

DOBROCHNA OSSOWSKA-SALAMONOWICZ

ORCID: 0000-0002-6617-9096

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dobrochna.ossowska@uwm.edu.pl

MONIKA GIŻYŃSKA

ORCID: 0000-0002-5483-9878

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

monika.gizynska@uwm.edu.pl

Standardy delegalizacji partii politycznych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka — zagadnienia wybrane

Słowa kluczowe: partie polityczne, delegalizacja, rozwiązanie partii politycznych, ETPCz, demokracja walcząca.

STANDARDS OF DELEGALIZATION OF POLITICAL PARTIES
IN THE LIGHT OF THE JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS: SELECTED ISSUES

Abstract

The article presents selected issues related to delegalization of political parties. The political parties are indispensable institutions in the systemic life of a democratic state. The authors analyze selected judgments of the European Court of Human Rights related to the standards of delegalization of political parties. The authors conclude that in the existing case law of the ECHR, the main focus is on the external activities of political parties. In determining whether a political party is undemocratic, the focus is primarily on the aims and practices of the party.

Keywords: political parties, delegalization, dissolution of political parties, ECHR, militant democracy.

Wprowadzenie

Partie polityczne są we współczesnych społeczeństwach demokratycznych podstawową formą organizacji, za pomocą której wyrażane są polityczne preferencje obywateli. Ich istotną funkcją jest legitymizowanie władzy poprzez udział w wyborach. Partie polityczne mają więc fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania ustroju demokratycznego. Jednym z głównych zarzutów podnoszonych przeciwko systemom demokratycznym jest to, że nie potrafią się bronić przed wykorzystywaniem demokratycznych mechanizmów przejmowania władzy przez ugrupowania totalitarne. Podkreślić należy, że miarą dojrzałości państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego jest przede wszystkim brak poparcia dla idei totalitarnych. Często jednak mechanizmy demokracji pozostają w tej kwestii bezsilne.

Niewątpliwie jednym z najskuteczniejszych środków ochrony demokracji jest edukacja i budowa społeczeństwa obywatelskiego, które jest warunkiem właściwie funkcjonującego ustroju demokratycznego. Społeczeństwo obywatelskie wnosi bowiem ważny wkład w dyskusję o sprawach publicznych. Niezależnie od wielości definicji społeczeństwa obywatelskiego, z pewnością można przyjąć za Dorotą Pietrzyk-Reeves, że „społeczeństwo to może być pojmowane jako sfera dobrowolnego ludzkiego zrzeszenia, którego podmiotami są wolne i autonomiczne jednostki, uwikłane w sieć różnego rodzaju relacji i powiązań”¹. Jak pisał Stefan Iwanowski, społeczeństwo obywatelskie „to takie, w którym obywatele biorą sprawy w swoje ręce, nie oglądając się na instytucjonalną pomoc rządu”². W praktyce społeczeństwo obywatelskie potrafi zarządzać własnym państwem i własnymi sprawami (w tym także przez konstytucyjne organy władzy)³. Najczęściej jednak organizuje się instytucjonalnie w formie organizacji pozarządowych czy partii politycznych⁴.

¹ D. Pietrzyk-Reeves, *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Kraków 2006, s. 14. Por. także: D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

² S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 22.

³ J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie — kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 5–9.

⁴ H. Izdebski, *Samorząd a organizacje społeczeństwa obywatelskiego — organizacje pozarządowe*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, https://sip-1hex-1pl-10000f41103a9.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369467986/18/izdebski-hubert-samorzad-terytorialny-pionowy-podzial-wladzy?keyword=%22spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20obywatelskie%22&unitId=passage_533 (dostęp: 18.09.2021).

Koncepcje obrony demokracji

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że potrzeba delegalizacji partii politycznych wyrosła z doświadczeń faszyzmu i nazizmu. Wyciągnięte z nich wnioski miały zasadnicze znaczenie dla ponownego rozważenia kwestii, czy demokrację da się ochronić przed wewnętrznymi atakami i wynaturzeniem⁵.

Niezależnie od różnego rozumienia demokracji i tego, jakim narzędziem ochrony demokracji przyznamy prymat, wyróżnia się w literaturze trzy podstawowe koncepcje samoobrony demokracji:

