

## LIŠENJE PRAVA GLASA S GLEDIŠTA EUROPSKOG SUDCA

Danas za jednu zemlju kao što je Hrvatska, podpisnica (1996. g.) Europske Konvencije o zaštiti prava čovjeka i osnovnih sloboda od 4. studenoga 1950. g., s težnjom integriranja Europskoj Uniji, prijeka je potreba u području građanskih i političkih prava, spajati obveze proistekle od gore spomenute Konvencije i jamstava ustanovljenih prava usred Europske Unije. Treba ona dakle uzeti u obzir ne samo doslovce primjenjive tekstove u tom pogledu, nego i sudbene prakse razvijane od Europskog Suda ljudskih prava u Strasburgu i od Suda Pravde Europske Unije u Luksemburgu, ne izostavljajući Povelju osnovnih prava Europske Unije integrirane u Lisabonskom Ugovoru i koja je odsad pravno obvezujuća.

### I. PRIKLADNI MEĐUNARODNI TEKSTOVI

U okviru UN-a, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen 19. prosinca 1966. g., određuje:

*«Član 25: Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakvih diskriminacija navedenih u članu 2 (rasa, boja, spol, jezik, vjera, politički ili drugi nazor, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imetak, rođenje ili svako drugo stanje):*

- a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, bilo neposredno, bilo posredstvom slobodno izabranih predstavništava ;
- b) *glasati...»*

U općoj Napomeni Br.25 (57) usvojenoj 12. srpnja 1996. na temelju člana 40 §4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, od Komiteta ljudskih prava UN-a, ovaj određuje napose s obzirom na pravo zajamčeno članom 25 : *«14. U svojim odnosima, države stranke trebale bi preciznije odrediti razloge lišenja prava glasa i obrazložiti ih. Ovi razlozi trebali bi biti objektivni i razumni...»*

U okviru Vijeća Europe, Konvencija o zaštiti ljudskih prava određuje:

*«Član 14: Uživane prava i sloboda priznatih u ... Konvenciji treba biti zajamčeno, bez ikakvih razlikovanja, temeljena napose na spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkim nazorima ili bilo kakvim drugim nazorima.»*

Protokol Br.1 iste Konvencije određuje:

*«Član 3: Visoke ugovorne strane obvezuju se organizirati, u razumnim razmacima, slobodne izbore, tajnim glasovanjem, u uvjetima koji jamče slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela.»*

Pravo na slobodu izražavanja je također zajamčeno po samoj Konvenciji, koja određuje:

*«Član 10:*

1. *Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja;*
2. *Vršenje ovih sloboda (priznatih od Konvencije) koji obuhvaća dužnosti i odgovornosti može biti podvrgnuto posebnim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama predviđenim po zakonu, koja čine nužne mjere u jednom demokratskom društvu, za*

*nacionalnu sigurnost, teritorijalni integritet ili javnu sigurnost, obrani poretka i prevenciji zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugog, da se onemogućí objava povjerljivih informacija, da bi se jamčili autoritet i nepristranost sudske vlasti.»*

Opravdajući razlozi s obzirom na ograničenja prava glasa su dakle restriktivno nabrajani kao što je gore navedeno. Osim toga, država koja odlučuje uvesti takva ograničenja mora objasniti razloge i obrazložiti ih, po članu 25 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima (gore navedenog). Svaka restrikcija pobuđena drugim razlozima prekršila bi dakle slobodu izražavanja koja je temeljna, i činila bi povredu pravu glasovanja koje čini bitno pravo svojstveno građaninu u demokraciji.

