

## GRECIA

### CASO OURANIO TOXO Y OTROS C. GRECIA, SENTENCIA DE 20 DE OCTUBRE DE 2005<sup>1</sup>

**Salvador Tarodo Soria**

Universidad del País Vasco

La Constitución Griega consagra un modelo de relación Estado-Iglesia que parte del reconocimiento en su artículo tercero del peso sociológico de una determinada religión, -“la religión dominante en Grecia es la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo”-<sup>2</sup>, al tiempo que prohíbe la discriminación por convicciones

---

<sup>1</sup> Ver Anexo.

<sup>2</sup> *Artículo 3.*

“1. La religión dominante en Grecia es la de la iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo. La Iglesia Ortodoxa de Grecia, que reconoce como cabeza a Nuestro Señor Jesucristo, está indisolublemente unida, en cuanto al dogma, a la Gran Iglesia de Constantinopla y a las demás Iglesias Cristianashomodoxas, observando inmutablemente, como las demás iglesias, los santos cánones apostólicos y sinódicos, así como las tradiciones sagradas. Es autocéfala y es administrada por el Santo Sínodo, compuesto por todos los obispos en funciones y por el Santo Sínodo Permanente que, derivado de aquél, está constituido conforme a lo prescrito por la Carta Estatutaria de la Iglesia y con arreglo a las disposiciones del Tomo Patriarcal de 29 de junio de 1850 (mil ochocientos cincuenta) y del Acta Sinódica de 4 de septiembre de 1928 (mil novecientos veintiocho).

2. No se opone a las disposiciones del párrafo anterior el régimen eclesiástico establecido en ciertas regiones del Estado.

3. El texto de las Sagradas Escrituras es inalterable, y queda prohibida su traducción oficial en otra forma de lenguaje sin previo consentimiento de la Iglesia autocéfala del Constantinopla.”

religiosas o políticas<sup>3</sup> y reconoce la libertad de conciencia religiosa<sup>4</sup>.

Es importante comenzar señalando que los hechos analizados por la sentencia que nos ocupa tuvieron lugar en Flórina, última ciudad de Grecia antes de entrar en la República de Macedonia, Estado cuya fundación, tras el resquebrajamiento de la antigua Yugoslavia, provocó importantes recelos en Grecia.

En septiembre de 1995, el partido político «Ouranio Toxo», legalmente reconocido en Grecia y uno de cuyos fines declarados es la defensa de la minoría macedonia que vive en territorio heleno, abrió una sede en la ciudad de Flórina. En la fachada de la sede se colocaba el rótulo del partido, con la palabra, escrita en eslavo y en griego, «vino-zito» («arco iris»), expresión que, lejos de las connotaciones que en los países de nuestro entorno cultural está adquiriendo recientemente, en la zona en la que se desarrollaron los hechos es especialmente conflictiva, pues había

---

<sup>3</sup> *Artículo 5.*

2. Todos los que se encuentren en el territorio helénico gozarán de la protección absoluta de sus vidas, de su honor y de su libertad sin distinción de nacionalidad, de raza, de lengua ni de convicciones religiosas o políticas, si bien se admitirán excepciones en los casos previstos por el derecho internacional.

<sup>4</sup> *Artículo 13*

1. La libertad de conciencia religiosa es inviolable. El goce de los derechos individuales y políticos no podrá estar condicionado a las creencias religiosas de la persona.

2. Será libre toda religión conocida, y las prácticas de culto podrán ejercerse sin restricciones bajo la salvaguardia de las leyes, si bien el ejercicio de culto no podrá atentar al orden público ni a las buenas costumbres, quedando prohibido todo proselitismo.

3. Los ministros de todas las religiones conocidas estarán sometidos a la misma vigilancia del Estado y a las mismas obligaciones ante él que los de la religión dominante.

4. Nadie podrá ser dispensado del cumplimiento de sus deberes frente al Estado o negarse a acatar las leyes, en razón de sus convicciones religiosas.

5. No se podrá imponer juramento sino en virtud de una ley que a la vez determine la fórmula del mismo.

sido utilizada como lema durante la guerra civil en Macedonia por las fuerzas que quisieron tomar la ciudad.