1. wojownicza: w 1937 roku Karl Loewenstein w dwóch artykułach przedstawił koncepcję tak zwanej „demokracji walczącej” (*militant democracy*). Koncepcja ta opiera się na idei, że demokracje powinny bronić się przed działaniami antydemokratycznymi za pomocą środków przewidzianych w konstytucji. Demokracja nie może bowiem przetrwać bez dobrze sformułowanej linii obrony przed tymi, którzy dążą do jej unicestwienia. Zagrożenie dla demokracji może płynąć z ruchów politycznych mających na celu demontaż instytucji demokratycznych, zwłaszcza wtedy, gdy coraz bardziej zauważalne i istotne stają się ekstremistyczne ruchy polityczne. Loewenstein uważał, że jedynym sposobem, w jaki narody demokratyczne mogą się bronić przed faszyzmem, jest odmawianie grupom faszystowskim korzystania z podstawowych praw, takich jak wolność słowa, prasy i zgromadzeń czy równy udział w wyborach, ponieważ faszystowscy przywódcy wykorzystywali zasady demokracji przeciwko niej samej. Jego zdaniem obrona demokracji wymaga zatem przecięcia linii komunikacyjnych między oportunistycznymi elitami politycznymi a niestabilnymi obywatelami. Należy w tym celu podjąć (w ramach „ustawodawstwa antyekstremistycznego”) środki polityczne i prawne skierowane do elit, takie jak zakaz działalności partii antydemokratycznych i milicji partyjnych, ale również ograniczyć obywatelskie prawa podstawowe, na przykład wolność zgromadzeń i wolność słowa, a także ustanowić policję polityczną. W praktyce ten model demokracji (walczącej) pozwala na czasowe zawieszenie podstawowych wolności i tym samym dominację aparatu władzy w imię ochrony konstytucyjnej demokracji⁶. Współcześnie koncepcja „demokracji walczącej” jest często poddawana analizie i równie często krytykowana.

2. proceduralna: podejście „proceduralne”, związane z Hansem Kelsenem, jest często traktowane jako całkowite przeciwieństwo wojowniczości. Kelsen odrzucał konstytucjonalizację środków represyjnych i wykluczających oraz podkreślał otwartość i pluralizm jako bezwarunkowe zasady demokracji. Autor *Czystej teorii prawa* uważał też, że państwo musi dopuszczać nawet te ruchy polityczne, które promują poglądy powszechnie uważane za niedopuszczalne, a nawet jawnie

⁵ J. Rak, *Quasi-Militant Democracy as a New Form of Sacred in Poland During the Corona Crisis*, „Journal of the Study of Religions and Ideologies” 19, 2020, nr 57, s. 111–128.

⁶ K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*, „The American Political Science Review” 31, 1937, nr 4, s. 656–658.

antydemokratyczne i nieliberalne. Argumentował, że demokracja, która próbuje się bronić wbrew woli większości, przestaje być demokracją, bez względu na konsekwencje większości⁷. Kelsen, uważał, że nawet antydemokraci mają moralne prawa do pełnego uczestnictwa demokratycznego i że środki demokracji zbrojnej zawsze niosą ze sobą koszty moralne, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu, czy środki demokracji zbrojnej są uzasadnione, czy nie⁸.

3. społeczna: inaczej zwana też „socjalnym” modelem demokratycznej samoobrony, opracowana przez myślicieli takich jak Alf Ross⁹ i Hermann Heller. Koncepcja ta zakłada, że faszyzm wyłania się z powodu dezintegracji społecznej, i że każda próba przeciwdziałania mu powinna obejmować wysiłki na rzecz przywrócenia sprawiedliwości społecznej i wzmocnienia etosu demokratycznego¹⁰. Podobnie jak Loewenstein, Ross nieufnie podchodził do propagandy masowej. Pokładał większe nadzieje w możliwości uczynienia ludności „odporną na propagandę” poprzez edukację demokratyczną. Uznawał faszyzm za większe zagrożenie dla demokracji niż to, które stanowi komunizm. Przede wszystkim jednak twierdził, że demokrację należy postrzegać jako dobrodziejstwo, o które każdego dnia trzeba walczyć od nowa¹¹.

Istota delegalizacji partii politycznych

Pluralizm jest podstawową cechą społeczeństw demokratycznych, gwarantuje bowiem możliwość powstawania i istnienia partii politycznych odzwierciedlających poglądy różnych grup społecznych, w tym również takich, których zapatrywania i wyobrażenia znajdują się w opozycji w stosunku do idei oficjalnie uznawanych. Do istoty systemu demokratycznego należy przedstawianie i dyskutowanie różnorodnych programów politycznych, nawet jeżeli kwestionują one sposób aktualnej organizacji państwa — zakładając, że nie zagrażają one samej demokracji. Zdaniem auterek partii polityczne mają niezbywalne znaczenie dla rozwoju procesów demokratycznych, a zatem rozwiązanie jednej z nich należy traktować jako ostateczność. Jednak ochrona prawna zdecydowanie nie przysługuje ugrupowaniom, którym wykazano powiązania z organizacjami terrorystycznymi. Działalność partii politycznych jest gwarantowana przez zasadę wolności zrzeszania się, nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Istnieje bowiem

⁷ H. Kelsen, *Foundations of Democracy*, „Ethics” 55, 1955, nr 1, cz. 2, s. 1–101; R.S. Clark, *Hans Kelsen’s Pure Theory of Law*, „Journal of Legal Education” 22, 1969, nr 2, s. 170–196.

⁸ L. Vinx, *Democratic Equality and Militant Democracy*, „Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory” 27, 2020, nr 4, s. 685–701.

⁹ A. Ross, *Why Democracy?*, Cambridge 1952, s. 249.

¹⁰ Zob. też: L. Norman, A. Malkopoulou, *Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives*, „Political Studies” 66, 2018, nr 2, s. 442–458.

