

Diana BOTĂU

Cauzele *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia și Biserica lui Isus Hristos a Sfinților din Zilele din Urmă c. Regatul Unit*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Secția a II-a
Cauza *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*
Cererea nr. 48135/06
Hotărârea din 23 iunie 2013
Art. 10 din Convenție – „Libertatea de exprimare”

Starea de fapt

I. Circumstanțele cauzei. Youth Initiative for Human Rights („petenta”) este o organizație non-guvernamentală înființată în anul 2003, cu sediul în Belgrad. Organizația monitorizează implementarea legislației de tranziție, în scopul asigurării respectului pentru drepturile omului, pentru democrație și preeminența dreptului (*rule of law*).

La 31 octombrie 2005, petenta s-a adresat Agenției de Informații Secrete din Serbia, căreia i-a solicitat date cu privire la numărul persoanelor supravegheate electronic de către această agenție, pe parcursul anului 2005.

La 4 noiembrie 2005, agenția a respins cererea petentei, în temeiul secțiunii 9 alin. (5) din Legea privind libertatea informațiilor.

La 17 noiembrie 2005, petenta s-a plâns Comisarului pentru Informații, un organism intern înființat în temeiul Legii privind libertatea informațiilor, cu scopul de a asigura respectarea acestei legi.

La 22 decembrie 2005, Comisarul a constatat că Agenția a violat normele în vigoare și a dispus ca aceasta să pună la dispoziția petentei informațiile solicitate, în termen de trei zile. Agenția a formulat apel, dar, la 19 aprilie 2006, Curtea Supremă din Serbia a admis excepția lipsei calității procesuale a apelantei și, implicit, a respins apelul.

La 28 septembrie 2008, Agenția i-a comunicat petentei că nu deține informațiile solicitate.

II. Legislația internă relevantă constă în Legea privind libertatea informației, din 2004, care instituie dreptul de acces la informații, procedura care trebuie urmată pentru exercitarea acestui drept, calea de atac împotriva refuzului unei autorități publice de a permite accesul la informații și excepțiile aferente acestui drept.

III. Documente internaționale relevante. Pactul internațional privind drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966, sub egida Națiunilor Unite, a intrat în vigoare pentru Serbia în 12 martie 2001. Art. 19 din acest tratat garantează libertatea de exprimare, în termeni similari celor din art. 10 CEDO. În iulie 2010, în Comentariul general nr. 34, Comitetul pentru drepturile omului – organismul alcătuit din experți independenți, creat pentru a monitoriza implementarea Pactului – a reiterat faptul că art. 19 din tratat include un

drept de acces la informațiile deținute de către autorități publice (documentul CCPR/C/GC/34 din 12 septembrie 2011, §18). Comentariul general precizează că astfel de informații includ baze de date deținute de o autoritate publică, indiferent de forma în care sunt arhivate informațiile, de sursa și de data la care au fost create (*ibidem*). În fine, Comitetul pentru drepturile omului a subliniat că, atunci când un stat parte impune anumite restricții libertății de exprimare, acestea trebuie să fie de așa natură încât să nu pună în pericol dreptul în sine; cu alte cuvinte, este important să nu se inverseze legătura dintre drept și restricție și dintre normă și excepție (a se vedea §21 din acest document).

Declarația conjunctă din 2004 a Raportorului special al Națiunilor Unite pentru libertatea de opinie și de expresie, a reprezentantului OSCE pentru libertatea presei și a Raportorului special al Organizației Statelor Africane pentru libertatea de expresie precizează, în partea sa relevantă, următoarele: „Dreptul de a avea acces la informații deținute de către autorități publice este un drept fundamental al omului, căruia trebuie să i se asigure efectivitate în sistemele interne, prin intermediul unei legislații cuprinzătoare (de exemplu, legi privind libertatea de informare), care să aibă la bază principiul maximei dezvăluiri, să instituie prezumția caracterului accesibil al tuturor informațiilor, mai puțin al acelor care se încadrează într-o grilă limitată de excepții. (...)”

Accesul la informație este un drept al cetățenilor. Prin urmare, procedurile care trebuie parcurse pentru a avea acces la informație trebuie să fie simple, rapide și gratuite sau, cel mult, să implice costuri reduse.

Dreptului de acces la informații trebuie să i se asocieze o grilă îngustă de excepții, atent croită, astfel încât să fie protejate interesele prevalente, publice și private, inclusiv intimitatea. Excepțiile ar trebui să opereze doar atunci când există riscul de a vătăma grav interesul protejat și când acest prejudiciu este mai important decât interesul public general de a avea acces la informații. Sarcina de a dovedi incidența unei situații corespunzătoare grilei de excepții îi revine autorității publice care refuză accesul la informații.

Autorităților publice trebuie să li pretindă atingerea unor standarde minime de management al bazelor de date. În timp, trebuie instituite sisteme care să promoveze standarde mai ridicate.

În eventualitatea constatării unor contradicții, legislația privind accesul la informații trebuie să prevaleze în raport cu alte acte normative.

Cei care solicită informații trebuie să aibă posibilitatea de a ataca orice refuz la o autoritate independentă, înzestrată cu competența de investiga și de a soluționa asemenea plângeri.

Autoritățile naționale trebuie să ia măsuri pentru a elimina cultura secretizării, care mai predomină încă în multe state, în cadrul sectorului public. Acestea trebuie să includă instituirea unor sancțiuni pentru cei care obstrucționează, în mod intenționat, accesul la informație. De asemenea, trebuie luate măsuri pentru a promova conștientizarea, în rândul publicului larg, a dreptului de acces la informație.

Trebuie luate măsuri, inclusiv prin alocarea resurselor și a atenției necesare pentru a asigura implementarea efectivă a legislației privind accesul la informații.