La sentencia objeto de análisis declara probado que el 12 de septiembre los sacerdotes de la iglesia de Flórima hicieron pública una declaración en la que los miembros del partido político eran calificados de “amigos de Skopje”, animados por “sentimientos anti-helénicos y de traición”. Y continuaban la declaración convocando al pueblo a una manifestación de protesta contra los enemigos de Grecia que colocan arbitrariamente rótulos con inscripciones anti-helénicas y exigiendo su expulsión (&12). Al día siguiente, el Consejo Municipal de Flórima, celebraba una reunión informal y, a través de una resolución publicada en la prensa local, decidía organizar protestas contra los miembros del citado partido político (&13).

Ese mismo día, el Fiscal del Tribunal Criminal ordenaba la remoción del rótulo amparándose en que el nombre del partido en macedonio podía provocar discordias entre la población local. La retirada fue llevada a cabo por la policía local sin dar ninguna explicación, situación que los miembros del partido político respondieron volviendo a instalar un nuevo rótulo. Por la tarde, se concentraba frente a la puerta del edificio una muchedumbre, entre la que los afectados reconocieron al alcalde, el vicealcalde y varios consejeros municipales, que exigía la entrega del nuevo rótulo y profería insultos como “¡traidores!”, “¡perros!”, “¡muerte a los perros de Skopje!”, “¡os vamos a matar!” o “¡vamos a quemar todo!” (&14). Ya de madrugada, un grupo de personas atacaba la sede, derribando la puerta y obligando a los miembros del partido que se encontraban presentes a entregarles el controvertido rótulo. Horas más tarde otro grupo arrojaba por la ventana material inflamable prendiendo fuego a la sede. Ante los hechos, los miembros del partido llamaron en repetidas ocasiones a la policía local, cuya sede se encontraba apenas a 500 metros, obteniendo como respuesta que no disponían de efectivos para desplazarse (&15).

La acusación pública no sólo no puso en marcha ninguna acción frente a los causantes de los incidentes, sino que instó el inicio de procesamiento contra cuatro de los miembros del partido por “incitación a la discordia”, pues “habrían colocado en la sede del partido un rótulo en el que, entre otras cosas, estaba inscrito en un idioma eslavo la palabra «vino-zito» («arco iris»), que habría causado crispación entre los habitantes de la región” (&15). El Juez sobreescribió la causa, no sin antes reconocer que una multitud se concentró frente a la sede, provocando daños criminales que habían culminado con el incendio del local<sup>5</sup> (&16).

Varios de los miembros del partido político, por su parte, interpusieron demanda penal el 5 de diciembre de 1995 contra los alborotadores por varios delitos: incitación a la discordia, alteración del orden público, destrucción de la propiedad, daños criminales, amenazas, insultos e incendio intencionado (&17); siendo desestimada sus demandas y sucesivas apelaciones en todas las instancias<sup>6</sup> (&18-22).

El asunto llega finalmente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que por unanimidad estima que se ha producido vulneración del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, con apoyo en dos motivos: duración indebida del proceso (art.6.1 CEDH) y violación de la libertad de asociación (art.11 CEDH), en relación con el artículo 10 (libertad de expresión). Desde la perspectiva de la libertad de conciencia, resultan particularmente interesantes los argumentos jurídicos del Tribunal respecto a éste último motivo, pero antes señalaremos brevemente cuáles eran las alegaciones de cada una de las dos partes.

---

<sup>5</sup> *Tribunal Criminal de Florina*, Resolución de 15 de septiembre de 1998, n.º 979/1998.

<sup>6</sup> *Tribunal Criminal de Florina*, Dictamen de 24 de noviembre de 1999, n.º 30/1999, en apelación Resolución de 10 de diciembre de 1999-; *Tribunal de Apelación del Este de Macedonia*, 4 de abril de 2000, n.º 27/2000, en apelación Resolución de 4 de mayo de 2000; y, *Corte de Casación, Sección Criminal*, Resolución de inadmisibilidad n.º 176/2003.