¹¹ Szerzej: A. Bień-Kacała, A. Jackiewicz, *Militant democracy — demokracja, która sama się broni?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 25–41.

możliwość nałożenia sankcji na partie polityczne, które nie przestrzegają przepisów prawa, poprzez wprowadzenie zakazu ich funkcjonowania oraz rozwiązanie. To ostatnie może być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy partia opowiada się za stosowaniem przemocy lub wykorzystuje ją jako polityczny środek do obalenia demokratycznego porządku konstytucyjnego, podważając w ten sposób prawa i wolności zagwarantowane w konstytucji¹². Podkreślić również należy, że partia polityczna jako całość nie powinna ponosić odpowiedzialności tego rodzaju za indywidualne zachowanie swoich członków, które nie jest dozwolone przez partię w ramach działań politycznych/publicznych i partyjnych¹³.

Analiza wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁴ w swoich orzeczeniach, wydanych na podstawie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 roku wraz z protokołami dodatkowymi¹⁵, często wiąże wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11 EKPCz) z wolnością wyrażania opinii (art. 10 EKPCz). Trybunał, stwierdzając naruszenie przez państwa-strony art. 11 EKPCz i rozważając kwestię dopuszczalności rozwiązania partii politycznej oceniał czy:

- stanowiło to pilną potrzebę społeczną,
- istniały wiarygodne dowody zagrożenia demokracji na skutek dalszego funkcjonowania partii,
- działania i wypowiedzi członków partii tworzyły jasny i jednoznacznie sprzeczny z koncepcją społeczeństwa demokratycznego obraz.

W sprawie *Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii* (skargi nr 25803/04 oraz 25817/04) Trybunał orzekł, że przedsięwzięcia realizowane przez skarżących (nacjonalistyczne ugrupowania baskijskie) pozostawały w sprzeczności z pojęciem społeczeństwa demokratycznego i stanowiły realne zagrożenie dla hiszpańskiej demokracji. Trybunał stwierdził, że partia polityczna, której przywódcy zachęcają do przemocy lub proponują wprowadzenie zasad bez poszanowania demokracji lub w celu unicestwienia demokracji oraz łamania praw

¹² O. Akbulut, *Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties*, „Fordham International Law Journal” 34, 2010, nr 1, s. 45–77.

¹³ *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 10.01.2000, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e) (dostęp: 13.02.2023).

¹⁴ Dalej jako Trybunał lub ETPCz.

¹⁵ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach z dnia 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284. Dalej EKPCz lub Konwencja.

i wolności uznawanych w systemie demokratycznym, nie może domagać się ochrony Konwencji. Trybunał potwierdził zatem, że nie doszło do naruszenia Artykułu 11 EKPCz, a hiszpańskie sądy, po szczegółowej analizie przedstawionego materiału dowodowego, doszły do rozsądnego wniosku, że istnieje powiązanie pomiędzy partiami Herri Batasuna i Batasuna a separatystyczną organizacją terrorystyczną ETA. W obliczu zagrożenia atakami terrorystycznymi, które istnieje w Hiszpanii od wielu lat, powiązania te mogą być obiektywnie uznane jako zagrożenie dla demokracji¹⁶.

W innej, równie kontrowersyjnej sprawie, *Refah Partisi (The Welfare Party) i inni przeciwko Turcji* (skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98), turecki Sąd Konstytucyjny zdelegalizował turecką Partię Dobrobytu. Jak relacjonuje Ada Paprocka:

W momencie delegalizacji Partia Dobrobytu stanowiła jedną z głównych sił politycznych Turcji [...] [a — D.O.-S., M.G.] jej lider (Necmettin Erbakan) pełnił funkcję premiera. [...] Rozwiązanie partii zostało uzasadnione tym, że stanowiła ona „ośrodek działań sprzecznych z zasadą sekularyzmu”. Jej przywódcy postulowali bowiem wprowadzenie nowego porządku prawnego, który zakładał zróżnicowanie systemów prawnych, którym podlegałyby poszczególne grupy obywateli w zależności od wyznawanej przez nich religii (wprowadzenie specyficznego pluralizmu prawnego). Specjalny status miał być przyznany prawu islamskiemu (prawu szariatu) jako porządkowi wiążącemu muzułmanów oraz obowiązującemu w relacjach pomiędzy nimi a innymi grupami religijnymi. Ponadto, jak ustalił Turecki Sąd Konstytucyjny, a następnie ETPCz, liderzy partii wypowiadali się przeciwko obowiązującemu w Turcji zakazowi noszenia chust islamskich w placówkach publicznych i edukacyjnych, a także odwoływali się do idei dżihadu w sposób, który sugerował, że nie wykluczają użycia przemocy do realizacji swoich celów oraz nawołują do nienawiści i dyskryminacji na tle religijnym. [...] Wprowadzenie szariatu byłoby, zdaniem ETPCz, niedopuszczalne dlatego, że zasady tego prawa odnoszące się na przykład do prawa karnego, statusu prawnego kobiet czy stosunku do innych wyznań nie mogłyby być uznane za zgodne z zasadami demokracji. Ponadto Trybunał wskazał na wypowiedzi przywódców partii, sugerujące możliwość odwołania się do przemocy. Uznał więc, że Partia Dobrobytu mogła być uznana za antydemokratyczną¹⁷.