Trebuie luate măsuri urgente pentru revizuirea și, dacă este necesar, pentru abrogarea și amendarea legislației care restrânge accesul la informații, astfel încât aceasta să se alinieze standardelor internaționale în materie, inclusiv celor reflectate în această Declarație conjunctă. (...)

Anumite informații pot avea, în mod legitim, un caracter secret, din considerente legate de securitatea națională sau de necesitatea protejării altor interese prevalente. Totuși, legile de secretizare trebuie să definească securitatea națională în mod precis și să indice clar criteriile pe baza cărora se stabilește dacă informațiile pot sau nu să fie declarate secrete, astfel încât să se prevină abuzul de etichetare a informațiilor ca fiind «secrete», pentru a evita dezvăluirea unor informații care sunt de interes public. Legile de secretizare trebuie să indice în mod clar care sunt persoanele îndreptățite să califice documentele secrete și, de asemenea, trebuie să fixeze limite generale pentru durata de timp în care documentele pot rămâne secrete. Astfel de legi trebuie supuse dezbaterii publice”.

Declarația conjunctă, din decembrie 2006, a Raportorului special al Națiunilor Unite pentru libertatea de opinie și de expresie, a reprezentantului OSCE pentru libertatea presei, a Raportorului special al Organizației Statelor Africane pentru libertatea de expresie și a Raportorului special al Comisiei africane pentru drepturile omului și ale popoarelor precizează următoarele: „Autoritățile publice, fie ele naționale sau internaționale, nu dețin informații pentru ele însele, ci în numele publicului, și trebuie să permită accesul la aceste informații, cu unele excepții limitative”.

În drept,

I. Pretinsa violare a art. 10 Convenție

Petentul a susținut că Agenția de Informații Secrete din Serbia i-a refuzat accesul la anumite date privind supravegherea electronică, în ciuda unei decizii obligatorii definitive a Comisarului pentru informații, pronunțată în acest sens.

A. Admisibilitatea cererii

Guvernul a invocat excepția tardivității cererii formulate de petentă. În plus, a susținut că cererea este incompatibilă cu prevederile art. 10 din Convenție, atât *ratione materiae*, întrucât acest text nu garantează un drept general de acces la informații, cât și *ratione personae*, întrucât petenta nu are nevoie de informațiile solicitate.

Petenta a contestat susținerile Guvernului.

Referitor la excepția tardivității, Curtea reține că cererea petentei nu se raportează la deciziile invocate de Guvern, care erau în favoarea ei. Dimpotrivă, petenta a invocat refuzul Agenției de Informații Secrete de a-i comunica anumite date, în ciuda acelor decizii care îi erau favorabile. Având în vedere că petenta a înregistrat plângerea în timp ce situația invocată era încă neschimbată, Curtea nu poate admite excepția tardivității.

Referitor la ultimele două excepții, Curtea reamintește că „libertatea de a primi informații” include dreptul de avea acces la informații (a se vedea *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungaria*, nr. 37374/05, §35, 14 aprilie 2009). De asemenea, atunci când o organizație non-guvernamentală se implică în probleme de interes public, așa cum este cazul petentei, ea exercită rolul unui câine de pază, cu o importanță similară celei recunoscute presei (*Animal Defenders International c. Regatul Unit* [MC], nr. 48876/08, §103, 22 aprilie 2013). Prin urmare, activitatea petentei îi garantează o protecție similară celei pe care Convenția o acordă presei (a se vedea *Társaság a Szabadságjogokért*, cit. supra, §27). De aceea, Curtea respinge și ultimele două excepții invocate de Guvern.

Curtea constată că plângerea nu este în mod manifest nefondată, în sensul art. 35 paragraf. 3 lit. a) din Convenție, și că nu există niciun alt motiv de inadmisibilitate, astfel încât ea trebuie considerată admisibilă.

B. Fond

Petenta a susținut că refuzul Agenției de informații de a-i oferi date privind măsurile de supraveghere electronică i-au afectat negativ capacitatea de a-și exercita rolul de câine de pază și au violat art. 10 din Convenție.

În replică, *Guvernul* s-a referit la scrisoarea din 23 septembrie 2008, menționată mai sus, în care se precizează că Agenția de informații nu deține datele solicitate de petentă. De asemenea, *Guvernul* a subliniat că libertatea de a avea acces la informații presupune doar interdicția, adresată statului, de a împiedica o persoană să primească informații pe care alții ar vrea sau ar putea dori să le împartă cu ea; această libertate nu poate fi însă interpretată, în circumstanțele prezentei cauze, în sensul de a impune statului obligația pozitivă de a aduna și de a disemina informații, din proprie inițiativă (a se vedea *Guerra et alii c. Italia*, 19 februarie 1998, §53, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I).

Curtea reține că petenta a solicitat Agenției de informații anumite date referitoare la măsurile de supraveghere electronică. Inițial, Agenția a respins cererea, în temeiul dispozițiilor legale privind informațiile secrete. Ulterior, după ce Comisarul pentru informații a emis ordinul de a dezvălui informațiile, Agenția i-a comunicat petentei că nu deține datele solicitate. Este evident că petenta urmărea, în mod legitim, adunarea unor informații de interes public, cu intenția de a le împărtăși publicului și de a contribui în acest fel la o dezbatere publică, astfel încât răspunsul Agenției de informații a creat o ingerință în dreptul petentei la libertatea de exprimare (a se vedea, prin analogie, *Társaság a Szabadságjogokért*, cit. supra, §28, și *Kenedi c. Ungaria*, nr. 31475/05, §43, 26 mai 2009).

