

Vedran Lopandić*

UDK 329.05(4-672EU)

UDK 341.645.2

str. 85-99.

POLITIČKE STRANKE U SUDSKOJ PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Apstrakt

Rad se bavi sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na tematiku političkih stranaka. Provenstveno zbog političkih faktora, Sud je kasno priznao značaj političkih stranaka za demokratska društva u odnosu na druge oblike udruživanja. Ipak, od kada im je pružio zaštitu u prvom redu zasnovanu na članu 11. Konvencije, Sud nije prestao da gradi i proširuje korpus zaštitnih normi. Praksa Evropskog suda i rad Venecijanske komisije postavljaju osnove evropskog prava političkih stranaka. Sud svoj pristup zasniva na delikatnoj ravnoteži između zaštite prava političkih stranaka i imperativa zaštite samog demokratskog poretka. Kao pravnim licima, Sud političkim strankama priznaje slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i pravo na slobodne izbore. Sud naglašava specifičnost političkih stranaka kao udruženja čiji je cilj osvajanje i vršenje vlasti te uzima u obzir njihov značaj za pravilno funkcionisanje demokratskih režima. Političke stranke također imaju izvjesne dužnosti koje su određene obavezom poštovanja temeljnih demokratskih principa. Iako Sud nudi ekstenzivnu koncepciju javne rasprave i strogo se postavlja prema ograničenju slobode političkog govora, pozivi na nasilje i govor mržnje predstavljaju kršenje Konvencije. Antidemokratske političke stranke, čije je programsko djelovanje

* Doktorant na studiju prava u oblasti međunarodnog prava na Univerzitetu u Strazburu, email: v.lopandic@unistra.fr. Rad je primljen 28.03.2018. Rad je odobren 29.04.2018.

zasnovano na vjerskom fundamentalizmu ili kakvom drugom obliku totalitarizma, također ne uživaju zaštitu Evropskog suda.

Ključne reči: političke stranke, sloboda udruživanja, Evropski sud za ljudska prava, Evropska konvencija o ljudskim pravima.

I Uvod

Po čuvenoj formuli Pjer Avrila (*Pierre Avril*), egzistencija političkih stranaka prethodila je njihovoj esenciji.¹ Varirajući stari egzistencijalistički *credo*, profesor Avril efektno sažima historijski nastanak i razvoj političkih stranaka: na njihovom primjeru, stvarnost i praksa prevazišle su maštu i teorije mislilaca.

Pravno priznanje postojanja i značaja političkih stranaka uslijedilo je tek nakon Drugog svjetskog rata. Tako mnogi posleratni ustavi izričito pominju političke stranke.² Međutim, sa izuzetkom SR Njemačke čije zakonodavstvo iz očiglednih historijskih razloga detaljno normira rad političkih partija, taj posleratni zamah uglavnom se sveo na nominalnu konstitucionalizaciju političkih partija. Osnovna poteškoća reguliranja rada političkih stranaka sastoji se u tome što su, najčešće, autori pravnih normi i njeni direktni adresati iste osobe. Dakle, trebalo bi da članovi zakonodavnih tijela koji su ujedno i članovi vladajućih partija izglasaju zakone kojima ograničavaju vlastito djelovanje. Takva isprepletenost adresata i adresanta norme u sprezi sa pravilom paritjske discipline stvara mnoge poteškoće za teoriju i praksu liberalnih demokratija. U prvom redu to čini institucionalni princip podjele vlasti sasvim anahronim mehanizmom za uspostavljanje ravnoteže među različitim granama vlasti.³ Kao posljedica toga, pomaci u razvoju te oblasti prava postizani su tek u namjeri vlastodržaca da umire javno mnijenje nakon političkih skandala velikih razmjera ili u namjeri da se ograniči manevarski prostor novih nosilaca vlasti.

Normativni okvir političkih partija u liberalnim demokratijama određen je takvom isprepletenošću pravnog i političkog. Postavlja se pitanje da li taj Gordijev čvor moguće presjeći angažiranjem međunarodnih organizacija koje po prirodi stvari mogu nezainteresovano da pristupe građi jer su strukturalno

¹ P. Avril, *Essais sur les partis politiques*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 1995, str. 23.

² Član 4. ustava Francuske od 4. oktobra 1958; član 21 ustava SR Njemačke od 23 maja 1949; član. 6. španskog ustava od 27. decembra 1978.

³ D. Levinson, R. Pildes, Separation of Parties, Not Powers, *Harvard Law Review*, volume 119, juni 2006, broj 8, str. 2312-2386.

imune na kratkoročne političke računice. Dakle jedno od mogućih rješenje bilo bi nadnacionalno regulisanje statuta i aktivnosti političkih stranaka.