¹⁶ „W marcu 2003 roku hiszpański Sąd Najwyższy uznał obie partie za nielegalne, postanowił o ich rozwiązaniu i likwidacji ich majątku. Odniósł się do ustawy z 2002 r. o partiach politycznych, uznając, że partie te były częścią »terrorystycznej strategii ‘taktycznej separacji’« i że istnieją istotne podobieństwa pomiędzy nimi, a organizacją terrorystyczną ETA”, *Zestawienie — Partie polityczne i stowarzyszenia*, European Court of Human Rights, 19.08.2015, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_POL.pdf (dostęp: 13.02.2023). Por. wyrok: ETPCz z dnia 30 czerwca 2009 r., *Herri Batasuna i inni przeciwko Hiszpanii* (skargi nr 25803/04 i 25717/04), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475> (dostęp: 14.11.2021); S. Türkeş-Kılıç, *Political Party Closures in European Democratic Order: Comparing the Justifications in DTP and Batasuna Decisions*, „Journal of European Public Policy” 23, 2016, nr 4, s. 492–509.

¹⁷ A. Paprocka, *Delegalizacja organizacji skrajnych — standardy Rady Europy i wnioski dla polskiej praktyki*, s. 6–7, *Otwarta Rzeczpospolita*, 23.10.2012, <http://www.otwarta.org/wp-content/uploads/2011/11/Broszura-Paprocka-Delegalizacja-organizacji-skrajnych.pdf> (dostęp: 24.02.2023). ETPCz w wyroku z dnia 9 kwietnia 2002 r., *Yazar i inni przeciwko Turcji* (skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93) stwierdził, że partia dążąca do zmian w istniejącym systemie ustrojowym

Standard wypracowany przez ETPCz w wyroku w sprawie *United Communist Party of Turkey i inni przeciwko Turcji* (skarga nr 19392/92) był podstawą rozstrzygnięć wszystkich kolejnych orzeczeń w podobnych sprawach, to jest wyroku z 25 maja 1998 roku *Socialist Party i inni przeciwko Turcji* (skarga nr 21237/93); z 8 grudnia 1999 roku *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) przeciwko Turcji*, (skarga nr 23885/94)¹⁸; z 13 lutego 2003 roku *Refah Partisi (The Welfare Party) i inni przeciwko Turcji* (skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98); z 5 października 2004 roku *Presidential Party of Moldova przeciwko Rosji* (skarga nr 65659/01); z 14 lutego 2006 r. w sprawie *Christian Democratic People's Party przeciwko Mołdawii* (skarga nr 28793/02)¹⁹.

Jak wynika z bogatego orzecznictwa ETPCz, jedynie system demokratyczny w pełni spełnia wymóg pluralizmu postulowany przez Konwencję. Została ona bowiem zaprojektowana w celu promowania i podtrzymania ideałów i wartości społeczeństwa demokratycznego. Wszelkie ingerencje dokonywane w ramach tego

cieszy się ochroną na podstawie Konwencji (a więc nie może być zdelegalizowana), jeśli spełnia następujące warunki:

- 1) używa do tego celu środków zgodnych z prawem i demokratycznymi;
- 2) sama proponowana przez nią zmiana jest zgodna z podstawowymi zasadami demokratycznymi.

Test też został zastosowany także w orzeczeniu z dnia 13 lutego 2003 r., *Partia Dobrobytu i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> (dostęp: 14.04.2019); S.M. Buczyński, *Finansowanie organizacji ekstremistycznych na przykładzie funkcjonowania rynku towarów podrabianych*, [w:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. W. Pływaczewski, P. Lubiewski, Olsztyn 2014, s. 158–161; I. Kamiński, *Islamska chusta i zastony twarzy u kobiet w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 11, 2013, s. 7–19.

¹⁸ „Partia Wolności i Demokracji (ÖZDEP) została założona w październiku 1992 roku, jednak już lipcu 1993 roku turecki Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok rozwiązujący ÖZDEP. Uznał bowiem, że program polityczny Partii Wolności i Demokracji zakładał podważanie integralności terytorialnej i świeckiego charakteru państwa oraz jedności narodu. Przedstawiciele partii postanowili rozwiązać ją przed wejściem w życie wyroku, aby uchronić siebie i przywódców partii przed konsekwencjami wyroku rozwiązującego — czyli zakazem kontynuacji podobnej działalności w innych partiach politycznych. ETPCz stwierdził, że doszło do naruszenia Artykułu 11 Konwencji. Trybunał nie znalazł niczego w programie politycznym ÖZDEP co mogłoby być uznane za nawoływanie do użycia przemocy, do powstania lub innego odrzucenia zasad demokracji, czy zachęcało do separacji Kurdów od Turcji. Według Trybunału, uznanie takiego programu politycznego za niezgodny z podstawowymi zasadami i strukturą państwa tureckiego nie oznacza naruszenia zasad demokracji. Esencją demokracji jest poddanie debacie różnorodnych programów politycznych, zwłaszcza uwzględniając te, które kwestionują obecną organizację funkcjonowania państwa, jeżeli tylko nie czynią szkody samej demokracji”, *Zestawienie — Partie polityczne i stowarzyszenia*. Por. wyrok z 8 grudnia 1999 roku *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) przeciwko Turcji*, skarga nr 23885/94, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-68448-68916> (dostęp: 29.12.2021).;