Sa svoje strane, Pravilo dobrog ponašanja u izbornom predmetu, usvojen od Europske Komisije za demokraciju po pravu (nazvanu «Venecijanska Komisija»), prilikom 51 Plenarnog zasjedanja (5-6 srpnja 2002) i podnesen Parlamentarnoj Skupštini Vijeća Europe 6 studenoga 2002, obuhvaća glavne upute razrađene po Komisiji s obzirom na okolnostima u kojima može biti lišenja prava glasa ili birljivosti :

*«d... i – isključenje od prava glasa i birljivosti može biti predviđeno, ali je podvrgnuto sljedećim kumulativnim uvjetima;*

*ii – treba biti predviđeno po zakonu;*

*iii – treba biti sukladno s načelom proporcionalnosti ; isključenje od birljivosti može biti podvrgnuto manje strožijim uvjetima nego onim o pravu glasa ;*

*iv – treba biti obrazloženo zabranom zbog razloga u vezi s duševnim zdravljem ili zbog kaznenih osuda za teška krivična djela ;*

*v – osim toga, isključenje od političkih prava ili zabrana zbog razloga u vezi s duševnim zdravljem trebaju biti izrečeni od suda u posebnoj odluci».*

Prema tome, proizlazi od ovih tekstova i od njihova kombiniranja, da pravo glasa ne čini jednu povlasticu od čije bi jedan dio građana mogao biti lišen. Prava koja ovi tekstovi zajamčuju su od presudne važnosti za uspostavljanje i održavanje temelja jedne istinite demokracije pod vladavinom pravne države. U 21 stoljeću, i u Europi, država koja hoće biti demokratska, mora se držati pretpostavke da treba dati pravo glasa što većem broju građana . Drukčije rečeno, s obzirom da je opće pravo glasa uzorno načelo, «glasati» može biti smatrano samo kao «jedno pravo» a ne kao jedna milost koja se dodjeljuje samovoljno i restriktivno. Svako derogiranje načelu općeg prava glasa vodi prema potkopavanju demokratske valjanosti svakog zakonodavnog tijela izabranog u tim uvjetima, i oslabljenju zakona koje to isto tjelo proglašava.

## **II. MOGUĆNOST PROCJENJIVANJA DRŽAVA U PREDMETU LJUDSKIH PRAVA, PO EUROPSKOM SUDCU**

Europski Sud ljudskih prava je priznao stanovitu mogućnost procjenjivanja u korist državnih vlasti, u predmetu zaštite ljudskih prava. Ali u svakoj pretpostavci, dužnost je države da neprestano uravnoteži svoje političke odluke sa zahtjevima Europske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Margina procjenjivanja je široka ali ne i neograničena; ona se smanjuje s vremenom, zbog sve naglašenijih europskih konvergentnosti.

Kako bilo da bilo, i u predmetu prava glasa, određivanje granica margine procjenjivanja nebi moglo biti prepušteno dotičnoj državi. Podvrgnuto je «europskom nadzoru». Ovo još više vrijedi u odnosu na politička prava, gdje je margina procjenjivanja sve više sužena, ukoliko predmet odredaba u pitanju postaje sve više «zajednički», i dovodi do «usklađenog ponašanja» u Europi.

Sud u Strasburgu je taj koji može ispitati u pojedinačnim slučajevima, ako dotična restrikcija prekorači prihvatljivu marginu procjenjivanja, prepustivši zakonodavcu da se pobrine za odabiranje sredstava koji zajamčuju prava iskazana u članu 3 Protokola Br.1 (gore naveden).

Kod čitanja odluka Europskog Suda u Strasburgu, s obzirom na pravo glasa i njegovih restrikcija, jasno je da lišenje od prava glasa treba činiti što je moguće smanjenu iznimku.

Kada je uopće riječ o procjenjivanju određenih ograničenja u vršenju osnovnih sloboda i bitnih političkih prava, Europski Sud ne odbija uzeti u obzir posebne prilike u kojima se nalazi dotična zemlja ; na primjer, prilike svojstvene zemljama u demokratskoj tranziciji, izašle od komunističke ideologije i totalitarnog režima. Ali on smatra također da su učlanjenje u NATO-u i to više ulazak u Europsku Uniju, događaji koji označuju kraj razdoblja demokratske tranzicije.

Ako Sud dopušta napose, nužnost da se procjenjuje svako izborno zakonodavstvo u vidu političke evolucije dotične zemlje, on smatra međutim da je ovlašten procjenjivati u široj mjeri zakonske odredbe o lišavanju jedne osobe ili skupine osoba od prava glasa.