Institucionalno djelovanje Savjeta Evrope svakako je usmjereno ka tome. Iako sa materijalnog aspekta, oblast prava političkih stranaka ostaje nacionalna, pod egidom Savjeta Evrope razvija se skup pravnih normi koje postepene grade *evropskog prava političkih stranaka*.⁴

Savjet Evrope osnovan je 1949. godine i najstarija je međunarodna organizacija na evropskom tlu. Osnovan je s dvostrukim ideološkim ciljem. S jedne strane, kao mnoge druge institucije međunarodnog prava, stvaranje te organizacije predstavlja direktan odgovor na nacističke zločine.⁵ U tom svojstvu, trebalo je da igra ulogu "savjesti Evrope"⁶ i da upozorava na nove pojave totalitarnih praksi u Evropi. S druge strane, Savjet Evrope imao je za cilj ideološko i institucionalno zbližavanje zapadnog bloka naspram komunističkog istoka. Evropska konvencija o ljudskim pravima, najveći uspjeh Savjeta, predstavlja dakle ideološki štiti zapadnih demokratija, sakrosanktni tekst koji sažima temeljne vrijednosti evropskog liberalnog političkog nasljeđa.⁷

Ipak, taj stariji i manje uspješni brat Evropske Unije⁸ morat će sačekati kraj Hladnog rata da bi se konačno približio ostvarenju uloge koja mu je vlastitim Statutom propisana. Nestanak sovjetske prijetnje i novonastala hegemonija liberalne demokratije ujedno označava promjenu aksiološke funkcije međunarodnog prava ljudskih prava⁹ kako na univerzalnom tako i na

⁴ Y. Poirmeur, D. Rosenberg, *Droit européen des partis politiques*, Paris, Ellipses, 2007.

⁵ B. Zupančič, *The Owl of Minerva, Essays on Human Rights*, Utrecht, Eleven international Publishing, 2008, str. 28-29.

⁶ P.H. Teitgen, *Aux sources de la Cour et de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bordeaux, 2000, str. 37.

⁷ Danas kada se evropski sistem zaštite ljudskih prava često kritikuje zbog svojih ultraliberalnih rješenja, interesantno je prisjetiti se da su u svojoj osnovi evropski sistem nadnacionalne zaštite pojedinaca zamislili posleratni konzervativci, prvenstveno britanski sa Čerčilom na čelu, koji su taj sistem zamislili kao odbranu od ljevice. Vid. M. Duranti, *The Conservative Human Rights Revolution, European identity, transnational politics, and the origins of the European convention*, New York, Oxford University Press, 2017.

⁸ Poređenja radi, budžet same Evropske komisije veći je od budžeta cjelokupnog Savjeta Evrope.

⁹ Za historijski pregled razvoja međunarodnog prava ljudskih prava vid. W. Osiatynski, "The historical development of human rights", u: *The Routledge Handbook of International Human Rights Law*, (ur. S. Sheeran, N. Rodley), London New York, Routledge, 2013, pp. 9-24.

regionalnom nivou: od poslednje linije odbrane demokratskog poretka ono se pretvara u aktivni element globalnog projekta liberalne transformacije društava.¹⁰

Ta promjena paradgime vjerovatno je najvidljivija na primjeru transformacije institucionalne uloge Savjeta Evrope. Potunim iako postepenim proširenjem na istok,¹¹ Savjet se iz ekskluzivnog kluba zapadnih demokratija pretvara u školu demokratije za novopridošle učenike s one strane bivše gvozdene zavjese. Savjet Evrope time postaje organizacija koja, po prvi put u historiji, objedinjava teritorij koji se prostire od *Lisabona do Vladivostoka* sa zadatkom da bude "čuvar demokratske sigurnosti zasnovane na ljudskim pravima, demokratiji i pravnoj državi", kako je odlučeno na Bečkom samitu održanom 8. i 9. oktobra 1993.¹² S ciljem pomaganja ustavne tranzicije zemalja centralne i istočne Evrope u tom periodu osnovana je i Venecijanske komisija (Evropska komisija za demokratiju putem prava) koja će, zajedno sa Evropskim sudom, igrati veliku ulogu u stvaranju evropskog standarda zaštite političkih stranaka.¹³

II Priznanje uloge političkih stranaka

Sve do poslednjih godina dvadesetog stoljeća, odnos Evropskog suda za ljudska prava prema političkim partijama karakterizira velika odmjerenost. Prvi predmet koji se direktno tiče neke političke stranke riješen je već 1957. godine. Tada je stara Evropska komisija za ljudska prava glatko odbila predstavku njemačke komunističke partije¹⁴ koju je njemački ustavni sud raspustio i zabranio kao neustavnu. U kontekstu hladnog rata, Komisija donosi odluku o nedopuštenosti i to primjenom člana 17. Konvencije¹⁵ dosljedno se držeći Sen-Žustove (*Saint-Just*) maksime da *nema slobode za neprijatelje slobode*.

¹⁰ J. Charvet, E. Kaczynska-Nay, *The Liberal Project and Human Rights The Theory and Practice of a New World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹¹ S izuzetkom Bjelorusije.

¹²

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680536c82>.

¹³ Vid. izvještaje Venecijanske komisije *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*, 10. Januar 2000; *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 25. oktobar 2010; *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, 3. juni 2009.

¹⁴ Comm EDH, *Affaire Parti communiste d'Allemagne c. Allemagne*, 20 juli 1957.