Exercițiul libertății de exprimare poate fi restrâns, dar orice asemenea restrângere trebuie să fie conformă dreptului intern. *Curtea* constată că restrângerile impuse de Agenția de informații nu îndeplinesc acest criteriu. Autoritatea internă creată special pentru a asigura respectul Legii privind libertatea de informații a examinat cauza și a decis că petentei trebuie să-i fie comunicate datele pe care le-a solicitat. Într-adevăr, Agenția de informații a răspuns în cele din urmă și a precizat că nu deține datele solicitate, însă acest răspuns nu este convingător, având în vedere răspunsul său anterior și natura informațiilor cerute (numărul persoanelor supuse supravegherii electronice de către Agenție, în anul 2005).

Curtea conchide că refuzul persistent al Agenției de informații din Serbia de a se supune unui ordin emis de Comisarul pentru informații violează legile interne și este arbitrar.

Pentru aceste considerente, *Curtea* a decis, în unanimitate, că *art. 10 din Convenție a fost violat*.

II. Aplicarea art. 46 din Convenție

Fragmentul relevant al art. 46 din Convenție prevede următoarele: „1. Înaltele Părți Contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții în litigiile în care ele sunt părți. 2. Hotărârea definitivă a Curții este transmisă Comitetului de Miniștri care supraveghează executarea ei”.

Înainte de a examina pretențiile formulate de petentă în temeiul art. 41 din Convenție, și având în vedere circumstanțele acestei cauze, *Curtea* va analiza care sunt efectele art. 46,

raportat la statul reclamat. Ea reiterează faptul că, în virtutea art. 46, Înaltele Părți Contractante și-au asumat obligația de a se supune hotărârilor definitive ale Curții în orice cauză în care sunt părți, executarea acestor hotărâri fiind supravegheată de către Comitetul de Miniștri al Consiliului European. Rezultă, printre altele, că o hotărâre în care Curtea constată violarea unui drept protejat de Convenție impune statului reclamat nu doar obligația juridică de a achita celor afectați orice sumă acordată în temeiul art. 41 ci, în plus, obligația de a decide, sub supravegherea Comitetului de Miniștri, care sunt măsurile generale și/sau, dacă este cazul, individuale, care trebuie adoptate în ordinea juridică internă, pentru a pune capăt violării constatate de către Curte și pentru a repara, pe cât posibil, efectele acesteia (a se vedea *Scozzari și Giunta c. Italia* [MC], nr. 39221/98 și 41963/98, §249, ECHR 2000-VIII). Scopul este acela de plasa petenul, pe cât posibil, în situația în care s-ar fi aflat dacă exigențele Convenției nu ar fi fost încălcate (*restitution in integrum*) [a se vedea *Emre c. Elveția (nr. 2)*, nr. 5056/10, §69, 11 octombrie 2011]. Cu toate că, de principiu, Curții nu îi revine rolul de a stabili care sunt remediile adecvate, capabile să asigure îndeplinirea obligațiilor statului reclamat în temeiul art. 46 din Convenție, totuși, violarea constatată în această cauză nu lasă loc, prin chiar natura ei, niciunei opțiuni reale cu privire la măsurile necesare pentru remedierea ei (a se vedea *Assanidze c. Georgia* [MC], nr. 71503/01, §202, ECHR 2004-II, și *Karanović c. Bosnia și Herțegovina*, nr. 39462/03, §29, 20 noiembrie 2007).

Prin urmare, Curtea constată că cea mai firească executare a hotărârii sale, și care s-ar corela cel mai bine cu principiul *restitutio in integrum*, ar fi aceea de a se asigura ca Agenția de informații secrete din Serbia să ofere petentei informațiile solicitate (și anume, numărul persoanelor supravegheate electronic de către Agenție, în anul 2005).

III. Aplicarea art. 41 din Convenție

În temeiul art. 41 din Convenție, *petenta* a solicitat despăgubiri în cuantum de 8.000 euro, cu titlu de daune morale, pentru prejudiciul suferit ca urmare a refuzului Agenției de informații secrete de a-i comunica datele solicitate, refuz care a împiedicat-o să genereze și să contribuie la o dezbatere publică deschisă și bine informată, cu privire la măsurile de supraveghere electronică, în Serbia.

Guvernul s-a opus acestor pretenții.

În *opinia Curții*, constatarea unei violări și ordinul de a pune la dispoziția petentei informațiile solicitate, constituie deja o justă satisfacție pentru orice prejudiciu moral pe care aceasta l-ar fi suferit.

În temeiul art. 45 parag. 2 din Convenție și a regulii 74 §2 din Regulamentul Curții, Judecătorii Sajó și Vučinić au formulat o opinie concurentă conjunctă, anexată prezentei hotărâri.

Opinia concurentă conjunctă a Judecătorilor Sajó și Vučinić

Suntem întrutotul de acord cu concluziile și cu motivarea acestei hotărâri. Ea are o importanță deosebită pentru acele țări unde, chiar și în ziua de azi, obiceiuri înrădăcinate fac dificil accesul la unele informații care, în perioada totalitarismului, erau folosite în scop opresiv, de către serviciile secrete. Redactăm totuși această opinie concurentă, în special pentru a sublinia necesitatea de a interpreta art. 10 în conformitate cu dezvoltările dreptul internațional referitoare la libertatea de informare, care implică accesul la informațiile

deținute de instituții publice. Ne referim, în particular, la Comitetul pentru drepturile omului, Comentariul general nr. 343 (documentul CCPR/C/GC/34 din 12 septembrie 2011, §18).

Recent (în hotărârea pronunțată în *cauza Gillberg c. Suedia* [MC], nr. 41723/06, §74, 3 aprilie 2012), Curtea a reiterat faptul că „dreptul de a primi și de a răspândi informații face parte, explicit, din dreptul la libertatea de exprimare, în temeiul art. 10. În esență, acest drept îi interzice Guvernului să împiedice pe cineva să primească informații pe care alții vor sau ar putea dori să i le transmită (a se vedea, e.g., *Leander c. Suedia*, 26 martie 1987, §74, Series A no. 116, și *Gaskin c. Regatul Unit*, 7 iulie 1989, §52, Series A no. 160)”.