El Gobierno justifica las decisiones de sus órganos, agentes y autoridades, en las referidas connotaciones históricas que en la zona posee el término «vino-zito», elegido como eslogan del partido y susceptible de provocar sentimientos de discordia en la población. Afirma también que la retirada del rótulo se produjo siguiendo los cauces establecidos por la Ley y que la policía cumplió con su deber de garantizar la seguridad, pues una vez retirado el rótulo nada permitía prever el cariz que iban a tomar los hechos en las horas posteriores.

Los recurrentes, por su parte, alegan que el eslogan no es más que la traducción al macedonio del nombre de su partido, constituyendo, la exhibición del rótulo una manifestación del ejercicio de su libertad política y subrayan que los ataques se produjeron por instigación oficial del clero y de las autoridades locales.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus argumentos jurídicos, como es habitual, comienza exponiendo los principios generales pertinentes, para después analizar su aplicación al caso concreto.

La Corte toma como punto de partida de sus argumentos su anterior doctrina que afirma el papel esencial que juegan los partidos políticos en los sistemas democráticos. Los partidos políticos son una forma de asociación esencial para el funcionamiento de la democracia<sup>7</sup>, los únicos que pueden subir al poder e influir en la construcción de la política de cada país, a través de las propuestas que ofrecen al electorado y de su capacidad para poner en marcha aquéllas una vez que suben al poder. Cualquier medida adoptada en relación con ellos está afectando, en consecuencia, tanto a la libertad de asociación, como al propio estado de la democracia del país en cuestión<sup>8</sup> (&34).

<sup>7</sup> Ver: *United Communist Party of Turkey and Others c. Turkey*, Sentencia de 30 de enero de 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 17, &25.

<sup>8</sup> Ver: *Socialist Party of Turkey (STP) and Others v. Turkey*, Sentencia de 12 de noviembre de 2003 n.º 26482/95, &36)

Para afirmar, a renglón seguido, que una «sociedad democrática» quedaría vacía de todo significado si estuvieran ausentes el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura. En particular, subraya el Tribunal, el pluralismo se basa, entre otras cosas, en el reconocimiento genuino *de*, y el respeto *para*, la diversidad y la dinámica de las tradiciones y de las identidades étnicas y culturales. La interacción armónica de personas y grupos con diversas identidades es esencial para la cohesión social<sup>9</sup> (&35).

Particularmente interesante, a mi juicio, es la vinculación que el Tribunal establece entre el derecho de asociación y la libertad de expresión. El hecho de que las actividades de los partidos políticos formen parte del ejercicio colectivo de la libertad de expresión también les legitima para considerarse amparados por el artículo 10 de la Convención<sup>10</sup>, pues, “como el Tribunal a reiterado frecuentemente, la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de asociación consagrada por el artículo 11” (&35).

Continúa el Tribunal indicando que la libertad de asociación exige no sólo una actitud negativa del Estado, sino también positiva. Habitualmente la jurisprudencia de la Corte ha hecho hincapié en el aspecto negativo del artículo 11 de la Convención, a tenor del cuál, las autoridades públicas deben abstenerse de adoptar medidas arbitrarias capaces de limitar el derecho a la libertad de reunión y de asociación. En vista de la esencial naturaleza de la libertad de asociación y de su estrecha relación con la democracia, se necesitan convincentes y categóricas razones para justificar las restricciones de esa libertad (&36). Sin embargo, la Corte, también ha reiterado con no menos énfasis que la Convención no está dirigida a garantizar los

---

<sup>9</sup> Ver *Gozelik and Others v. Poland* [GC], Sentencia de 17 de febrero de 2004, n.º 44158/98, &92.

<sup>10</sup> Ver *United Communist Party of Turkey and Others*, *cit.*, p. 17, &43.

derechos de forma teórica e ilusoria, sino práctica y efectiva<sup>11</sup>, de donde se sigue que el respeto genuino y eficaz de la libertad de asociación no se puede reducir a un simple deber de no injerencia por parte del Estado; un concepto puramente negativo no sería compatible con el objetivo del artículo 11, ni con el de la Convención en general.