¹⁵ Član 17. posvećen je zabrani zloupotrebe prava i predviđa sljedeće: "Ništa u ovoj konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u

Stoga možda nije slučajnost što je Sud baš na primjeru druge komunističke partije počeo graditi korpus zaštitnih normi time iskupljujući prethodnu rigidnost i postavljajući temelje savremenog evropskog pluralizma u eri trijumfa ljudskih prava kao ideologije posle kraja ideologija.¹⁶

Temelji su postavljeni u predmetu TBKP-a, prokurdski orijentisane komunističke partije¹⁷ koju su turske vlasti bile zabranile. Turska je u svoju odbranu tvrdila da član 11 Evropske konvencije¹⁸ nije primjenjiv na političke stranke i zahtijevala primjenu člana 17. pozivajući se na presedan Komisije i tvrdeći da je djelatnost TBKP-a usmjerena protiv ustavne strukture Republike Turske.¹⁹ Sud nije odobrio takvo stanovište i iskoristio je priliku da izloži svoje shvatanje uloge i značaja političkih partija u demokratskim režimima. Da bi otklonio prigovor neprimjenjivosti člana 11, Sud nudi dva argumenta, jedan zasnovan na slovu Konvencije a drugi na njenom duhu.²⁰ Kao prvo, primjenjujući metodu tumačenja Konvencije dobro ustaljenu još od presude Golder,²¹ Sud zaključuje da član 11. ne isključuje političke stranke time što izričito pominje samo sindikate. Po mišljenju Suda, to je samo jedan od oblika koji može poprimiti sloboda udruživanja; taj oblik je istaknut u duhu vremena kada je Konvencija usvojena, te se time nipošto ne isključuju ostale forme udruživanja, što dokazuje upotreba glagolskog priloga sadašnjeg "uključujući" (*y compris* na francuskom, *including* u engleskoj verziji).²² Drugi argument je teleološke prirode i zasniva se na značaju političkih stranaka

neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom."

¹⁶ C. Douzinas, *The End of Human Rights Critical Legal Thought at the Turn of the Century*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2000.

¹⁷ ESLJP, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30. januar 1998.

¹⁸ "1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa. 2. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovim članom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije."

¹⁹ ESLJP, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30. januar 1998, §19-21.

²⁰ Y. Lecuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009, str. 258.

²¹ ESLJP, *Golder c. Royaume-Uni*, 21. februar 1975.

²² ESLJP, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30. januar 1998, §24.

za demokratiju. Uzevši u obzir značaj demokratije za "sistem Evropske konvencije", Sud ističe da nema sumnje u to da član 11. štiti političke stranke.²³

Ali Sud se nije zaustavio na tome nego je u toj presudi iznio i svoju tezu o konspostancijalnosti demokratije i Konvencije prema kojoj je demokratija jedini politički model u skladu sa Konvencijom.²⁴ Samo godinu dana kasnije Sud će otići i korak dalje pa ustanoviti da je njegova uloga da "pazi na postojanje stvarnog demokratskog režima na prostoru primjene Evropske konvencije".²⁵

Proglasivši se garantom demokratije u Evropi, Sud će narednih godina svoj aktivizam²⁶ upotrijebiti u svrhu ekstenzivnog tumačenja Konvencije. Od tada *jurisprudencija* koja se posredno ili neposredno tiče političkih partija ne prestaje rasti. U toj oblasti, sudska praksa Evropskog suda nastoji uspostaviti ravnotežu između tri ne uvijek saglasna imperativa: kao prvo, potrebno je zaštititi političke stranke kao oblik udruživanja kojim pojedinci ostvaruju politička prava i prava političke prirode; potom, potrebno je zaštititi stranke kao entitete neophodne za opstanak pluralizma i dobro funkcionisanje demokratije; konačno, potrebno je zaštititi samu demokratiju od uspona eventualnih totalitarnih partija.

III Zaštita prava političkih partija

Jedna od specifičnosti evropskog sistema zaštite ljudskih prava jeste i aktivna legitimacija pravnih osoba za pokretanje postupka pred Evropskim sudom koja je određena članom 34. Konvencije. Prava zagwarantovana Konvencijom na koja se mogu pozivati političke stranke određena su njihovom prirodom. Prema tome, prava koja su im zagwarantovana kao pravnim osobama su sloboda okupljanja i udruživanja (član 11), sloboda izražavanja (član 10) te pravo na slobodne izbore (član 1. Dodatnog Protokola).

IV Sloboda udruživanja političkih stranaka

Za Evropski sud stepen efektivnosti slobode udruživanja u jednoj zemlji predstavlja barometar demokratičnosti te zemlje.²⁷ Prva među demokratskim

²³ *Ibid.* §25.

²⁴ *Ibid.* §45.

²⁵ ESLJP, *Matthews c. Royaume-Uni*, 18. februar 1999, § 49.

²⁶ R. Toma, *La réalité judiciaire de la Cour Européenne des Droits de l'Homme : activisme et retenue judiciaires*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

²⁷ ESLJP, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10. juli 1998; ESLJP, *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004.

slobodama i svakako najznačajnija za političke stranke, nakon posvećenja presudom TBKP Sud ovu slobodu neprestano obogaćuje. U presudi *Redfearn*²⁸ Sud je izričito proširio svoj čuveni demokratski triptih iz presude *Handyside*²⁹ na slobodu udruživanja. Prema tome, političke stranke mogu zastupati ideje koje "vrijedaju, šokiraju ili provociraju" sve dok poštuju temeljne demokratske principe i ne pozivaju na nasilje.