Marea Cameră nu a citat și continuarea parag. 74 din hotărârea *Leander*: „În circumstanțe cum sunt cele ale prezentei cauze, art. 10 nu conferă unei persoane dreptul de a avea acces la o bază de date care conține informații cu privire al situația sa personală, și nici nu implică o obligația Guvernului de a comunica acelei persoane astfel de informații”.

Având în vedere evoluția juridică reflectată în hotărâre, precum și Convenția din 2009 a Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale (încă nu este în vigoare), și ținând cont, în particular, de exigențele democrației în societatea informației, considerăm oportun să subliniem anumite implicații ale prezentei hotărâri, în lumina cauzei *Gilbert*, pe care Curtea o va avea de soluționat în curând:

1. În epoca internetului, distincția dintre jurnaliști și alți membri ai publicului dispare rapid. Nu poate exista o democrație robustă în absența transparenței, căreia trebuie să-i slujească și de care trebuie să beneficieze toți cetățenii.

2. Cauza ridică problema obligațiilor pozitive ale statului, raportat la caracterul accesibil al informațiilor controlate de Guvern. Autoritățile sunt responsabile pentru depozitarea unor astfel de informații, iar pierderea lor nu poate fi o scuză, așa cum au pretins eronat autoritățile interne, în această cauză. Distincția dintre obligațiile pozitive și negative ale statului este dificil de trasat, atunci când este vorba despre accesul la informații. Dată fiind complexitatea pe care o presupune managementul informațiilor moderne, simpla absență a unei interdicții de a avea acces la informații ar putea fi insuficientă pentru o exercitare efectivă a dreptului la informație.

3. Fără a aduce atingere circumstanțelor specifice ale cauzei *Leander*, a-i recunoaște unei persoane un grad de acces mai restrâns la informații importante, care o privesc pe ea însăși și care sunt generate sau utilizate de către autorități, în comparație cu gradul de acces al publicului general la informații cu caracter general, poate părea illogic, cel puțin în anumite împrejurări. O distincție artificială între informații de interes public și informații de interes personal ar putea să prejudicieze accesul la informații de interes public. Desigur, accesul la informații, în temeiul art. 10, trebuie să respecte, în special, autodeterminarea informațională și considerentele la care se referă *cauza Klass et alii c. Germania* (6 septembrie 1978, §81, Series A no. 28).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Secția a IV-a

Cauza Biserica lui Isus Hristos a Sfinților din Zilele din Urmă c. Regatul Unit

Cererea nr. 7552/09

Hotărârea din 4 martie 2014

Ar. 9 din Convenție – „Libertatea de gândire, de conștiință și de religie”

Art. 14 din Convenție – „Interzicerea discriminării”

Biserica petentă are peste 12 milioane de membri în toată lumea, cunoscuți sub numele de mormoni. Dintre aceștia, aproximativ 180.000 trăiesc în Regatul Unit sau în Republica Irlandei. Congregațiile bisericilor locale sunt denumite circumscripții (*wards*) și cuprind, de regulă, între 100 și 500 de membri; ele sunt conduse de un episcop local. Membrii fiecărei circumscripții se întrunesc într-o capelă. Cinci, până la cincisprezece circumscripții alcătuiesc un *stake*. În fiecare *stake*, una dintre capelele mai mari este alocată întâlnirilor dintre membrii tuturor circumscripțiilor.

În Regatul Unit, Biserica petentă mai are două temple: unul în Londra și altul în Preston, Lancashire. Templul este considerat casa Domnului și unul dintre cele mai sacre locuri de pe pământ. Ceremoniile desfășurate aici au o profundă semnificație teologică pentru mormoni; ei consideră că numai cei mai devotați credincioși pot fi acceptați în templu, după obținerea unei recomandări în acest sens, din partea episcopului. Standardele pretinse pentru acordarea recomandării includ onestitatea, evitarea comportamentului abuziv, grija față de obligațiile familiale, fidelitatea matrimonială, adoptarea unor obiceiuri care corespund unui mod de viață sănătos și, pentru cei divorțați, respectarea obligațiilor de sprijin și a altor îndatoriri legale.

Prezenta cerere se referă la templul mormon din Preston, unde serviciile religioase sunt frecventate, în medie, de 950 de persoane, săptămânal. Potrivit unei legi fiscale din 1988, un ofițer de evaluare trebuie să întocmească și să păstreze o listă locală cu imobilele din zona sa, care sunt supuse impozitării. Imobilele folosite în scopuri caritabile beneficiază de o reducere a impozitului cu un procent de 80%, iar spațiile publice de închinare sunt exceptate de la obligația de a plăti impozitul. În 1998, templul din Preston a fost listat ca imobil folosit în scopuri caritabile și, prin urmare, i s-a impus un impozit redus cu 80% față de rata generală de impozitare, însă i s-a refuzat exceptarea de la plata impozitului, rezervată spațiilor publice de închinare. Ofițerul de evaluare a admis că centrul *stake* din aceeași zonă, inclusiv capela acestuia, cu încăperile și sălile adiacente, este un spațiu public de închinare, îndreptățit la exceptarea impozitării. Alte imobile ale sitului, cum sunt spațiile de cazare a misionarilor, erau supuse regimului de impozitare integrală. Pentru anul financiar 1999/2000, Biserica petentă a achitat un impozit total de 117.360 lire sterline, pentru toate imobilele impozabile din zona Preston.