Corresponde, por tanto, a las autoridades públicas el deber de proteger y garantizar el buen funcionamiento de una asociación o de un partido político, aún cuando pudiera resultar ofensivo para las personas que sostengan ideas o creencias opuestas a las que se pretenden promover. “Sus miembros deben poder reunirse -sostiene el Tribunal- sin temor a las brutalidades que pudieran infligirles sus adversarios. De instalarse tal tipo de temor se correría el riesgo de disuadir a otras asociaciones o partidos políticos a la hora de pronunciarse abiertamente sobre los temas de importancia para la colectividad. En efecto, en una democracia el derecho a contramanifestarse no puede llevarse tan lejos como para paralizar el derecho de asociación” (&37).

Expuestos los principios generales, el Tribunal procede a la aplicación de los mismos al caso concreto. Considera que “invocar la conciencia de pertenecer a una minoría lo mismo que la defensa y el desarrollo de la cultura de una minoría no puede ser tomado en absoluto como una amenaza a la «sociedad democrática», aunque pueda provocar tensiones<sup>12</sup>. Y es que la aparición de tensiones es una consecuencia inevitable del pluralismo, es decir, del debate libre sobre cualquier idea política. En este caso, el papel de las autoridades en circunstancias similares no consiste en eliminar la causa de las tensiones suprimiendo el pluralismo sino en procurar que los grupos

<sup>11</sup> Ver *Artico v. Italy*, Sentencia de 13 de mayo de 1980, series A n. 37, p.16, &33; y, más recientemente: *United Communist Party of Turkey and Others*, cit., pp. 18-19, &33.

<sup>12</sup> Ver *Sidiropoulos and Others c. Greece*, Sentencia de 10 de julio de 1998. *Reports* 1998-IV, pp. 1617-18, &41.

políticos enfrentados se toleren unos a otros”<sup>13</sup> (&40); dando un paso más, por cuanto se refiere al caso concreto, el Tribunal afirma que no cabe duda de que “el uso del término «vino-zito» ha suscitado ciertamente sentimientos hostiles en el seno de la población local. Con connotaciones ambiguas, está claro que era susceptible de molestar los sentimientos patrióticos o políticos de la mayoría de los habitantes de Flórima. Pero, con todo, el riesgo de generar tensiones en el seno e una comunidad por el uso público de términos políticos no es suficiente por sí mismo para justificar limitaciones a la libertad de asociación” (&41).

Finaliza el Tribunal confirmando el papel incitador de las autoridades, que deberían “supuestamente defender y promover los valores intrínsecos a un sistema democrático, tales como el pluralismo, la tolerancia y la cohesión social. En el supuesto analizado hubiera sido más adecuado a los citados valores que las autoridades locales en lugar de exacerbar los sentimientos de confrontación patrocinaran una actitud de conciliación” (&42); y, poniendo en cuestión la actuación de la policía local, pues los sucesos eran fácilmente previsibles y existe una obligación del Estado de adoptar las medidas oportunas para evitar los actos de violencia.

Aún cuando los principales argumentos de la sentencia focalizan su atención en la determinación de la existencia o no de vulneración de la *libertad de asociación* (art.11 CEDH), subrayando en algún parágrafo su estrecha relación con la *libertad de expresión* (art.10); también la *libertad de pensamiento, conciencia y religión* (art.9) se encuentra en la base

---

<sup>13</sup> Ver *Plattform “Ärzte für das Leben” c. Austria*, Sentencia de 21 de junio de 1988, Series A n.º 139, p. 12, &32; *Serif contra Grecia*, de 14 de diciembre de 1999, núm. 38178/97, *Repertorio de Sentencias y Resoluciones*, TEDH 1999-IX, &53, ECHR 1999-IX (Una crónica de esta sentencia se puede ver en: ODRIOZOLA IGUAL, C., *Laicidad y Libertades*, núm.1, 2001, pp.423-424); *Agga c. Grecia*, Sentencia de 17 de octubre de 2002, &60 (Una crónica de esta sentencia se puede ver en: TARODO SORIA, S., *Laicidad y Libertades*, núm.3, 2003, pp.670-675).



del caso analizado<sup>14</sup>. Y no sólo porque a la disputa subyacen evidentes factores de carácter religioso<sup>15</sup>, o por la peculiar configuración de las relaciones Estado-Iglesia característica del ordenamiento jurídico griego, que viene a sancionar constitucionalmente una suerte de *confesionalismo-sociológico* que atribuye a la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo el papel de «religión dominante», situación que, en el caso que nos ocupa, se traduce en la consideración del clero como «autoridad oficial», equiparada, en este sentido, a las autoridades locales<sup>16</sup>, y de cuya actuación instigadora, a la postre, también debe responder el Estado Griego<sup>17</sup>; sino, y esto tal vez sea aún más importante, por el estrecho entrelazamiento que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece entre las diversas libertades públicas<sup>18</sup>.