Za Europskog sudca, jedno demokratsko društvo može uzeti mjere da bi se zaštitilo protiv aktivnostima čiji je cilj rušenje prava i sloboda iskazana u Konvenciji. Po njegovu mišljenju, član 3 Protokola Br.1, koji ustanovljuje sposobnost građanina da utječe na sastav zakonodavnog tijela, ne isključuje da restrikcije nad glasačkim pravima budu dosuđene pojedincu, koji je na primjer počinio teških zloupotreba u vršenju javnih služba, ili zločine i prekršaje, ili čije je ponašanje prijetilo da podriva pravnu državu ili temelje demokracije. Sud u Strasburgu ne smatra nelegitimnom težnju države da provjeri postojanje dovoljno uskih ili trajnih veza sa zemljom, ili da pojedine osobe očituju stanovitu pažnju prema njoj. Međutim, isključenje bilo koje skupine ili kategorija pučanstva, treba uvijek biti sukladno s načelima na kojima se temelje odredbe člana 3 Protokola Br.1.

### **III. NADZOR VRŠEN OD EUROPSKOG SUDCA NAD LIŠENJEM PRAVA GLASA**

Treba najprije podsjetiti da vršenje nadzora nad mjerama lišenja prava glasa pripada u prvom redu nadležnom nacionalnom sudcu (napose ustavnom sudcu), pozivajući se na nacionalne i međunarodne prikladne tekstove, posebno na Europsku Konvenciju i njezine Protokole, te na razrađenu sudbenu praksu Suda u Strasburgu.

Restrikcije u izbornim pravima općenito i o pravu glasa u prvom redu, pogodivši bez razlike i automatski jednu cijelu kategoriju građana, podvrgnute su strogom nadzoru od Suda u Strasburgu, koji je postavio niz zahtjeva koja su bila određena kroz više sudskih odluka izrečenih već više godina i nedavno preciznije određivane i potvrđivane u odluci od 6 listopada 2005, Hirst c/Ujedinjeno Kraljevstvo (br.2, žalba br. 74025/1).

Ova sudska odluka sačuva dakako marginu procjenjivanja država, ali sklonost za njenim suženjem jest veoma izrazita, ukoliko Sud, u vršenju nadzora nad proporcionalnosti poduzetih mjera od strane država, zahtjeva kumulativno poštivanje svih kriterija navedeni u gore spomenutoj odluci Hirst.

Europski nadzor je još strožiji kada se lišenje od prava glasa odnosi na cijelu jednu skupinu pučanstva, nadasve ako je riječ o pučanstvu koje je smatrano kao ranjivo i povijesnom žrtvom određenih isključenja (sudska odluka od 20 svibnja 2010, Kiss c/Mađarska, žalba Br. 38832/06) : u tom pogledu, kako ne vidjeti u slučaju iseljenog hrvatskog pučanstva, natjeran na progonstvo zbog političkih ili ekonomskih razloga pod komunizmom, jednu ranjivu populaciju i povijesnu žrtvu isključivanja ?

Sud je također objasnio svoje stajalište u izbornom predmetu, u svojoj odluci od 15 lipnja 2006, Lykourazos c/Grčka (žalba Br. 33554/03). Po europskom sudcu, mogućnost djelovanja priznata državama omogućuje im «urediti nacionalne izborne procedure». Ali istovremeno:

1. Ako Sud dopušta s jedne strane, *«da postoje mnogi načini organiziranja i primjenjivanja izbornih sustava, i mnoštvo razlika usred Europe, posebno u povijesnom razvoju, kulturnoj raznolikosti i nazoru koja svaka pojedina država treba uključiti u svom vlastitom viđenju demokracije...»* ;
2. Ovaj isti Sud je međutim s druge strane razvijao, uzastopnim pomacima, politiku sudbene prakse usklađivanja pravnih sustava država članica u izbornom predmetu. Sud opravdava ovu politiku sudbene prakse, postojanjem jedne konvergencije između zakonodavstava većine država podpisnica Europske Konvencije o zaštiti ljudskih prava. Ova politika sudbene prakse je također temeljena na pravu Vijeća Europe, kroz mjera prihvaćenih od parlamentarne Skupštine ili od (gore spomenute) Venecijanske Komisije.