La 5 martie 2001, petenta a solicitat radierea templului de pe lista imobilelor impozabile și a pretins beneficiul exceptării de la impozitare a spațiilor publice de închinare. La 21 octombrie 2004, Tribunalul specializat din Lancashire a decis că templul trebuie să beneficieze de excepția prevăzută de lege. La 14 decembrie 2005, Tribunalul Lands a desființat această decizie, iar la 24 noiembrie 2006 Curtea de Apel a respins apelul formulat în cauză. În consecință, petenta s-a adresat Camerei Lorzilor (*House of Lords*).

În fața Tribunalului specializat din Lancashire, a Tribunalului Lands și în fața Curții de Apel, petenta nu a formulat argumente întemeiate pe Convenția europeană a drepturilor

omului. Totuși, la Camera Lorzilor petenta a susținut că legislația relevantă este incompatibilă cu drepturile sale protejate de art. 9 din Convenție, separat sau coroborat cu art. 14.

La 30 iulie 2008, Camera Lorzilor a respins cererile petentei și a precizat că, potrivit dreptului intern, un spațiu public de închinare trebuie să fie deschis publicului general. Patru dintre cei cinci Law Lords au respins argumentele petentei întemeiate pe Convenție și au susținut că obligația de a achita o rată de 20% din impozitul general, pentru templul din Preston, nu intră în sfera de aplicare a art. 9, de vreme ce mormonii au în continuare libertatea de a-și manifesta religia, iar exigența legii privind accesul public se aplică în mod egal tuturor imobilelor religioase și nu se referă la mormoni, în particular.

Petenta a adresat o cerere Curții Europene a Drepturilor Omului și a susținut, printre altele, că refuzul autorităților interne de a excepta de la impozitare templul din Preston reprezintă o discriminare pe criterii religioase și îi violează drepturile protejate de art. 9 din Convenție, luat atât separat, cât și coroborat cu art. 14.

Guvernul a susținut că art. 14 nu conferă un drept individual la non-discriminare, astfel încât el trebuie asociat exercitării unui alt drept protejat de Convenție. Petenta nu a identificat nicio legătură concretă între exceptarea de la impozitare și art. 9 din Convenție; starea de fapt a cauzei este departe de valorile fundamentale pe care încearcă să le protejeze art. 9, astfel încât art. 14 nu se aplică, iar cererea trebuie declarată inadmisibilă.

În plus, petenta nu a dovedit că se află într-o situație semnificativ diferită în comparație cu orice altă organizație religioasă, raportat la prevederile Legii din 1988. Norma este de aplicare generală și se referă doar la folosința atribuită imobilelor; ea nu discriminează pe criteriul convingerilor religioase. Oricare dintre locurile de închinare ale petentei care sunt deschise publicului larg, cum sunt capelele sau centrele *stake*, se bucură de beneficiul excepției. Și alte organizații religioase au spații de rugăciune publice și private. De exemplu, cu toate că bisericile care aparțin Bisericii Anglicane sunt deschise publicului, clădirile lor religioase administrate de ordine închise sau de capele școlare ori capelele colegiilor pot permite un acces restrictiv. Atunci când astfel de spații nu sunt deschise publicului, ele nu sunt exceptate de la impozitare. Nu s-a produs nicio discriminare împotriva Bisericii petente; plângerea sa ar trebui calificată drept una de discriminare indirectă. Acesta este un concept pe care Curtea l-a admis în sfera art. 14 doar relativ recent și ar trebui să manifeste prudență și să nu extindă prea mult aplicarea art. 14, prin dezvoltarea acestui nou principiu. Petenta este cea căreia îi revine sarcina de a prezenta probe, *prima facie*, care să demonstreze că efectul unei măsuri sau al unei practici este discriminatoriu, iar apoi Guvernul trebuie să justifice acea măsură. În opinia Guvernului, diferența de tratament care a fost invocată în prezenta cauză nu a depășit acest prag.

Guvernul a mai susținut că în cazul în care, contrar celor arătate mai sus, Curtea va conchide că s-a produs, *prima facie*, o discriminare, acest efect este obiectiv justificat. Scopul principal al normei de impozitare este acela de a limita beneficiul excepției la imobilele care creează un beneficiu public. Această decizie a Parlamentului reflectă „interesul general al comunității” referitor atât la creșterea venitului în scopuri publice, cât și, mai specific, la „considerentele echității și ale beneficiului public”. În procedurile interne, Lordul Scott a identificat un al doilea scop al normei și a observat că, în contextul unei societăți marcate de o diversitate culturală, cum este cea a Regatului Unit, aerul secret al practicii religioase are un potențial divizant, uneori periculos. Parlamentul a urmărit aceleași scopuri legitime, prin legi succesive de impozitare, inclusiv prin Legea din 1988. Regimul diferențiat de impozitare

reflectă o decizie de politică fiscală, potrivit căreia exceptarea de la impozitare trebuie să aibă la bază binele public, iar nu un beneficiu privat. Venitul obținut din impozitare a fost el însuși investit în beneficiul public, de către autoritățile locale. Guvernul a fost întru totul îndreptățit să distingă între beneficiul direct al publicului, care rezultă din închinarea într-un imobil cu destinație religioasă, pe de o parte, și tipul de beneficii indirecte și amorfe la care se referă petenta, pe de altă parte.

În general, autorităților interne li se recunoaște o largă marjă de apreciere, atât în ceea ce privește măsurile generale de strategie economică sau socială, cât și în legătură cu atingerea unui echilibru între interese publice și drepturi religioase. Petenta nu a identificat nicio consecință practică pe care o are regimul de impozitare a templului asupra posibilității membrilor ei de a-și manifesta convingerile religioase. Cifrele prezentate de petentă se referă la impozitul achitat pentru întregul complex al templului, dar cuantumul corespunzător clădirii propriu-zise a templului este mai mic. Aceste sume trebuie privite în contextul resurselor de ansamblu ale petentei, care sunt considerabile. În cazul în care Curtea va aprecia că art. 14 este aplicabil, atunci testul proporționalității ar fi în mod evident respectat.