Mogućnost osnivanja pravnog lica osnovni je element slobode udruživanja bez čega bi to pravo bilo lišeno efektivnosti. Sloboda udruživanja ne uključuje samo pravo da se osnuje politička stranka, nego i pravo učlaniti se u stranku, pravo napustiti stranku ili odbiti da se bude članom stranke.³⁰ Sud ipak prihvata veća ograničenja kada su u pitanju državni službenici.³¹ Međutim kako Sud u slučaju mađarske policije uzima u obzir historijske okolnosti da opravda svoju odluku, nije isključeno da protok vremena i konsolidacija demokratije utiču na eventualnu promjenu sudske prakse.³²

Stranke imaju pravo odbiti zahtjev za učlanjenjem i isključiti članove koji se ne drže partijske linije,³³ mogu usvojiti statut te njime uspostaviti pravila unutrašnjeg funkcionisanja. Također, uživaju pravo na imovinu kao i sva proceduralna prava. Od presude *Guneri*, sudska praksa im izričito priznaje i pravo na mirno okupljanje.³⁴

Godine 2005, u presudi *Ourano Toxo*³⁵ Sud je utvrdio da države članice imaju pozitivnu obavezu³⁶ da štite slobodu udruživanja političkih stranaka naspram

²⁸ ESLJP, *Redfearn c. Royaume-Uni*, 6. novembar 2012.

²⁹ ESLJP, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7. Decembar 1976.

³⁰ Negativna dimenzija slobode udruživanja ustanovljena je presudom *Sigurjonsson c. Islande*, 30. juni 1993, § 35.

³¹ ESLJP, 20. maj 1999, *Rekvenyi c. Hongrie*. 20. maj 1999; vid. i *Vogt c. Allemagne*, 26. septembar 1995.

³² To je jedan od argumenata u *Ždanoka c. Letonnie*, 16. mart 2003.

³³ ESLJP, *Refah Partisi c. Turquie*, 13. februar 2003, § 115; ESLJP, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, 8. decembar 1999. Vid. S. Manojlović, *Pravni aspekti isključenja iz političke stranke, Sveske za javno pravo*, 2017, broj 30, str. 78-85.

³⁴ ESLJP, *Guneri c. Turquie*, 12. Juli 2005; ESLJP, *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, 14. Februar 2006, §§ 76-77; vid. i ESLJP, *Association Rhino et autres c. Suisse*, 11. oktobar 2011.

³⁵ ESLJP, *Ouranio Toxo c. Grèce*, 20. oktobar 2005.

³⁶ C. Madeaine, *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2014.

drugih pojedinaca. Primjenjujući teoriju horizontalnog efekta³⁷ prava, Sud je ustanovio da države potpisnice Konvencije imaju obavezu da garantuju efektivnost slobode političkog udruživanja čak i u odnosima među pojedincima.

V Sloboda izražavanja političkih stranaka

U ideološkom sklopu Konvencije, sloboda izražavanja zauzima posebno mjesto. Po mišljenju Suda, ona nije samo subjektivno pravo zajamčeno Konvencijom nego predstavlja istovremeno i objektivni princip evropskog sistema zaštite prava.³⁸ U skladu s tim shvatanjem, Sud većinu aktivnosti političkih stranaka tumači kao manifestaciju slobode izražavanja u njenom kolektivnom obliku. Riječima Suda, sloboda izražavanja je dragocjena za svakoga, ali je posebno značajna za političke stranke i njihove aktivne članove, jer oni predstavljaju svoje birače i štite njihove interese.³⁹ Slučajevima ograničavanja slobode izražavanja članova opozicije – institucionalne ili civilne – Sud pristupa naročito strogo, jer po mišljenju Suda, drugi paragraf člana 10. Evropske konvencije ne dozvoljava ograničavanje sloboda govora u oblasti političkih rasprava ili svakog drugog pitanja od javnog značaja.⁴⁰ Zahvaljujući takvoj esktenzivnoj koncepciji izražavanja,⁴¹ Sud se ne opterećuje time da precizno definiše statut učesnika javne rasprave; svako ko učestvuje u *debati ideja* uživa visoki stepen zaštite od sudaca koji vijećaju u strazburškoj Palati ljudskih prava: od parlamentaraca⁴² preko aktivnih članova političkih stranaka⁴³ i pripadnika civilnog društva⁴⁴ pa sve do novinara, koji predstavljaju *pse čuvar*⁴⁵ demokratije.

³⁷ B. Moutel, *L'«effet horizontal» de la Convention européenne des droits de l'homme en droit privé français: essai sur la diffusion de la CEDH dans les rapports entre personnes privées*, Limoges, Université de Limoges, 2006.

³⁸ Vid. ESLJP, *Lindon, Ochtakovsy-Laurens et July c. France*, 22 oktobar 2007, izdvojeno mišljenje sudaca Rozakis, Bratza, Tulkens i Šikota.

³⁹ ESLJP, *Incal c. Turquie*, 9. juni 1998, § 46.

