

GITONAS I OSTALI protiv GRČKE

Presuda od 1. jula 1997. godine

NEZVANIČNI SAŽETAK I HISTORIJAT PREDMETA

A. *Osnovne činjenice*

1. Predmet gospodina Gitonasa, gospodina Paleothodorosa i gospodina Sifounakisa

Prvi podnosilac predstavke, zaposlen u Investicionoj banci, nalazio se na mjestu zamjenika načelnika privatnog ureda premijera do 24. maja 1989. godine.

Drugi podnosilac predstavke je imenovan za generalnog direktora drugog programa Grčke televizije, na kojem je bio do 23. novembra 1988. godine.

Treći podnosilac predstavke je 25. februara 1987. godine imenovan za generalnog direktora Grčke televizijske kompanije (*Greek Broadcasting Company*), a 10. novembra 1987. godine imenovan je za generalnog direktora prvog programa Grčke televizije, koji je obavljao do 8. jula 1988. godine.

Sva tri podnosioca predstavke su se kandidovali na opštim izborima koji su održani dana 8. aprila 1990. godine, i sva trojica su izabrani: prvi ispred druge izborne jedinice u Atini (*the constituency*), drugi ispred Zante i treći podnosilac predstavke ispred Lesbosa.

Različitih datuma između 25. aprila i 2. maja 1990. godine, četiri člana pomenutih izbornih jedinica i jedan kandidat koji je tokom istih izbora bio konkurent trećem podnosiocu predstavke uložili su žalbe Specijalnom vrhovnom sudu (*Anotato Idiko Dikastirio*) i zatražili poništenje izbora na temelju diskvalifikacije određene u članu 56. stav 3. Ustava.

U tri presude donesene 23. januara i 29. maja 1991. godine, Specijalni vrhovni sud je poništio izbor podnosilaca predstavke, odlučivši da su podnosioci predstavke diskvalifikovani iz učešća u izborima za bilo koju od izbornih jedinica u Grčkoj pošto su obavljali gore navedene dužnosti duže od tri mjeseca tokom tri godine prije izbora.

2. Predmet gospodina Kavartzisa

Od 23. maja 1990. godine do 13. septembra 1993. godine, podnosilac žalbe je obavljao dužnost prvog zamjenika direktora Fonda za socijalno osiguranje (*Idryma Koinonikon Asfalisseon "IKA"*). On se kandidovao u općim izborima koji su održani 10. oktobra 1993. godine i izabran je ispred izborne jedinice u Evrosu.

Dana 2. novembra 1993. godine drugi kandidat na izborima za istu izbornu jedinicu uložio je žalbu Specijalnom vrhovnom sudu; tražio je poništenje izbora gospodina Kavaratzisa, pozivajući se na različite osnove za diskvalifikaciju koja je određena članom 56. stav 3. Ustava.

U presudi koju je donio dana 22. marta 1995. godine, Specijalni vrhovni sud je poništio izbore podnosioca predstavke. Sud je odlučio je da je podnosilac predstavke diskvalifikovan iz učešća u izborima jer je obavljao gore navedenu dužnost duže od tri mjeseca tokom tri godine prije izbora.

3. Predmet gospodina Giakoumatosaa

Od 11. septembra 1991. godine do 13. septembra 1993. godine podnosilac predstavke je obavljao dužnost drugog zamjenika direktora Fonda za socijalno osiguranje. Kandidovao se u opštim izborima koji su održani dana 10. oktobra 1993. godine i izabran je za drugu izbornu jedinicu u Atini.

Dana 2. novembra 1993. godine, drugi kandidat na izborima za istu izbornu jedinicu uložio je žalbu Specijalnom vrhovnom sudu; tražio je poništenje izbora podnosioca predstavke pozivajući se na različite osnove za diskvalifikaciju koji su određeni članom 56. stav 3. Ustava.

U presudi koju je donio dana 22. marta 1995. godine, Specijalni vrhovni sud je poništio izbor podnosioca predstavke. Sud je odlučio je da je podnosilac predstavke diskvalifikovan iz učešća u izborima jer je obavljao gore navedenu dužnost duže od tri mjeseca tokom tri godine prije izbora.

B. Postupak pred Komisijom za ljudska prava

Predstavka gospodina Gitonasa je uložena Komisiji dana 12. juna 1991. godine, a predstavke gospodina Paleothodorosa i gospodina Sifounakisa dana 22. novembra 1991. godine; dana 10. oktobra 1994. godine, Komisija je odlučila da spoji predmete i da održi raspravu; proglasila ih je prihvatljivim 1. marta 1995. godine.