¹⁹ Szerzej na temat konstytucyjnych podstaw delegalizacji partii komunistycznej w Turcji zob.: K. Cavanaugh, E. Hughes, *Rethinking What Is Necessary in a Democratic Society: Militant Democracy and the Turkish State*, „Human Rights Quarterly” 38, 2006, nr 3, s. 623–654.

ustroju muszą być stosowane przy użyciu środków przewidzianych przez prawo, zgodne z zasadami demokracji (konieczne w demokratycznym państwie, niezbędne i zasadne) i z poszanowaniem praw i wolności jednostki. Państwo ma także prawo do podejmowania wszelkich środków zapobiegawczych w celu ochrony demokracji, jeżeli na przykład wskutek działania partii politycznej dochodzi do bezpośredniego naruszenia praw innych osób (a w konsekwencji także podważenia podstawowych wartości stanowiących podstawę istnienia i funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego). Jedną z takich wartości jest współistnienie członków społeczeństwa wolnego od segregacji rasowej, bez której [sic!] nie można wyobrazić sobie społeczeństwa demokratycznego. Kryterium marginalności wpływu partii czy stowarzyszenia nie może stanowić wytłumaczenia dla bierności zinstytucjonalizowanych form ochrony zarówno bezpieczeństwa systemu demokratycznego jak i obywateli (kryterium pomocnicze)²⁰.

Artykuł 17 EKPCz przewiduje, że żadne z postanowień Konwencji nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w Konwencji albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja. Z kolei z art. 18 EKPCz wynika, że ograniczenia praw i wolności, na które zezwala Konwencja, nie będą stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono. W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że wprowadzona art. 17 EKPCz klauzula zakazująca nadużywania postanowień EKPCz uzasadniana jest między innymi przez odwołanie się do „wojującej demokracji”, koncepcji opartej na założeniu, że funkcjonowanie ustroju opartego na zasadach demokracji wymaga wyposażenia go w narzędzia prawne pozwalające na obronę przed zagrożeniami ze strony ugrupowań skrajnych, chcących wykorzystać demokratyczne procedury i instytucje państwa do celów diametralnie odbiegających od podstaw aksjologicznych praworządności państwa. Artykuł 17 EKPCz nie ma znaczenia samodzielnego i zawsze musi być stosowany w powiązaniu z poszczególnymi materialnymi postanowieniami Konwencji, odnoszącymi się do konkretnych praw i wolności. Bardzo często wiązany jest z art. 11 EKPCz (wolnością zgromadzania się i stowarzyszania się) oraz art. 10 EKPCz (wolnością wyrażania opinii). W tym przedmiocie ważne jest orzeczenie nieistniejącej już Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Kühnen przeciwko Niemcom*, która uznała za niedopuszczalną do rozpoznania przez Trybunał skargę niemieckiego dziennikarza-neonazisty Michaela Kühnena, który w 1985 roku został skazany na trzy lata i cztery miesiące więzienia za to,

²⁰ Wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2013 r., *Vona przeciwko Węgrom*, skarga nr 35943/10, [https://etpcz.ms.gov.pl/detailsetpc/\\$N/9900000000000001_I_ETPC_035943_2010_Wy_2013-07-09_001](https://etpcz.ms.gov.pl/detailsetpc/$N/9900000000000001_I_ETPC_035943_2010_Wy_2013-07-09_001) (dostęp: 14.09.2021). A. Paprocka, *Delegalizacja organizacji skrajnych — standardy Rady Europy i wnioski dla polskiej praktyki*, s. 10, *Otwarta Rzeczpospolita*, 23.10.2012, <http://www.otwarta.org/wp-content/uploads/2011/11/Broszura-Paprocka-Delegalizacja-organizacji-skrajnych.pdf> (dostęp: 14.09.2021).

że w swoich publikacjach „w sposób agresywny propagował odrodzenie NSDAP i narodowego socjalizmu, a wraz z nim stanu przemocy i bezprawia, który istniał w Niemczech między 1933 a 1945 r.”²¹

W innej, nieco później rozstrzyganej sprawie ETPCz uznał, „że narodowy socjalizm jest ideologią totalitarną, która nie może być chroniona w żaden sposób w świetle art. 17 Konwencji. Z tych względów ETPCz uznał skargę [Hansa Jorga Schimanka — D.O.-S., M.G.] za za niedopuszczalną”²². Sądy austriackie skazały H.J. Schimanka na osiem lat pozbawienia wolności za propagowanie ideologii nazistowskiej. Uznały, że „prowadził regularne spotkania z innymi członkami założonej przez siebie nieformalnej organizacji, w trakcie których gloryfikowano idee nazistowskie i zaprzeczano zbrodniom Trzeciej Rzeszy. Wydawał także nazistowskie ulotki oraz organizował specjalne wyjazdy i szkolenia dla swoich zwolenników”²³.