⁴⁰ ESLJP, *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25. januar 1996, § 58.

⁴¹ A.C. Rasson et alia, *Six figures de la liberté d'expression*, Limal, Anthemis, 2015.

⁴² ESLJP, *Castells c. Espagne*, 23. april 1992, §42; ESLJP, *F. Yazar et autres c. Turquie*, 23. septembar 2004, § 27; ESLJP, *Zana c. Turquie*, 6. april 2004.

⁴³ ESLJP, *Incal c. Turquie*, 9. juni 1998; ESLJP, *Mamere c. France*, 7. novembar 2006, §25; ESLJP, *Jean-Jacques Morel c. France*, 10. oktobar 2013, § 42; ESLJP, *Desjardin c. France*, 22. novembar 2007, § 48; ESLJP, *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 mars 2011, § 54.

⁴⁴ ESLJP, *Steel Morris c. Royaume-Uni*, 15. februar 2005.

⁴⁵ ESLJP, *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27. mart 1996, § 39.

Ekstenzivnoj koncepciji učesnika javne rasprave odgovara i široko postavljeni tematski spektar same rasprave. Prema tome, političke stranke ne mogu biti spriječene da raspravljaju o stvarima od javnog značaja ma one uključivale ustavni ili teritorijalni preustroj zemlje⁴⁶ ili čak otvorene pozive na separatizam,⁴⁷ pod uslovom da se poštuju temeljni demokratski principi. Dakle, sve dok crvena linija poziva na nasilje nije pređena, debata je legitimna.

Ipak liberalni korijeni sloboda izražavanja⁴⁸ ne vode Evropski sud tako daleko kao američki vrhovni sud koji tradicionalno odbija tematsko tj aksiološko sužavanje diskurzivnog polja. Evropski sud ne vidi javno polje kao slobodno tržište ideja,⁴⁹ jer određena mjera državne regulacije ipak je dopuštena. Pored neposrednih poziva na nasilje, govor mržnje također je isključen iz zaštitnog polja Konvencije⁵⁰ posebno ukoliko je zasnovan na rasizmu.

VI Pravo na slobodne izbore

Konačna verzija trećeg člana dodatnog protokola proizvod je teško postignutog kompromisa.⁵¹ Tako je pravo na slobodne izbore, jedino *stricto sensu* političko pravo⁵² zaštićeno Evropskom konvencijom, uvijeno u jednu sasvim krnju i neobičnu formulaciju⁵³ koja na prvi pogled ne sadrži nikavo subjektivno pravo. Ipak, nakon dužeg oklijevanja, Sud je dinamičkim tumačenjem učitao u taj član aktivno i pasivno biračko pravo⁵⁴ ali priznavši istovremeno da član sadrži i implicitna ograničenja.

U želji da ne prekorači granice svojih ovlaštenja i sačuva ustavnu autonomiju država potpisnica Konvencije, Sud se ne izjašnjava o pitanjima koja se tiču ustroja

⁴⁶ ESLJP, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25. maj 1998.

⁴⁷ ESLJP, *Stankov et Ilien c. Bulgarie*, 2. oktobar 2001.

⁴⁸ Vid. E. Barendt, *Freedom of speech*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

⁴⁹ Vid. odluku Vrhovnog suda SAD-a, *Schenck v. United States*, 249 US 47, 52 (1919).

⁵⁰ ESLJP, *Alinak c. Turquie*, 25 mart 2005, § 35; ESLJP, *Féret c. Belgique*, 16. juli 2009.

⁵¹ Y. Lecuyer, *L'europeanisation des standards démocratiques*, Rennes, Presse universitaire de Rennes, 2011, str. 40.

⁵² M. Levinet, *Théorie générale des droits et libertés*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

⁵³ "Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela." Uporediti sa članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 23. Američke deklaracije o ljudskim pravima.

⁵⁴ ESLJP, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 21 mars 1987.

elektoralnih sistema⁵⁵ i ostavlja veliku slobodu državama u načinu organizovanja izbora sve dok oni omogućavaju slobodno izražavanje mišljenja naroda.⁵⁶ U predmetu *Tanase*⁵⁷ Sud napominje da je neophodno da opozicione političke stranke imaju pristup političkoj areni u uslovima koji im omogućavaju da predstavljaju svoje birače i zastupaju njihove interese i da su protivne članu 3 dodatnog Protokola mjere koja uskraćuje članovima opozicije samu mogućnost da osvoje vlast. U predmetu *Sadak*⁵⁸ Sud je zaključio da je oduzimanje mandata poslaniku čije je stranka zabranjena također protivno Konvenciji a svako ograničenje prava stranaka na slobodne izbore mora biti predviđeno zakonom i lišeno proizvoljnosti.⁵⁹ Sud se izjasnio i po pitanju javnog finansiranja izborna najuspješnih stranaka u još jednom predmetu protiv Turske (*Özgürlük ve Dayanisma Partisi* (ÖDP)⁶⁰) i zaključio da takav sistem nije protivan Konvenciji sve dok postiže ravnotežu time što pruža "malim" strankama određene oblike kompenzacije.