Sud je prešao korak dalje u restrikciji nametnutoj margini procjenjivanja država, u povodu sudske odluke donijete 8 srpnja 2010, Sitaropoulos et alii c/Grčka (žalba Br.42202/07). Drži naime u ovoj aferi, da efektivnost «prava na slobodne izbore» zahtjeva da građani mogu sudjelovati u izboru nacionalnog Parlamenta na mjestu njihovog prebivališta, dapače i kad bi se nalazio u inozemstvu. Ako nijedno zakonodavstvo nije bilo prihvaćeno za pokretanje ustavne odredbe koja se tiče «slobodnih izbora», ovaj nedostatak i tromost zakonodavca (grčkog u ovom slučaju) čine nepravilno postupanje s iseljenim građanima s obzirom na one koji prebivaju na nacionalnom teritoriju (u Grčkoj u ovom slučaju).

U ovoj aferi suđenoj u srpnju 2010 i u kojoj nameće daljinsko glasanje u korist iseljenika, Sud u Strasburgu je htio ojačati istinski demokratski značaj parlamentarnih izbora. Išao je dapače vrlo daleko u priznavanju prava glasa iseljenih građana, ako se ima na umu da je Grčka zemlja koja ima u inozemstvu znatnu dijasporu, čiji mnogi pripadnici posjeduju

svojestvo građanina. To znači da je dotična država dužna udovoljiti ovom proširenju izbornog tijela, izvođeci strukturalne posljedice ove odluke Suda u Strasburgu, iako se to može odraziti na političko stanje u zemlji. Sud je došao do ovih zaključaka, pozivajući se na pozitivne obaveze, neposredno proistekle od člana 3 dopunskog Protokola Br.1 Europske Konvencije o zaštiti ljudskih prava. Sud si je istovremeno priznao pravo nadzirati i kazniti nedostatke zakonodavca prema međunarodnim obavezama države.

Jedna druga važna sudska odluka zaslužuje biti navedena, donesena 27 travnja 2010, Tanase c/Moldova, u kojoj Sud podsjeća da ako država ima pravo uvjeriti se prikladnim sredstvima o lojalnosti budućih zastupnika, ova dužnost vjernosti duguje se prema državi a ne prema vladi. Ova dužnost lojalnosti prema državi uključuje poštivanje Ustava, zakona, institucija, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta zemlje. Jedna vlada ne smije se dakle koristiti dužnosti lojalnosti (ili dužnosti sudržanosti) da bi oslabila mogućnost osporavanja političkih oporbenih stranaka ili da bi smanjila njihovo parlamentarno zastupništvo. Sud vrši dakle strog nadzor, uključivši nad razlozima navedenih da bi se ograničilo vršenje glasačkih prava, s obzirom da čine bitni dio javnih sloboda koje se mogu koristiti u demokraciji i svojestvene demokraciji.

Jasno je dakle da se već od nekoliko godina primjećuje širenje «normalnog» ( a ne više «suženog» ili minimalnog) nadzora vršenog od Suda nad restriktivnim mjerama o vršenju političkih prava. Ove restrikcije su ispitivane s obzirom na koncepciju koju Sud odsad ima, u povodu «nužnih mjera» u demokratskom društvu, i koja se oblikovala posebno kroz sljedeće sudske odluke :

-Zdanoka c/Lettonija, od 17 lipnja 2004 (žalba Br. 58278/00)

-Melnichenko c/Ukrajina, od 19 listopada 2004 (u ovoj aferi, Sud kažnjava –nakon što je odmjerio i ocjenjivao nazočne suparničke interese- odbijanje nasuprot jednom kandidatu na parlamentarnim izborima, zbog nepoštivanja uvjeta prebivališta od 5 godina predviđeno po zakonu);

-Hirst c / Ujedinjeno Kraljevstvo, od 6 listopada 2005.