Nakon bezuspješnog pokušaja da postigne prijateljsko rješenje u predmetu, Komisija je 7. marta 1996. godine sačinila izvještaj u kojem je utvrdila činjenice i izrazila mišljenje da je postojalo kršenje člana 3. Protokola broj 1. (devet glasova za i osam protiv).

Predstavke koje su gospodin Kavaratzis i gospodin Giakoumatos Komisiji uložili 16, odnosno 28. maja 1995. godine proglašene su prihvatljivim 24. juna, odnosno 14. maja 1996. godine.

Komisija je sačinila dva izvještaja, 27. novembra 1996. i 21. januara 1997. godine, u kojima je utvrdila činjenice i izrazila mišljenje da je postojalo kršenje člana 3. Protokola broj 1. (šesnaest glasova za i dvanaest protiv u predmetu gospodina

Kavaratzisa i četrnaest glasova za i dvanaest glasova protiv u predmetu gospodina Giakoumatosa).

Ove predmete (Gitonas i ostali protiv Grčke, Kavaratzis protiv Grčke i Giakoumatos protiv Grčke) Komisija je prosljedila Sudu kao tri odvojena predmeta, 28. maja 1996, odnosno 22. i 27. januara 1997. godine. Predmeti su spojeni dana 19. marta 1997. godine.

IZVOD IZ PRESUDE

PRAVO

NAVODNA POVREDA ČLANA 3. PROTOKOLA BROJ 1.

36. Podnosioci predstavki su naveli da je poništenje njihovog izbora od strane Specijalnog vrhovnog suda u skladu sa članom 56. stav 3. Ustava narušilo pravo izbornog tijela na slobodan izbor predstavnika, i iz istog razloga njihovo pravo da budu izabrani. Pozvali su se na član 3. Protokola broj 1, koji glasi:

“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.”

Podnosioci predstavke su izjavili da je član 56. stav 3. neprecizan i nejasan, ali se suština njegove predstavke odnosila na odluke Specijalnog Vrhovnog suda koji je, u suprotnosti sa svojom sudskom praksom, široko protumačio član 56. stav 3. i time stvorio novi osnov za diskvalifikaciju koji taj član ne sadrži. To je bilo uprkos činjenici da su osnovi za diskvalifikaciju iscrpno navedeni u samom Ustavu i da su morali biti usko protumačeni.

37. Vlada je iznijela da ograničenja iz člana 56. stav 3. Ustava koja se odnose na javne i državne službenike, kao što su podnosioci predstavke, koji se kandiduju na izborima, nisu proizvoljna i ne sprečavaju slobodu izražavanja mišljenja ljudi prilikom izbora zakonodavstva. Ona su budućim kandidatima bila unaprijed poznata i time im je bilo omogućeno da se prilagode na odgovarajući način, i bila su usmjerena ka osiguravanju istinskog ispoljavanja volje naroda kroz ravnopravno tretiranje izbornih kandidata i puno korištenje prava pojedinaca garantovanih članom 3. Protokola broj 1. Štaviše, prilikom postavljanja ovih ograničenja uzeta je u obzir realnost političkog života u Grčkoj, čime se dodatno težilo održavanju neutralnosti državnih službi, nezavisnosti članova parlamenta i principa podjele vlasti. Na kraju, obavezujući javne službenike koji se žele kandidovati na prestanak obavljanja svojih dužnosti trideset i tri mjeseca prije izbora, ustavno zakonodavstvo nije prekoračilo stepen slobodne procjene date državama ugovornicama unutar člana 3. Protokola broj 1. Konvencije.

38. Prema mišljenju Komisije, diskvalifikacioni sistem utemeljen članom 56. stav. 3. je bio nejasan. Moralne obaveze ljudi na javnim položajima koji su bile daleko važniji od onih koji su obavljali podnosioci predstavki – poput ministara, gradonačelnika ili raznih visokih službenika – i koji daju daleko širi djelokrug u smislu utjecaja na birače, nisu bile predmet ograničenja određenih u pomenutom stavu. Drugo, u obzir nije uzet tačan period – koji je uz to bio veoma kratak – obavljanja dužnosti koji je bio osnov za diskvalifikaciju u periodu od tri godine prije izbora. Treće, praktično neoboriva pretpostavka diskvalifikacije koja je stvorena pomenutim stavom spriječila je sudove da razmotre prirodu službe o kojoj je riječ, efektivni period u kome je ona obavljana i nivo

odgovornosti koji je ona uključivala. Na kraju, u ovom predmetu nije pokazano da su podnosioci predstavke izvukli korist obavljajući svoje dužnosti niti da su stekli prednost nad ostalim kandidatima. S obzirom da poništenje njihovog izbora nije bilo opravdano potrebom da se zaštiti grčko biračko tijelo, Komisija je zaključila da je u predmetnom slučaju bilo povrede člana 3. Protokola broj 1.