Petenta a considerat că templul din Preston, inclusiv vestiarul, încăperile pentru utilități, spațiile de birouri și cantina unde iau masa credincioșii trebuie să fie exceptate de la impozitare. Totuși, ea a subliniat că disputa sa cu Guvernul se referă mai curând la principiul în sine al exceptării de la impozitare a templului, decât la cuantumul ratei de impozitare. Normele relevante au determinat un tratament diferențiat și i-au impus petentei o sarcină fiscală, cu privire la templu, care nu era aplicată și altor structuri religioase. În plus, ele au exclus de la eligibilitatea pentru beneficiul excepției spațiul și ritualurile cele mai sacre ale petentei, dar, în același timp, au recunoscut un statut de excepție pentru locurile de închinare ale altor confesiuni. Această diferențiere implică prejudecăți, stereotipuri și o stigmatizare din partea statului, care au avut un efect prejudiciabil față de petentă și față de membrii săi care se închină în templu.

Discriminarea pe criteriul religios este una dintre ipotezele enumerate expres de art. 14 și poate fi justificată doar de motive foarte serioase. Guvernul a încercat să minimalizeze discriminarea pe care o evidențiază această cauză, prin raportarea ei la o legislație socială și economică mai generală, față de care Curtea ar trebui să aplice un standard lax de supraveghere. Totuși, această perspectivă este o inversare a unei analize adecvate. Problema nu este aceea că măsurile care afectează religia sunt supuse unui grad mai redus de supraveghere, pentru că vizează impozite sau pentru că reprezintă legislație economică ori socială, ci, mai curând, aceea că impozitele și legislația economică și socială au, în general, un caracter non-religios și, ca atare, nu sunt supuse supravegherii mai stricte pe care o pretind diferențele de tratament din domeniul religios. Decizia de a excepta de la impozitare templul din Preston nu poate fi caracterizată drept o simplă măsură generală de strategie economică sau socială. Cu toate că este, în mod evident, o măsură fiscală, ea se aplică organizațiilor religioase și impune o sarcină disproporționată unei anumite comunități religioase, datorită convingerile sale particulare.

Petenta a susținut că închinarea în templu ar trebui tratată cu același respect, iar templului ar trebui să i se recunoască aceeași exceptare de la impozitare, ca locurilor de închinare ale Bisericii Anglicane și ale altor confesiuni. Prin chiar natura sa, așa cum este înțeleasă de credincioși, participarea la închinarea în templu este condiționată de asumarea voluntară a unui mod de viață conform cu angajamentele religioase. Nu este vorba de o credință

privatizată, cu scopul de a fi exclusivă sau pentru a oferi beneficii private; dimpotrivă, însăși natura credinței, așa cum este înțeleasă de credincioși, pretinde izolare, pentru a promova natura ei sacră. Analogia relevantă ar fi să se insiste ca exceptarea de la impozit să fie refuzată spațiilor rezervate confesionalelor sau spațiilor din spatele iconostaselor, în bisericile ortodoxe. Așa cum o invitație adresată publicului larg de a intra în aceste spații ar întrerupe practicile sacre, la fel și natura închinării în templu ar fi distrusă, dacă publicul larg ar putea intra în el. Este inadecvat ca autoritățile statului să se implice în trasarea unor linii care discriminează între religii, pe baza unor înțelegeri eronate a naturii și a impactului practicilor religioase sau doar pentru că unele practici sunt diferite față de cele ale religiilor mai familiare.

Din moment ce s-a demonstrat existența unui tratament diferențiat, îi revine statului reclamat sarcina de a demonstra că diferența de tratament este justificată. Guvernul a susținut că scopul legitim al normei a fost să „limiteze beneficiul excepției de la obligația generală de a achita impozitele, la imobilele care oferă un beneficiu public”. Chiar dacă, în principiu, acesta este un scop legitim, Guvernul nu a reușit să demonstreze că beneficiul public nu decurge, în mod similar, din practicile religioase desfășurate de petentă în templu. Media de frecvență a serviciilor religioase din templul din Preston este de aproximativ 950 de persoane săptămânal, cifră care nu ar putea fi comparată defavorabil cu media de frecvență a bisericilor din cadrul Bisericii Anglicane. Beneficiul public care decurge direct din practica religioasă practică la templu include, printre altele, participarea largă la activități caritabile și umanitare, dedicare față de oameni și devotament față de responsabilitățile familiale. Promisiunile făcute în timpul rugăciunii colective din templu sunt apoi trăite și profită societății în ansamblu. Bani achitați cu titlu de impozit nu mai pot fi folosiți pentru veghea religioasă sau pentru misiunea caritabilă a petentei și îi afectează capacitatea de a construi noi spații de închinare. Deși este adevărat, în general, că sistemele de impozitare trebuie să utilizeze categorii largi pentru a fi eficiente, situația este diferită dacă, la fel ca în prezenta cauză, o normă aparent neutră impune o sarcină disproporționată și discriminatorie, atunci când este aplicată unei religii, cum este cea a petentei. Un impozit discriminatoriu nu poate fi justificat doar prin faptul că este un impozit larg.

Curtea a reamintit că art. 14 completează alte prevederi materiale ale Convenției și ale Protocoloalelor sale. El nu are o existență independentă, întrucât produce efecte doar în legătură cu „exercițiul drepturilor și al obligațiilor” protejate de acele prevederi. Aplicarea art. 14 nu presupune în mod necesar violarea unuia dintre drepturile materiale garantate de Convenție. Este necesar, dar și suficient, ca starea de fapt a cauzei să cadă „în sfera de aplicare a unuia sau mai multor articole ale Convenției”. Astfel, o măsură care, în sine, este conformă exigențelor articolului care consacră dreptul la o anumită libertate poate viola articolul relevant al Convenției, atunci când este citit în coroborare cu art. 14, dacă are o natură discriminatorie. *Curtea* a mai explicat că art. 14 se aplică ori de câte ori „dezavantajul creat (...) constituie una dintre modalitățile de exercițiu a unui drept garantat” sau atunci când măsura care face obiectul plângerii „are legătură cu exercițiul unui drept garantat”.