Daleko prije ovih odluka, Sud je već nadzirao racionalnost nacionalnih odredaba uvažanih u vršenju margine ocjenjivanja (odluka od 28 studenoga 1984, Rasmussen c/Danska), te na proporcionalnost nacionalnih mjera u području prava zajamčenih od Europske Konvencije o ljudskim pravima. Ovaj nadzor vršen od Suda podrazumijeva da je država u stanju pozivati se na jedan «imperativni interes» ili na «vrlo ozbiljne razloge», da bi jedna nacionalna restriktivna mjera bila smatrana kao opravdana (sudska odluka od 28 svibnja 1985, Abdulaziz, Cabales i Balkandi c/Ujedinjeno Kraljevstvo).

Na Sudu je da odluči bez priziva o poštivanju zahtjeva člana 3 Protokola Br.1 : treba biti siguran da politička prava ne budu smanjena njihovim ograničenjem, dotle da ih pogode u samoj svojoj jezgri i da ih liše od njihove učinkovitosti, da teže za zakonitim ciljem i da se uporabljena sredstva ne pokazuju nerazmjerna.

Posebno, nijedan od nametnutih uvjeta u dotičnom slučaju ne smije sputavati slobodno izražavanje naroda o izboru zakonodavnog tijela. Trebaju odraziti, ili ne osujetiti, brigu za očuvanje integriteta i djelotvornost izborne procedure, imajući cilj da se odredi volja naroda

posredstvom općeg prava glasa. Prema tome, diskriminacija temeljena na političke nazore bila bi svakako suprotna Europskoj Konvenciji.

Automatska zabrana koja pogađa cijelu jednu kategoriju građana može prouzročiti samo samovoljne posljedice. Mjera koja lišava jedan veliki broj osoba od prava glasa i automatski primjenjena, prouzročila bi nepravilnosti u rezultatima izbora. Naime, opće i sustavno lišenje prava glasa, pretjerani i prekomjerni domet isključenja, i sumnja o legitimnosti ciljeva, činili bi očite povrede člana 3 Protokola Br.1 . Nema isto tako ni mjesta u sustavu Europske Konvencije -koji priznaje snošljivost i duhovnu otvorenost kao svojstva jednog demokratskog društva- za jedno automatsko lišenje prava glasa koji bi namjeravao temeljiti se isključivo na ono što bi moglo negodovati javnom mnijenju.

Nema dakle nikakve sumnje da jedna restrikcija (nadasve ako prikriva političke pobude i proizlazi od jedne izborne kalkulacije političke prirode) koja bi bila općenita, prekomjerna, automatska, samovoljna i nediferencirana u vršenju jednog prava ustanovljenog od Europske Konvencije, i koji ima jednu presudnu važnost, prekoračila bi prihvatljivu marginu procjenjivanja, koliko bila široka, i bila bi potpuno nesuglasna s članom 3 Protokola Br.1, čija je sama svrha poštivanje općeg prava glasa i slobodno izražavanje mišljenja naroda o izboru zakonodavnog tijela. Ovo bi teško naškodilo samoj srži prava glasa, činilo bi anakronični ostracizam iz prošlih vremena i očitovalo bi slijepu privrženost, za osudu, jednoj povijesnoj tradiciji neprijateljici slobode, poricateljici istinske demokracije. Potpuno lišenje prava glasa koje bi pogodilo veliki broj osoba, napose one koje su morale otići u izgnanstvo pod komunističkom diktaturom da bi izbjegli jedan totalitarni režim, činio bi nastavak starih praksa na snazi pod monopolom jedne jedinstvene partije i narušio bi načela koja su u samim temeljima odsad ustanovljene liberalne demokracije u Europi.

Pariz, 7 travnja 2011.

Marc GJIDARA  
Profesor emeritus Sveučilišta Pantheon-Assas  
(Pariz-2), voditelj Sveučilišne francusko-hrvatske suradnje

Preveo s francuskog Branimir Grabić