La *libertad de asociación*, en especial por cuanto se refiere a los partidos políticos, es esencial para garantizar la existencia del *pluralismo*, uno de los elementos inherentes al propio sistema democrático. Las actividades de los partidos políticos forman parte del ejercicio colectivo de la *libertad de expresión*, la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye, por tanto, uno de los objetivos primordiales de la libertad de asociación. Subraya el Tribunal, de esta forma, el estrecho vínculo que existe entre los artículos 10 y 11 del Convenio, es decir, entre las libertades de asociación y de

<sup>14</sup> Así lo entiende LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, en *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas. Un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa*, Civitas, 2007, pp.164-178, en particular se refiere a esta cuestión en las pp.164, 169, 171 y 178.

<sup>15</sup> Desde la idea, “tan frecuente a lo largo de la historia, de que la libertad religiosa en no pocas ocasiones puede aparecer mezclada con pretensiones patrióticas, políticas, culturales o incluso étnicas” (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *La afirmación de la libertad religiosa*, op.cit., p.178).

<sup>16</sup> && 12, 13, 31 y 32.

<sup>17</sup> && 31, 32 y 42.

<sup>18</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *La afirmación de la libertad religiosa*, op.cit., p.171.

expresión. ¿Y por qué no extender esa conexión también a la libertad reconocida en el artículo 9 se interroga MARTÍN RETORTILLO?<sup>19</sup>. En efecto, no resulta difícil, acudiendo a la jurisprudencia de la Corte, poner de relieve dicha conexión, también “la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los fundamentos de una «sociedad democrática» según el sentido del Convenio. El pluralismo inherente en una sociedad democrática, que ha sido acuñado a lo largo de los siglos depende de ello”.

La existencia de pluralismo permite al individuo formar sus convicciones en libertad, un espacio político, en el sentido más amplio de la palabra, en el que el individuo tenga a su alcance una *pluralidad* de creencias e ideas lo suficientemente amplia es condición necesaria para que pueda formar su conciencia en libertad<sup>20</sup>; y, viceversa, los derechos y libertades fundamentales, entre los que se encuentran las libertades de expresión, información, reunión, asociación y manifestación, que hacen posible la expresión y manifestación de esa conciencia tanto en su dimensión individual, como colectiva, se convierten en *garantías* del pluralismo democrático<sup>21</sup>. El pluralismo no sólo es, de esta forma, *consecuencia* de la inextirpable libertad humana, sino también *condición* de la propia libertad; no sólo es el resultado del ejercicio de la libertad, sino también “una conquista histórica que presenta una identidad propia y unas peculiares implicaciones jurídicas”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> PARDO PRIETO, P.C., «Las bases para la construcción del derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea», en AA.VV., *El derecho de la libertad de conciencia en el marco de la Unión Europea*, A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ (dir.), Colex, Madrid, 2002, pp. 167-186, en concreto p. 167.

<sup>21</sup> LLAMAZARES CALZADILLA, M.C., *Las libertades de expresión e información como garantía institucional*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 43 y ss.

<sup>22</sup> PRIETO SANCHÍS, L., «Principios constitucionales del derecho eclesiástico español», en IBÁN, I.C.; PRIETO SANCHÍS, L. y MOTILLA, A., *Curso de Derecho Eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la UCM, Madrid, 1991, pp. 173-216, en especial pp. 196 y ss.