Zarówno w sprawie Kühnena, jak i Schimanka, instytucje unijne tylko pośrednio odnosiły się do kwestii działalności partii politycznych. Skarżącymi były osoby fizyczne (a nie osoby prawne). Klauzula limitacyjna z art. 17 EKPCz najczęściej odnoszona jest do nadużywania wolności zrzeszania się, wolności wyrażania poglądów oraz szeroko rozumianej wolności prowadzenia działalności politycznej (zwłaszcza kandydowania w wyborach)²⁴.

²¹ Jak wynika z orzeczenia Europejskiej Komisji Praw Człowieka skarżący (Michael Kühnen) był jednym z liderów w ANS/NA, organizacji rzekomo próbująca przywrócić Narodowosocjalistyczną Niemiecką Partię Robotników (NSDAP) zabronioną w Niemczech. Według orzeczenia sądu okręgowego we Frankfurcie (Landgericht) wnioskodawca/skarżący przygotował i rozpowszechnił w tym kontekście różne publikacje. W jednej z gazet, wzywał do „walki o niezależne, socjalistyczne Wielkie Niemcy”. W kolejnej broszurze stwierdził: „Nazywają nas »neonazistami!« I co z tego? [...] Jesteśmy przeciw: grubym rybom, bolszewikom, syjonistom, oszustom i pasożytom. Jesteśmy przeciwni: kapitalizmowi, komunizmowi, syjonizmowi, alienacji za sprawą mas zagranicznych pracowników, niszczeniu środowiska. Jesteśmy za: niemiecką jednością, sprawiedliwością społeczną, rasową dumą, wspólnotą ludową, braterstwem”. Decyzja EKPCz z dnia 12 maja 1988 r., *Kühnen przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 12194/86, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-230> (dostęp: 18.11.2021). Zob. też: B. Kozłowski, *Od zakazu propagowania faszyzmu do zakazu propagowania anarchizmu. Krótka refleksja na temat pewnego orzeczenia Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, Strona Bartłomieja Kozłowskiego, <http://bartlomiejkozowski.pl/kuhnen.htm> (dostęp: 18.11.2021). Szerzej na temat partii neonazistowskiej w Niemczech: N. Guiora, K.J. Ingle, *Militant or Bystander: How to Protect Democracy*, „BYU Journal of Public Law” 33, 2018, nr 1, s. 61–66.

²² A. Bodnar, *Organizacje skrajne w orzecznictwie sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu: „Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012–2013”*, Warszawa 2013, s. 17.

²³ *Ibidem*.

²⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1. *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, Legalis; J. Skrzydło, *Nadużycie przez państwo klauzuli limitacyjnej — refleksje na tle spraw dotyczących artykułu 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Łódź 2013, s. 1–4.

Zdaniem auterek to, czy w ogóle jest możliwa skuteczna obrona przed ekstremizmem (na przykład faszyzmem), zależy od zbyt wielu czynników, takich jak tradycje narodowe, względy ekonomiczne, sytuacja społeczna, regulacje prawne w danym kraju, ale także trendy polityki światowej. Demokracja (pluralizm polityczny) nie oznacza, że poglądy większości muszą zawsze dominować. Należy osiągnąć równowagę, która zapewni sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości i pozwoli na uniknięcie nadużywania pozycji dominującej. Wolność zrzeszania się w partie polityczne (i stowarzyszenia) i debata polityczna nie są absolutne. W sytuacji, gdy poprzez swoje działania lub intencje partia (lub jej członkowie indywidualnie) wyraziła w sposób wyraźny lub dorozumiany w swoim programie, że zagraża instytucjom państwa lub prawom i wolnościom innych, art. 11 EKPCz nie pozbawia państwa uprawnień do ochrony tych instytucji i osób. Zasada ta została zastosowana w sprawie *Chrześcijańskiej Partii Ludowo-Demokratycznej* (dalej: ChDPL) *przeciwko Mołdawii*. ChDPL była mniejszościową partią opozycji parlamentarnej, podczas gdy Partia Komunistyczna miała ponad połowę mandatów²⁵. Minister Sprawiedliwości Mołdawii decyzją z dnia 18 stycznia 2002 roku, na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 29 ustawy o partiach politycznych i organizacjach społeczno-politycznych, wydał decyzję (poprzedzoną najpierw ostrzeżeniem dla partii, a potem wezwaniem do wstrzymania manifestacji) o zakazie działania ChDPL na okres jednego miesiąca. Jako przyczynę zakazu wskazał organizowanie przez ChDPL niedozwolonych demonstracji, podczas których miało dochodzić do blokowania dróg publicznych i wznoszenia antyrządowych okrzyków. W praktyce zakaz został nałożony na działalność partii, które zorganizowała publiczne zgromadzenia w celu wyrażenia sprzeciwu i protestu przeciwko planom rządu, aby uczynić naukę języka rosyjskiego obowiązkowym dla uczniów. Biorąc pod uwagę interes publiczny w zakresie swobodnego wyrażania opinii w tych okolicznościach oraz fakt, że strona skarżąca (ChDPL) była opozycyjną, parlamentarną partią polityczną, Trybunał uznał, że margines oceny państwa został odpowiednio zawężony i że jedynie bardzo istotne powody uzasadniałyby ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi i zgromadzeń członków ChDPL²⁶. Mirosław Granat w głosie do tego orzeczenia ETPCz zauważył, że:

²⁵ „W 2001 roku w skład parlamentu Republiki Mołdawii weszła 1 partia komunistyczna, 1 partia socjalistyczna i 1 partia chrześcijańsko-demokratyczna. Komuniści uzyskali wtedy ponad 50% głosów, socjaliści ok. 13%, natomiast chrześcijańscy demokraci ok. 8%. W 2005 roku w parlamencie zasiadła 1 partia komunistyczna, 1 agrarno-demokratyczna i 1 chrześcijańsko-demokratyczna. Poparcie dla komunistów w 2005 roku spadło o ok. 5%, jednak ich pozycja była silna. Ugrupowania agrarno-demokratyczne cieszyły się ok. 30-procentowym poparciem, natomiast chrześcijańsko-demokratyczne, podobnie jak w 2001 roku, ok. 8-procentowym”, M. Sikora-Gaca, *System partyjny Mołdawii w latach 1989–2009*, Toruń 2013, s. 98.

²⁶ Wyrok ETPCz z 14 lutego 2006 r., *Chrześcijańska Partia Ludowo-Demokratyczna przeciwko Mołdawii*, skarga nr 28793/02, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72346> (dostęp: 30.11.2019).

restrykcje nałożone na wolność działania partii politycznych, w tym na zwoływanie zgromadzeń, mogą wynikać jedynie z przyczyn, które dadzą się kwalifikować jako „przekonywujące i nieodparte”. Państwo w określaniu tego, czy istnieje konieczność ograniczeń, o jakich mowa w art. 11 ust. 2 Konwencji, dysponuje stosunkowo małym marginesem oceny. Dotyczy to także omawianej sytuacji, w której ograniczenie działalności partii miało charakter krótkotrwały. Działania władz Mołdowy wobec ChDPL okazały się, w świetle Konwencji, bezprawne, niezależnie od sporu partii z władzą o to, jaka powinna być podstawa prawna organizowania tych wieców²⁷.

Zakończenie

Podsumowując rozważania dotyczące praktyki delegalizacji partii politycznych zawarte zarówno w literaturze przedmiotu jak i w orzecznictwie (w świetle orzecznictwa ETPCz) można wyprowadzić następujące wnioski: partia polityczna może głosić kontrowersyjne postulaty (na przykład zmiany ustroju), ale pod warunkiem, że

środki użyte przez partię w tym celu muszą być legalne i demokratyczne; a proponowana zmiana sama w sobie musi być zgodna z fundamentalnymi, demokratycznymi zasadami. Partie polityczne, które podburzają do przemocy lub przedstawiają program polityczny, który jest przeciwny demokracji lub którego celem jest zniszczenie demokracji i lekceważenie praw i wolności uznawanych w demokracji nie mogą korzystać z wynikającej z Konwencji ochrony przed karami nałożonymi na tych podstawach²⁸.

Z orzecznictwa ETPCz, szczególnie w hiszpańskich sprawach (odnośnie partii Batasuna faktycznie wspierającej ETA, czyli jedną z najbardziej aktywnych grup terrorystycznych w Hiszpanii), widać jak uzasadniony i potrzebny może być zakaz funkcjonowania partii (lub jej delegalizacja) w kontekście ochrony przed terroryzmem. Z kolei przykład Turcji pokazuje w jaki sposób zastosowano koncepcję „demokracji walczącej” do wyeliminowania religijnie powiązanych partii politycznych w celu ochrony konstytucyjnych zasad sekularyzmu. Mimo, że „demokracja wojująca” faktycznie ma potencjał ochrony demokracji przed zagrożeniem fundamentalizmu religijnego, to Turcja zbyt często powołuje się na tę koncepcję i jej nadużywa.

„Demokracja wojująca” może tworzyć problemy ze względu na wysoki poziom ryzyka nadużycia w celach politycznych i poważne naruszenie praw i wolności politycznych. Badania w tym zakresie przeprowadziła między innymi Svetlana Tyulkina. Badaczka przeanalizowała regulacje prawne odnoszące się

²⁷ M. Granat, *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Republice Mołdowy, nr skargi 28793/02*, „Przegląd Sejmowy” 15, 2007, nr 2, s. 196–197.