În jurisprudența sa, *Curtea* a stabilit că doar diferențele de tratament care au la bază o caracteristică identificabilă sau un statut pot echivala cu discriminarea, în sensul art. 14. Religia este special menționată în textul art. 14 ca un criteriu interzis de discriminare.

În general, pentru ca art. 14 să fie aplicabil, este necesară o diferență de tratament a persoanelor aflate în situații identice sau semnificativ similare. Totuși, aceasta nu este singura față a interzicerii discriminării, din conținutul art. 14. Dreptul de a nu fi discriminat cu

privire la exercitarea drepturilor garantate de Convenție este violat și atunci când, în absența unei justificări obiective și rezonabile, statele nu tratează diferențiat persoane ale căror situații sunt semnificativ diferite.

O asemenea diferență de tratament între persoane aflate în situații semnificativ similare sau tratamentul identic al persoanelor aflate în situații semnificativ diferite – este discriminatorie în absența unei justificări obiective și rezonabile, adică atunci când nu urmărește un scop legitim sau când nu există o legătură rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit. Statele contractante se bucură de o marjă de apreciere în a stabili dacă și în ce măsură diferențele dintre situații altfel similare justifică un tratament diferit. Întinderea acestei marje de apreciere variază în funcție de obiect și de circumstanțe.

În acest sens, Curtea a amintit că, în afara unor cazuri excepționale, dreptul la libertatea de religie, așa cum este garantat de Convenție, exclude orice discreție din partea statului, legată de calificarea caracterului legitim al convingerilor religioase sau al modurilor de manifestare ale acestora. Prin urmare, statul are obligația să rămână neutru și imparțial în relațiile sale cu diferite religii, confesiuni și credințe sau atunci când își exercită puterea legislativă în sfera libertății de religie. În opinia Curții, obligația care le revine autorităților statului în temeiul art. 9 de a-și păstra neutralitatea atunci când își exercită puterile în domeniul religios, precum și exigența instituită de art. 14, de a nu discrimina pe criterii religioase, pretind, ori de câte ori un stat creează un sistem de impozitare care exceptează de la obligația de plată unele grupuri religioase, ca toate grupurile religioase să beneficieze de o șansă egală de a candida pentru acest statut de beneficiar al excepției, iar criteriile stabilite în acest sens trebuie să fie aplicate într-o manieră nediscriminatorie.

În prezenta cauză, plângerea petentei se referă la rata de impozitare a templului mormon din Preston. Membrii Bisericii petente consideră că acest imobil este cel mai sacru centru religios al mormonilor; el este folosit ca loc de închinare de credincioșii care și-au consolidat devoțiunea și cărora li s-a acordat o „recomandare” în acest sens. În procedurile interne, Camera Lorzilor a considerat că obiectul plângerii nu intră în sfera de aplicare a art. 9 din Convenție, cu consecința inaplicabilității art. 14, întrucât refuzul exceptării de la obligația de plată a impozitului nu a împiedicat mormonii să-și manifeste convingerile religioase, iar normele referitoare la regimul excepției sunt aplicate în mod neutru, pentru toate grupările religioase. Curtea a precizat că înțelege foarte bine aceste susțineri ale instanțelor interne referitoare la starea de fapt a cauzei, cu toate că, în anumite circumstanțe, este posibil ca problemele referitoare la funcționarea imobilelor religioase, inclusiv cheltuielile ocazionate de impozitarea unor asemenea clădiri, să aibă un impact asupra exercițiului dreptului pe care îl au membrii grupărilor religioase de a-și manifesta convingerile religioase. Cu toate acestea, nu este necesar ca instanța europeană să decidă dacă, în circumstanțele particulare ale cauzei, plângerea petentului intră în câmpul de aplicare al art. 9, cu consecința aplicabilității art. 14, întrucât, pentru motivele arătate mai jos, Curtea a ajuns la concluzia că petitul discriminării este nefondat.

Pentru a dovedi existența unui tratament diferențiat, Biserica petentă a invocat faptul că, din cauza naturii doctrinei sale, potrivit căreia accesul în templu trebuie restricționat la cei mai devotați membri, care dețin o recomandare „curentă”, legea care instituie exceptarea integrală de la obligația de plată a impozitului doar cu privire la imobilele destinate locurilor publice de închinare oferă un avantaj fiscal mai redus Bisericii Mormone, în comparație cu alte confesiuni. Curtea a împărțit susținerea Guvernului, în sensul că plângerea petentei ar putea

fi caracterizată, cel mult, ca o discriminare indirectă. Totuși, față de starea de fapt a acestei cauze, nu este clar dacă refuzul de a excepta de la impozitare templul din Preston a dat sau nu naștere unor diferențe de tratament pentru grupuri similare, având în vedere că legislația fiscală relevantă se aplică în același mod și produce aceleași efecte față de toate organizațiile religioase, inclusiv față de Biserica Anglicană, raportat la capelele sale private. În plus, Curtea nu este convinsă că Biserica petentă se află într-o situație semnificativ diferită față de alte biserici datorită doctrinei sale privind închinarea templu, astfel încât să se poată justifica un tratament diferențiat în legătură cu exceptarea de la plata impozitului, de vreme ce nici alte confesiuni nu permit accesul publicului la unele dintre locurile lor de închinare, din motive doctrinale.