La aparición de tensiones es una consecuencia inevitable del pluralismo, es decir, del debate libre. El papel de las autoridades no consiste en eliminar la causa de las tensiones suprimiendo el pluralismo, sino en procurar que los grupos enfrentados se toleren unos a otros. A esta idea, contundente y ejemplar, que sintetiza magistralmente las convicciones jurídicas fundamentales que conducen al Tribunal a la resolución de este tipo de supuestos, se llega igualmente, se parta del análisis de los elementos *ideológicos* (*Ouranio Toxo c. Grecia*)<sup>23</sup> o de los *religiosos* (*Agga c. Grecia*)<sup>24</sup> de la *libertad de conciencia*; en ambos casos, se puede afirmar que el artículo 9 del Convenio se encuentra en la base de los razonamientos del Tribunal.

---

<sup>23</sup> “La aparición de tensiones es una consecuencia inevitable del pluralismo, es decir, del debate libre sobre cualquier idea política. En este caso, el papel de las autoridades en circunstancias similares no consiste en eliminar la causa de las tensiones suprimiendo el pluralismo sino en procurar que los grupos políticos enfrentados se toleren unos a otros” (*Ouranio Toxo y otros c. Grecia*, Sentencia de 20 de octubre de 2005, n.º 74989/01, Sección Primera, & 40).

<sup>24</sup> Aunque “es posible que se cree tensión en situaciones en las que una comunidad religiosa, o de cualquier otro tipo, se divida, considera que ésta es una de las consecuencias inevitables del pluralismo. El papel de las autoridades en tales circunstancias, no es eliminar la causa de tensión eliminando el pluralismo, sino asegurar que los grupos en conflicto se toleren entre sí” (*Agga c. Grecia*, Sentencia de 17 de octubre de 2002, &60. Una crónica de esta sentencia se puede ver en: TARODO SORIA, S., *Laicidad y Libertades*, núm.3, 2003, pp.670-675).

ANEXO

SENTENCIA DE 20 DE OCTUBRE DE 2005, OURANIO  
TOXO Y OTROS C. GRECIA, N.º 74989/01 (SECCIÓN  
PRIMERA)

[En parte]

[...]

**B. The Court's assessment**

*1. General principles*

34. The Court has, on a number of occasions, confirmed the essential role played by political parties in democratic systems, where they are afforded rights and freedoms under Article 11 of the Convention and also under Article 10. Political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy (see *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, judgment of 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 17, § 25). It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena. In view of their role, any measure taken against them affects freedom of association and therefore the state of democracy in the country concerned (see *Socialist Party of Turkey (STP) and Others v. Turkey*, no. 26482/95, § 36, 12 November 2003).

35. Further, the notion of “democratic society” is devoid of any meaning if there is no pluralism, tolerance or open-mindedness. In particular, pluralism is built on, for example, the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of

traditions and of ethnic and cultural identities. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion (see *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 92, 17 February 2004). Accordingly, the fact that their activities form part of a collective exercise of freedom of expression also entitles political parties to seek the protection of Article 10 of the Convention (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, p. 17, § 43). As the Court has often reiterated, the protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of the freedom of association as enshrined in Article 11.

36. The Court habitually acknowledges that Article 11 of the Convention also takes on a negative aspect: public authorities must abstain from arbitrary measures capable of interfering with the right of free assembly and association. In this context the Court has had occasion to examine measures under Article 11 which involve the restriction of an individual's participation in a peaceful assembly (see *Ezelin v. France*, judgment of 26 April 1991, Series A no. 202, p. 23, § 53), the refusal to register an association (see *Gorzelik and Others*, cited above, §§ 104 et seq., and *Sidiropoulos and Others v. Greece*, judgment of 10 July 1998, Reports 1998-IV, pp. 1617-18, §§ 46-47) and the dissolution of a political party (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 135, ECHR 2003-II). In view of the essential nature of freedom of association and its close relationship with democracy there must be convincing and compelling reasons to justify such interference with this freedom.