Dakle uprkos ograničenom karakteru zaštitne norme i visoke osjetljivosti oblasti, Sudu ipak polazi za rukom da proširi domet svog nadzora a centralni vektor sudske prakse u toj oblasti jeste želja za očuvanjem pluralnog karaktera političkog takmičenja i pravilno funkcionisanje demokratskih institucija. Sud to postiže kombinovanim čitanjem prava na slobodne izbore sa slobodom udruživanje i izražavanja, koja udružena čine demokratski triptih prava Evropske konvencije i okosnicu evropskog političkog nasljeđa.⁶¹

VII Zaštita demokratije od političkih partija

Ljudska prava predstavljaju pravni oblik zaštite pojedinaca od vlasti. Uspjeh i najznačajnija inovacija međunarodnog prava ljudskih prava svakako se sastoji u tome što je pojedinca učinio subjektom međunarodnog prava i omogućio mu

⁵⁵ ESLJP, *Ždanoka c. Letonnie*, 16. mart 2003.

⁵⁶ ESLJP, *Fédération Nationalista Canaria c. Espagne*, 7. juni 2001.

⁵⁷ ESLJP, *Tanase c. Moldova*, 27. april 2010.

⁵⁸ ESLJP, *Sadak c. Turquie*, 11 juni 2002.

⁵⁹ ESLJP, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, 8. juli 2008; ESLJP, *Parti Conservateur Russe des Entrepreneur et autres c. Russie*, 11. januar 2007.

⁶⁰ ESLJP, *Özgürlük ve Dayanisma Partisi (ÖDP) c. Turquie*, 10. maj 2012.

⁶¹ Y. Lecuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2009, str. 400.

pristup toj sferi koja je tradicionalno bila rezervisana za države.⁶² Međutim, nije dovoljno stalno proširivati katalog prava zagaranovanih Konvencijom; potrebno je i zaštititi sam demokratski poredak kao pravni i politički okvir koji je, između ostalog, konačni jemac individualnih prava.⁶³

Političke stranke odlikuje radikalna ambivalentnost⁶⁴ jer demokratija živi zahvaljujući njima ali one ujedno mogu nositi smrt demokratije. Riječima Simone Weil, totalitarizam je "istočni grijeh"⁶⁵ političkih partija, a savremene demokratije, poučene strašnim vajmarskim iskustvom, raspolažu pravnim i institucionalnim sredstvima da se zaštite od tzv. *liberticidnih* tj. antidemokratskih partija.

Teoriju militantne tj. borbene demokratije⁶⁶ razvio je Karl Levenštajn (*Karl Loewenstein*) još 1937 godine.⁶⁷ Ta neuralgična tačka liberalne teorije predstavlja jedan od mogućih odgovora na tzv. paradoks tolerancije,⁶⁸ a Evropski sud također je imao priliku da da svoj doprinos debati.

Već pomenuti član 17. Konvencije predstavlja osnovno pravno oružje Suda u borbi protiv nedemokratskih stranaka. Osnovne principe tumačenja tog člana Sud je postavio u presudi *Lawless*.⁶⁹ Suština se sastoji u tome da se niko ne može pozivati na Evropsku konvenciju u cilju uništavanja prava i sloboda koje ona štiti. Radnje koje potpadaju pod taj član i samim tim isključuju mogućnost zaštite Konvencijom precizno su identificirane u sudskoj praksi. U presudi *Paksas*⁷⁰ Sud nudi detaljan inventar i napominje da upotreba člana 17. mora ostati izuzetna i

⁶² J. Hennebel, H. Tigroudja, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Editions Pedone, 2016, str 120.

⁶³ Za Evropski sud, države su poslednji jemac pluralizma. Vid. ESLJP, *Informationsverein lentia et autres c. Autriche*, 24. Novembar 1993.

⁶⁴ Y. Poirmeur, D. Rosenberg (D.), *Droit des partis politiques*, Paris, Editions Ellipses, 2008, p. 188.

⁶⁵ Weil (S.), *Note sur la suppression générale des partis politiques*, Paris, Editions de l'Herne, 2014.

⁶⁶ Francuski naziv naglašava defanzivni stranu: demokratija sposobna da se brani (*apte à se défendre*).

⁶⁷ K. Loewenstein, *Militant democracy and fundamental rights*, *The American Political Review*, vol 31, br. 3, juni 1937, str. 417-432; K. Loewenstein, *Militant democracy and fundamental rights II*, *The American Political Review*, vol 31, br. 4 (august 1937), str. 538-658.

⁶⁸ K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge, 1945.

⁶⁹ ESLJP, *Lawless c. Irlande*, 1. Juli 1961.

⁷⁰ ESLJP, *Paksas c. Lituanie*, 6. januar 2011, § 87.

svesti se samo na ekstremne slučajeve.⁷¹ U sudskoj praksi, dejstvom člana 17. Izuzet je iz zaštitnog polja člana 10 "govor usmjeren protiv vrijednosti Konvencije", kao što je poricanje ili revizija holokausta,⁷² islamofobija,⁷³ antisemitizam,⁷⁴ apologija ratnih zločina i torture.⁷⁵ Pozivi na međunacionalnu ili međuetničku mržnju također su usmjereni protiv aksioloških temelja Konvencije. Sud u predmetu *Molnar* uzima u obzir kontekst rumunskog društva da zaključi da pozivi na mržnju prema romima nisu zaštićeni članom 10.⁷⁶ Što se tiče slobode udruživanja, u odluci *W.P.*⁷⁷ Sud kaže da se na mogu pozivati na slobodu udruživanja osnivači udruženja čijim su statutom postavljeni ciljevi antisemitske prirode.