39. Sud ponavlja da član 3. Protokola broj 1. podrazumijeva subjektivna prava na glasanje i kandidovanje. Koliko god da su važna, ova prava ipak nisu apsolutna. Pošto su priznata članom 3. bez posebnog izričitog pominjanja, a pogotovo njihove definicije, ima prostora za "podrazumijevana ograničenja" (v. presudu od 2. marta 1987. godine, u predmetu Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, serija A, broj 113, str. 23, st. 52). U svojim internim pravnim porecima države ugovornice podvrgavaju pravo na glasanje i kandidovanje uslovima koji u principu nisu isključeni prema članu 3. U ovoj sferi dat im je velik stepen slobodne procjene, ali je na Sudu da konačno utvrdi jesu li ispunjeni zahtjevi Protokola broj 1; Sud mora biti siguran da ovi uvjeti ne ograničavaju prava o kojima je riječ u mjeri u kojoj oštećuju njihovu suštinu i lišavaju ih njihove efikasnosti; da su oni određeni radi postizanja legitimnog cilja; i da upotrijebljena sredstva nisu neproporcionalna (*ibid.*).

Preciznije, države uživaju priličnu slobodu prilikom određivanja u svom ustavnom poretku pravila koja određuju status članova parlamenta, uključujući kriterij za diskvalifikaciju. Iako potiču iz zajedničkog interesa – osiguravanje nezavisnosti članova parlamenta, ali i slobodu izbora birača – ovaj kriterij se mijenja prema historijskim i političkim faktorima koji su svojstveni svakoj državi. Brojne situacije obuhvaćene ustavima i izbornim zakonodavstvom u mnogim državama članicama Vijeća Evrope pokazuju raznovrsnost mogućeg izbora koji se na ovo odnosi. Ipak, nijedan od ovih kriterija ne bi trebao biti važniji od bilo kojeg drugog, podrazumijevajući da on garantuje izražavanje volje naroda putem slobodnih, pravičnih i redovnih izbora.

40. Sud ističe da stav 3. člana 45. Ustava, koji je primijenjen u predmetu podnosilaca predstavki, određuje temelje za diskvalifikaciju koji su i relativni i konačni u tome što je određenim kategorijama nosilaca javnih funkcija – uključujući plaćene javne službenike i osoblje javno-pravnih tijela i javnog poduzetništva – onemogućeno kandidovanje na izborima i pravo na izbore u bilo koje predstavničko tijelo u slučajevima u kojima su oni obavljali svoje dužnosti duže od tri mjeseca u periodu od tri godine prije održavanja izbora; diskvalifikacija će i dalje važiti bez obzira na prethodnu ostavku kandidata, za razliku od određenih drugih kategorija javnih službenika prema stavu 1. tog člana (v. stav 29. gore).

Takva diskvalifikacija, za koju postoje jednake odredbe u nekoliko država članica Vijeća Evrope, ima dvije svrhe koje su važne za pravilno funkcionisanje i održavanje demokratskih režima, tj. osiguravanje da kandidati različitih političkih ubjeđenja imaju jednaka sredstva uticaja (pošto nosioci javnih funkcija mogu ponekad imati nepravilnu prednost nad drugim kandidatima) i zaštitu birača od pritiska koji na njih vrše službenici koji su, zbog službe koju obavljaju, pozvani da donose mnoge – ponekad i važne –

odluke i koji uživaju velik ugled u očima običnog građanina, čiji izbor kandidata može biti pod uticajem.

41. Sud priznaje da je sistem koji je uveden članom 56. donekle složen. Međutim, Sud nije uočio niti jednu nejasnoću na koju se pozivala Komisija, a još manje se može reći da je taj sistem arbitraran.

S obzirom na navodni poseban tretman koji član 56. pruža određenim kategorijama službenika i političarima koji su, preko službe koju obavljaju, u boljoj poziciji da utiču na birače, Sud se slaže sa argumentima koje je iznijela Vlada. Za razliku od funkcija pomenutih u stavu 3. člana 56., koje su čisto administrativne prirode, zajednička karakteristika onih koji se pominju u stavu 1. je njihova politička priroda i politička odgovornost koju ona povlači. Gradonačelnici i načelnici općina, skupa sa članovima parlamenta, duguju svoju poziciju direktno biračima. Guverneri i predsjednici javno-pravnih tijela i ostali visoki službenici koje je imenovala Vlada, zastupaju i primjenjuju politiku Vlade u području svoje aktivnosti te su, prema tome, kao i ministri, predmet kontrole od strane parlamenta.