37. Moreover, the Court has often reiterated that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective (see the *Artico v. Italy* judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, p. 16, § 33, and more recently *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, pp. 18-19, § 33). It follows from that finding that a genuine and effective respect for freedom of association cannot be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere; a purely negative

conception would not be compatible with the purpose of Article 11 nor with that of the Convention in general. There may thus be positive obligations to secure the effective enjoyment of the right to freedom of association (see *Wilson & the National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 41, ECHR 2002-V) even in the sphere of relations between individuals (see *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32). Accordingly, it is incumbent upon public authorities to guarantee the proper functioning of an association or political party, even when they annoy or give offence to persons opposed to the lawful ideas or claims that they are seeking to promote. Their members must be able to hold meetings without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents. Such a fear would be liable to deter other associations or political parties from openly expressing their opinions on highly controversial issues affecting the community. In a democracy the right to counter-demonstrate cannot extend to inhibiting the exercise of the right of association (see, *mutatis mutandis*, *Plattform "Ärzte für das Leben"*, cited above, § 32).

## 2. Application of the above principles to the instant case

38. In the present case it is for the Court to examine whether the obligations arising from Article 11 of the Convention were fulfilled by the domestic authorities.

39. The Court notes that, on 13 September 1995, the Florina police removed the sign on which the party's name was written in Macedonian. The Government justified that act by the negative historical connotation of the word *vino-zito* written on the sign in Macedonian. In particular, they argued that the word had been used as the rallying cry of forces seeking to capture the town of Florina during the civil war in Macedonia. In the Government's view, reference to this term was capable by itself of provoking feelings of discord among the inhabitants of Florina.

40. The Court considers that mention of the consciousness of belonging to a minority and the preservation and development of

a minority's culture cannot be said to constitute a threat to “democratic society”, even though it may provoke tensions (see *Sidiropoulos and Others*, cited above, § 41). The emergence of tensions is one of the unavoidable consequences of pluralism, that is to say the free discussion of all political ideas. Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing political groups tolerate each other (see *Plattform “Ärzte für das Leben”*, cited above, p. 12, § 32, and *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX).

41. In the instant case the Court observes that the Ouranio Toxo party is a lawfully constituted party, one of whose aims is the defence of the Macedonian minority living in Greece. Affixing a sign to the front of its headquarters with the party's name written in Macedonian cannot be regarded as reprehensible or considered to constitute in itself a present and imminent threat to public order. The Court accepts that the use of the term *vino-zito* certainly aroused hostile sentiment among the local population. Its ambiguous connotations were liable to offend the political or patriotic views of the majority of the population of Florina. However, the risk of causing tension within the community by using political terms in public did not suffice, by itself, to justify interference with freedom of association.

42. An additional question raised by this case is whether the attitude of the public authorities contributed to exacerbating the tension. In this connection the Court notes that the local authorities, two days before the incidents, had clearly incited the population of Florina to gather in protest against the applicants and some of their members had taken part in the protests (see paragraphs 13-14 above). They thus helped through their conduct to arouse the hostile sentiment of a section of the population against the applicants. The Court considers that the role of State authorities is to defend and promote the values inherent in a democratic system, such as pluralism, tolerance and social cohesion. In the present case, it would have been more in keeping

with those values for the local authorities to advocate a conciliatory stance, rather than to stir up confrontational attitudes.

43. Lastly, the Court must examine whether the police forces sufficiently guaranteed the protection of the party's premises. In this connection it notes that they could reasonably have foreseen the danger that the tension would boil over into violence and clear violations of freedom of association. The day that the sign in question was put back, groups of people had gathered in front of the party headquarters shouting insults and threats at the applicants. The State should therefore have taken appropriate measures to prevent or, at least, contain the violence. However, the Court cannot but find that the public authorities failed to take the measures necessary in the circumstances of the case. The Court thus observes that, when the headquarters were being attacked, the applicants allegedly called several times for the assistance of the police, who were located 500 metres away. They justified their failure to intervene by claiming that no officers were available to be dispatched to the scene. However, the Government gave no explanation for the lack of police manpower even though the incidents had been predictable. Further, the Court cannot overlook the fact that the public prosecutor did not consider it necessary to start an investigation in the wake of the incidents to determine responsibility. It was only once the applicants had lodged a complaint that the investigation began. In cases of interference with freedom of association by acts of individuals, the competent authorities have an additional obligation to take effective investigative measures (see, *mutatis mutandis*, *Özgür Gündem v. Turkey*, no. 23144/93, § 45, ECHR 2000-III).

44. For the foregoing reasons, the Court finds that by both their acts and their omissions the national authorities breached Article 11 of the Convention.