Ipak Sud nerado koristi član 17. zbog njegove radikalne prirode i češće govor mržnje analizira svojom uobičajenom metodom kontrole.⁷⁸ Iako u takvim slučajevima uskraćuje svoju zaštitu govoru mržnje, Sud time ipak načelno priznaje da govor mržnje pada u polje primjene člana 10. Istu metodu Sud primjenjuje u pitanjima koja se tiču slobode udruživanja što je definisano u već pomenutoj presudi *TBKP*.⁷⁹ Sud kaže da tek nakon analize zasnovane na paragrafu 2. člana 11. može zaključiti da li treba upotrijebiti član 17. Takav pristup je samo pojačao uvjerenje kod onih koji smatraju da je član 17. suvišan jer su restriktivne klauzule "običnih" članova sasvim dovoljne.⁸⁰

⁷¹ Vid. ESLJP, *W.P. et autres c. Pologne*, 2. septembar 2004; ESLJP, *Norwood c. Royaume-Uni*, 16. Novembar 2004.

⁷² ESLJP, *Lehideux et Isorni c. France*, 23. septembar 1998; *Garaudy c. France*, 20 decembre 2003; *Glimerveen et Hagenbeek*, 11 oktobar 1979; *Kühnen c. RFA*, déc. 12. maj 1990, *Witzsch c. Allemagne*, 13. decembar 2005.

⁷³ ESLJP, *Norwood c. Royaume-Uni*, 16. Novembar 2004.

⁷⁴ ESLJP, *Pavel Ivanov c. Russie (déc.)*, 20. Februar 2007.

⁷⁵ ESLJP, *Orban et autres c. France*, 15. januar 2005.

⁷⁶ ESLJP, *Molnar c. Roumanie*, 23. oktobar 2012.

⁷⁷ ESLJ, *W.P. C. Pologne (dec.)*, 2. septembar 2004.

⁷⁸ Da bi mjera koja ograničava nečija prava bila u skladu sa Konvencijom, potrebno je da ispuni tri kumulativna kriterija: mora biti predviđena zakonom, imati legitiman cilj i biti neophodna u demokratskom društvu.

⁷⁹ ESLJP, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30. januar 1998, § 32.

⁸⁰ S. Van Drooghenbroeck, *L'article 17 de la Convention europeene des droits de l'homme: incertain et inutile?*, u: *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté. Groupements liberticides et droit*, (ur: H. Dumont et a.), Bruxelles, Bruylant, 2000, str. 139-197.

U presudi *Yazar*⁸¹ Sud je iznio uslove pod kojima se stranke mogu zalagati za promjenu zakonodavstva ili ustavne strukture neke države. Kao prvo, upotrijebljena sredstva moraju biti legalna i demokratska; kao drugo, sama promjena, tj. ponuđeni politički projekat, mora biti u skladu sa osnovnim demokratskim principima. Iz toga proizilazi da je nasilje dvostruko odbačeno u evropskoj sudskoj praksi: prvo kao sredstvo političke akcije a potom i kao njen konačni cilj. Direktni pozivi na nasilje ili njegova apologija prirodno nisu zaštićeni Konvencijom.⁸² Međutim Sud ne isključuje samo subjektivno, tj. direktno nasilje, jer mogli bismo okarakterizirati objektivnim ili indirektnim nasiljem takve političke projekte, tj vizije društva, koji su protivni osnovnim postulatima demokratije.

Vjerski fundamentalizam turske *Refah*⁸³ partije osuđen je upravo na takvim osnovama. Nakon stroge kontrole programa i statuta stranke kao i mnogobrojnih izjava osnivača i drugih članova stranke, Sud je zaključio da je deklarirani cilj *Refah* partije stvaranje sistema zasnovanog na islamskom vjerskom zakonu, tj. šerijatu, i da je isti protivan ljudskim pravima – posebno principu zabrane diskriminacije – i protivan principu neutralnosti države, tj. njenog sekularnog karaktera. Prema tome, odobrio je rasturanje i zabranu te stranke od strane turskih vlasti. Iako je pitanje stvarne prijetnje ostalo pod upitnikom, Sud je zaključio da države, da bi djelovale, ne smiju čekati trenutak kada antidemokratske partije dobiju vlast i pokažu svoje stvarne namjere, jer će tada biti prekasno. Sud time iznosi svoju varijaciju teorije tzv. jasne i neposredne opasnosti⁸⁴ te je zasniva na članu 1. same Konvencije koja propisuje obavezu visokih potpisnika da garantuju svim licima prava i slobode sadržane u Konvenciji. Sud samo izuzetno odobrava tako radikalnu restrikciju političkog pluralizma kao što je zabrana političkih partija a presuda *Refah* je utoliko spektakularnija što je ta stranka u trenutku zabrane od strane vlasti bila najznačajnija turska partija.