În opinia Curții, orice prejudiciu cauzat Bisericii petente prin aplicarea legislației fiscale este rezonabil și are o justificare obiectivă. În acest sens, Curtea a reținut că regimul excepției a fost aplicat inițial locurilor de închinare publică, de Legea din 1883. Scopul excepției a fost acela de a crea un beneficiu în favoarea imobilelor religioase care oferă un serviciu publicului larg, atunci când biserica respectivă practica închinarea „cu ușile deschise”. Camera Lorzilor a susținut că se creează un beneficiu public atunci când se permite publicului larg accesul la serviciile religioase.

Potrivit jurisprudenței sale consolidate, Curtea recunoaște statelor contractante o marjă de apreciere atunci când este vorba despre o decizie privind necesitatea și limitele unei ingerințe într-un drept protejat de Convenție. Așa cum a subliniat Guvernul, este adevărat că, de obicei, statul se bucură de o marjă de apreciere largă atunci când este vorba despre măsuri generale de strategie economică sau socială. Aceasta, întrucât autoritățile naționale sunt, în principiu, mai bine plasate decât judecătorul internațional pentru a aprecia ce este „în interesul public”, dată fiind cunoașterea lor directă a societății și a nevoilor ei. Politica utilizării excepțiilor de la obligația de a plăti impozit, pentru a promova binele public sub forma accesului la serviciile religioase, poate fi considerată o politică de strategie socială generală, în privința căreia autoritățile statului se bucură de o largă marjă de apreciere. Totuși, dată fiind importanța menținerii unui pluralism religios autentic, inerent conceptului de societate democratică, Curtea trebuie să fie prudentă și să se asigure că măsura contestată nu a avut consecințe disproporționate față de Biserica petentă.

În acest sens, Curtea reține că toate locurile de închinare ale petentei, care sunt deschise publicului, cum sunt capelele sau centrele *stake*, sunt exceptate de la plata integrală a impozitului, în timp ce templul, care nu este deschis publicului larg, beneficiază de o reducere cu 80% a ratei impozitului, datorită scopurilor sale caritabile. Se poate considera că această reducere cu 80% a ratei impozitului reflectă beneficiul public pe care petenta îl atașează templului, ca loc de închinare. Legislația prin care s-au adoptat măsurile contestate nu afectează legitimitatea credinței mormone. Dimpotrivă, ea este neutră, în sensul că este aceeași pentru toate grupurile religioase, în ceea ce privește manifestarea privată a convingerilor religioase, și produce exact aceleași consecințe negative pentru biserica creștină a Angliei, înființată oficial (Biserica Anglicană). În plus, rata impozitului care rămâne de achitat este relativ redusă, în termeni monetari, iar impactul măsurii contestate asupra petentei nu poate fi comparat cu prejudiciul suferit de petenții din alte cauze, cum sunt *Moscow Branch of the Salvation Army c. Rusia*, nr. 72881/01, ECHR 2006-XI, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et alii c. Austria*, nr. 40825/98, 31 iulie 2008, *Savez crkava „Riječživota” et alii c. Croația*, nr. 7798/08, 9 decembrie 2010.

Prin urmare, în măsura în care se poate susține că s-a dovedit o diferență de tratament între grupări religioase aflate în situații comparabile, în legătură cu exceptarea de la impozitare a unor locuri de închinare, asemenea diferență de tratament a avut o justificare obiectivă și rezonabilă. În particular, măsura contestată a urmărit un scop legitim, în interes public, iar între acest scop și mijloacele utilizate pentru atingerea lui există o legătură rezonabilă de proporționalitate. Nu se poate considera că autoritățile interne au depășit marja de apreciere care le-a fost recunoscută în acest context, chiar dacă avem în vedere obligațiile care îi revin statului în virtutea art. 9 din Convenție, raportat la exercitarea puterii legislative în sfera libertății religioase. În consecință, Curtea a considerat că Biserica petentă nu a suferit o discriminare care să violeze art. 14 din Convenție, coroborat cu art. 9.

În concluzie, și cu rezervele exprimate mai sus, Curtea a declarat plângerea admisibilă, dar a decis, în unanimitate, că nu s-a produs o violare a art. 14, coroborat cu art. 9 din Convenție.

Opinia concurentă conjunctă a Judecătorilor Ziemele și Hirvela

1. Cu toate că, în esență, suntem de acord cu soluția acestei cauze, am fi preferat să se rețină motivarea Camerei Lorzilor. La fel ca majoritatea Camerei Lorzilor, considerăm că starea de fapt a acestei cauze nu intră, în mod evident, în sfera de aplicare a art. 9 și că, prin urmare, art. 14 nu este aplicabil. Într-adevăr, Curtea a avut de soluționat cauze în care unele măsuri fiscale au afectat exercițiul dreptului la libertatea de religie, însă aici nu este cazul.

2. Credem că este important ca instanța europeană să definească limitele conceptului de „sferă de aplicare”, atunci când starea de fapt a cauzei o permite. Nu este posibil să continui să mergi pe premisa că aproape orice situație intră în sfera de aplicare a oricărui drept prevăzut de Convenție. În prezenta cauză, odată ce se acceptă că plângerea ar trebui examinată din perspectiva art. 14, cu toate că legislația care instituie excepții de la impozitare nu intră în sfera de aplicare a art. 9, metodologia Curții devine și mai puțin comprehensibilă. Se pare că, în această cauză, Curtea extinde conceptul de „sferă de aplicare” mai mult decât altădată și, procedând astfel, atribuie art. 14 un statut independent, pe care nu îl are în termenii Convenției.

3. Exceptarea de la impozitare este un privilegiu, iar nu un drept. Aplicarea acestui privilegiu nu a interferat cu exercițiul dreptului la libertatea de religie și, ca atare, considerăm că starea de fapt a cauzei nu intră în sfera de aplicare a art. 9. Am fi preferat ca această cauză să fie declarată inadmisibilă.