoren (artt. 6 § 1 en 14 EVRM). In zijn arrest behandelt het EHRM deze schending nadat het reeds tot een schending van art. 11 EVRM heeft besloten (zie hieronder). Een meer uitgebreide commentaar bij deze artikelen is dan ook overbodig. O.i. is het moeilijk hierover te oordelen in deze noot, wegens het ontbreken van voldoende feitelijke gegevens of bewijzen omtrent enige willekeur.

Opvallend is de *dissenting opinion* van een van de rechters van het EHRM, rechter Botoucharova, die zelf Bulgaarse is. Zij verwijst in haar duiding naar gewelddadige betogingen van Ilinden in het verleden, en het agressieve taalgebruik van de organisatie tijdens haar activiteiten. Hoewel ze de radicaliteit van de inbreuk op de vrijheid van vereniging door Bulgarije erkent, stelt ze toch dat de Bulgaarse rechterlijke macht beter is geplaatst om te oordelen over deze zaak, omdat de nationale overheid nauwer bij de feiten is betrokken. In die zin lijkt voor haar ook de soevereiniteit van Bulgarije (in deze zaak) te primeren op de grondrechten van het EVRM.

Concluderend kunnen we stellen dat het tot verrassende vaststellingen blijft leiden, wanneer men als West-Europeaan de houding van de Bulgaarse rechterlijke macht (en de volksgeest in de Oost-Europese landen in het algemeen) gaat observeren. Noties als “nationale eenheid” en “soevereiniteit” hebben ook voor ons een niet onbelangrijke betekenis, die o.i. eerder relevant zijn in de context van buitenlandse betrekkingen, maar zelden of nooit worden gebruikt als argument om grondrechten en vrijheden van eigen burgers in te perken; het is dan ook ondenkbaar dat individuele grondrechten en vrijheden van de westerse burger ondergeschikt zouden worden aan de belangen van de overheid, de staat of de “nationale eenheid”. O.i. hebben minderheden wel degelijk een recht op bescherming, maar vloeit dit reeds voort uit de bestaande individuele vrijheden: de kleinste minderheid is immers de burger. Zijn verworven grondrechten, die door het EVRM worden gewaarborgd, gelden evenzeer voor een groep individuen, en moeten op gelijkaardige wijze worden gerespecteerd.