U presudi *Batasuna*⁸⁵ Sud je također odobrio disolucije te stranke jer je ocijenio da ona predstavlja institucionalni produžetak akcije baskijske terorističke organizacije ETA, odnosno da osnivanje stranke poduzeto u cilju "taktičke

⁸¹ ESLJP, *Yazar et. Autres c. Turquie*, 9. april 2002.

⁸² ESLJP, *Savgin c. Turquie*, 2. februar 2010, §§ 44-45; ESLJP, *Guzel c. Turquie*, 20. septembar 2005.

⁸³ ESLJP, *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13. februar 2003.

⁸⁴ US Supreme Court, *Schenk v. United States*, 249 U.S. 47 (1919).

⁸⁵ ESLJP, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 30 juni 2009.

separacije od terorizma". Sličan zaključak donio je u predmetu *Vona*⁸⁶ u kojem Sud uspostavlja vezu između djelatnosti paramilitarne organizacije i stranke ekstremne desnice.

VIII Zaključak

Političke stranke oduvijek su bile na lošem glasu. One su "strukturalno omražene",⁸⁷ tj. omražene po samoj prirodi svojih funkcija u savremenim društvima. Ipak poslednjih godina taj negativni krešendo biva sve glasniji. U Francuskoj, na poslednjim predsjedničkim i zakonodavnim izborima, novoosnovani pokreti do nogu su potukli klasične, institucionalne partije. Iako je na konceptualnoj ravni upitna demarkacija političkih pokreta u odnosu na političke partije, takva nominalna težnja za diferencijacijom također je simptom krize klasične reprezentativne demokratije. Peter Mair čak je proglasio kraj ere partijske demokratije.⁸⁸

U praksi Evropskog suda, čije sudsko vrijeme teče sporije nego mahnjito političko vrijeme, takav gubitak legitimnosti nije vidljiv. Naprotiv, Sud izgradnji normativnog korpusa evropskog prava političkih stranaka pristupa kao dosljedan učenik Hans Kelsena, za koga je predstavnička demokratija nužno i jedino moguća kao demokratija političkih stranaka.⁸⁹ Iako ne ide dotle kao Kelsen da odriče pojedincu izvan stranačkog sistema ikakvu političku moć, Evropski sud svoju viziju demokratije zasniva na političkim strankama čiji jedinstveni karakter prepoznaje i štiti.

Odveć zauzet promocijom i konsolidacijom demokratije na evropskom tlu, Sud ne štedi riječi hvale za političke partije, do te mjere da ga neki čak optužuju za izvjesni idealizam ili naivnost u shvatanju stvarne uloge partija u demokratskim društvima.⁹⁰ Međutim, na nivou principa teško je osporavati značaj političkih stranaka, a konkretna rješenja Evropskog suda ipak karakterizira visok stepen pragmatičnosti. Ako posvećuje posebnu pažnju partijama i strog je prema nelojalnim restrikcijama njihovih prava, u evropskoj sudskoj praksi oni nipošto nisu isključivi nosioci javne demokratske debate, jer vizija demokratije koju Sud

⁸⁶ ESLJP, *Vona c. Hongrie*, 9. juli 2013.

⁸⁷ P. Brechon, *Les partis politiques*, Montchrestien, Editions Clefs Politique, 1999, str. 72.

⁸⁸ P. Mair, *Rulling the Void The Hollowing-out of Western Democracy*, London, Verso, 2013.

⁸⁹ H. Kelsen, *La démocratie – sa nature, sa valeur*, Paris, Economica, 1988, p. 29.

⁹⁰ Y. Lecuyer, *L'europeanisation des standards democratiques*, Rennes, Presse universitaire de Rennes, 2011, str. 158.

promoviše izrazito je participativna i deliberativna. Preostaje ipak da se vidi šta će donijeti politička praksa demokratskih društava. Ali, ako pitanje prevazilaženja stranaka kao oblika političkog djelovanja nije dosad postavljeno pred Evropskim sudom,⁹¹ to ne bi trebalo olako isključiti s obzirom na dinamizam Evropskog suda i na angažovanu figuru građanina koju promovira svojim konceptom demokratskog društva.

Vedran Lopandić, PhD student of international law

Strasbourg University

Political Parties in the European Court of Human Rights' Case-law

Summary

This paper analyses the European Court of Human Rights' case-law concerning political parties. In conjunction with the Venice Commission, the Court is laying the foundations of a European Party Law. The Court has declared that article 11 of the European Convention on Human Rights (freedom of assembly and association) applies to political parties. In its case-law, the Court has underlined the primordial role played in a democratic regime by political parties enjoying the freedoms and rights enshrined in Article 11 (freedom of assembly and association), in Article 10 (freedom of expression) and also in Article 3 (right to free elections) of the Protocol to the European Convention on Human Rights. All restrictions of parties' rights and freedoms are to be construed strictly. However, political parties whose leaders or members incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy cannot lay claim to the Convention's protection.

Keywords: political parties, freedom of association, European court of human rights, European convention on human rights.

⁹¹ Po tom pitanju vid. *Interamerički sud za ljudska prava*, YATAMA v. Nicaragua, 23. juni 2005.