Što se tiče objektivnog utvrđivanja kriterija za diskvalifikaciju, koji je određen stavom 3. člana 56. i koji sprječava Specijalni vrhovni sud da razmatra bilo kakve posebne karakteristike predmetnog slučaja, Sud ne nalazi ovo nerazumnim, uzimajući u obzir ogromne praktične poteškoće koja se javljaju prilikom dokazivanja da je državna služba upotrijebljena za izborne ciljeve.

42. Predmet podnosioca žalbi je u suštini težio pokazivanju da njihove službe ne samo da su van okvira člana 56. stav 3. nego i da u sudskoj praksi Specijalnog vrhovnog suda nije bilo ničega što bi sugeriralo da bi on došao do odluke koju je donio. Posebno, postavljanje gospodina Gitonasa nije moglo utjecati na njegov status radnika Investicione banke i nije se moglo porediti sa pozicijom javnog službenika pošto je mjesto zamjenika načelnika privatnog ureda premijera nezakonito oformljeno, jer nije imalo zakonski osnov. Službeni položaji gospodina Paleothodorosa i gospodina Sifounakisa (generalni direktori prvog, odnosno drugog programa Grčke televizije) nisu mogle biti izjednačene sa službom predsjednika Grčke televizijske kompanije, niti sa službom člana osoblja javnog poduzetništva sa odgovornostima u svim grčkim izbornim jedinicama. Na kraju, gospodin Kavaratzis i gospodin Giakoumatos, prvi i drugi zamjenici direktora IKA-e, nisu mogli biti smatrani članovima osoblja javno-pravnog tijela aktivnog širom države pošto je priroda njihovih dužnosti značila da su njihove službe bile više srodne dužnosti upravitelja IKA-e, za što je Specijalni vrhovni sud već utvrdio da nije obuhvaćeno članom 56. stav 3.

43. Vlada se složila sa obrazloženjem Specijalnog vrhovnog suda koje je on naveo u svojoj odluci vezano za podnosioca predstavke. Ona je istakla da, ako se Evropski sud treba upuštati u vlastitu analizu relevantnog zakonodavstva, to bi bio daljnji nivo jurisdikcije nametnut na već postojeće u državama ugovornicama.

44. Sud ističe da je prvenstveno na državnim organima, naročito prvostepenim i žalbenim sudovima, a koji su specijalizirani za izvršavanje ovakvog zadatka, da tumače i primijene domaći zakon.

Sud primjećuje da službe koje su obavljali podnosioci predstavki ne spadaju među one koje su izričito navedene u članu 56. stav 3. Međutim, time im pravo da budu izabrani nije bilo garantovano. Isključivo ovlaštenje ima Specijalni vrhovni sud prema članu 56. Ustava (v. stav 29. gore) da razrješava svaki slučaj u vezi sa diskvalifikacijom i, kao i u bilo kojem sudskom poretku gdje takav sistem postoji, bilo koje lice izabrano a koje krši primjenjiva pravila izgubit će svoju poziciju člana parlamenta.

U ovom predmetu Specijalni vrhovni sud je, izvršivši analizu prirode službi koje su obavljali podnosioci predstavki i primjenjivih zakona, bio mišljenja da su predmetne službe bile slične onima opisanim u stavu 3. člana 56; on dalje nalazi da su uvjeti koji se odnose na vrijeme kada su podnosioci predstavki obavljali ove dužnosti, i njihovo trajanje i obim, ispunjeni u pogledu svakog od podnosilaca predstavki. Na razumnoj osnovi, Sud je držao da je bilo neophodno poništiti njihov izbor (v. stavove 10, 14, 18, 22. i 27. gore).

Sud ne može doći do bilo kojeg drugog zaključka; u presudama Specijalnog vrhovnog suda ne postoji ništa što bi moglo sugerirati da su predmetna poništenja bila u suprotnosti sa grčkim zakonima, arbitrarna ili prekomjerna, ili da je njima osuđeno “slobodno izražavanje mišljenja ljudi prilikom izbora zakonodavnih tijela” (v. gore pomenutu presudu, *mutatis mutandis*, Mathieu-Mohin i Clerfayt, str. 25, st. 57).

Prema tome, u predmetnom slučaju ne postoji povreda člana 3. Protokola broj 1.

IZ OVIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

Odlučuje da u predmetnom slučaju nije bilo povrede člana 3. Protokola broj 1.

Sačinjeno na engleskom i francuskom jeziku, i objavljeno na javnoj raspravi u Zgradi ljudskih prava, u Strasbourg, 1. jula 1997. godine.

Rolv RYSSDAL
Predsjednik

Herbert
PETZOLD
Registrar