²⁸ *Zestawienie — Partie polityczne i stowarzyszenia*. Por. wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r., *Yazar, Karatas, Aksoy i Ludowa Partia Pracy (HEP) przeciwko Turcji*, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93, §49, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60416> (dostęp: 18.05.2021).

do „demokracji wojującej” w takich państwach jak Australia, Turcja, Hiszpania, Niemcy, Izrael, Indie czy USA. Jej studia przypadków zawierają przykłady praktyk „demokracji wojującej” w historii oraz ostatnie zmiany w rozumieniu koncepcji „demokracji wojującej” i jej interpretacji. Państwa tradycyjnie zakazują działania niebezpiecznych partii politycznych (a więc — delegalizują je) lub narzucają inne ograniczenia ich działalności. Jednak istnieją inne, znacznie bardziej „miękkie” (mniej ekstremalne) środki, które mogą skutecznie pomóc w ochronie demokracji. Takie alternatywne rozwiązanie może być przydatne dla państw, które starają się uczynić „demokrację wojowniczą” mniej agresywną i kontrowersyjną. Na przykład w Izraelu dopuszczalne jest zdyskwalifikowanie partii i listy kandydatów z uczestnictwa w nadchodzących wyborach bez odniesienia do kwestii legalności lub konstytucyjności partii. W Indiach działalność partii politycznych można ograniczyć poprzez zaostrenie granic wypowiedzi politycznej podczas kampanii wyborczych. Te środki, zdaniem Tyulki, są mniej drastyczne niż całkowite zakazy działalności partii i pozwalają partiom politycznym pozostać działając w przestrzeni politycznej, jednocześnie nakładając znaczne ograniczenia na udział w wyborach do parlamentów narodowych²⁹. Ponieważ, jak wynika to zarówno z orzecznictwa, jak i z dominującego poglądu wyrażonego w literaturze przedmiotu, delegalizacja partii powinna być absolutnie ostatnim sposobem ingerencji państwa, to państwo powinno raczej wypracować mniej lub bardziej trwałe formy reakcji — takie, które można uwzględnić w ramach podstawowych wartości³⁰.

Bibliografia

- Akbulut O., *Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties*, „Fordham International Law Journal” 34, 2010, nr 1, s. 46–77.
- Bień-Kacała A., Jackiewicz A., *Militant democracy — demokracja, która sama się broni?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 25–41.
- Bodnar A., *Organizacje skrajne w orzecznictwie sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu: „Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012–2013”*, Warszawa 2013.
- Buczyński S.M., *Finansowanie organizacji ekstremistycznych na przykładzie funkcjonowania rynku towarów podrabianych*, [w:] *Współczesne ekstremizmy. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, red. W. Pływaczewski, P. Lubiewski, Olsztyn 2014, s. 158–172.

²⁹ O. Yatsunskaya (rec.), S. Tyulki, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, „International Journal of Legal Information” 44, 2016, nr 1, s. 70–71.

³⁰ W Niemczech dwukrotnie próbowano (nieskutecznie) zdelegalizować Partię Narodowo-Demokratyczną (NPD). Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe uznał, że nie może zakazać funkcjonowania partii, ale można zdusić ją finansowo. Zob. B. Knight, *Trying to Bankrupt 'Neo-Nazi' NPD*, „Deutsche Welle”, 20.01.2017, <https://www.dw.com/en/german-politicians-look-for-way-to-bankrupt-neo-nazi-ncpd/a-37213940> (dostęp: 1.03.2021); C. Walker, *Militant Speech about Terrorism in a Smart Militant Democracy*, „Mississippi Law Journal” 80, 2011, nr 4, s. 1395–1454.

- Cavanaugh K., Hughes E., *Rethinking What Is Necessary in a Democratic Society: Militant Democracy and the Turkish State*, „Human Rights Quarterly” 38, 2016, nr 3, s. 623–654.
- Clark R.S., *Hans Kelsen’s Pure Theory of Law*, „Journal of Legal Education” 22, 1969, nr 2, s. 170–196.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 17, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1. *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 813–819.
- Granat M., *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa przeciwko Republice Mołdowy, nr skargi 28793/02*, „Przegląd Sejmowy” 15, 2007, nr 2, s. 194–198.
- Guiora A.N., Ingle K.J., *Militant or Bystander: How to Protect Democracy*, „BYU Journal of Public Law” 33, 2018, nr 1, s. 31–79.
- Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 22–30.
- Izdebski H., *Samorząd a organizacje społeczeństwa obywatelskiego – organizacje pozarządowe*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, https://sip-1lex-1pl-10000f41103a9.han.uwm.edu.pl/#/monograph/369467986/18/izdebski-hubertsamorzadterytorialnypionowypodzialwladzy?keyword=%22spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20obywatelskie%22&unitId=passage_533.
- Kamiński I., *Islamska chusta i zasłony twarzy u kobiet w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 11, 2013, s. 7–19.
- Kelsen H., *Foundations of Democracy*, „Ethics” 55, 1955, nr 1, cz. 2, s. 1–101.
- Kozłowski B., *Od zakazu propagowania faszyzmu do zakazu propagowania anarchizmu. Krótka refleksja na temat pewnego orzeczenia Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, Strona Bartłomieja Kozłowskiego, <http://bartlomiejkozowski.pl/kuhnen.htm>.
- Loewenstein K., *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*, „The American Political Science Review” 31, 1937, nr 4, s. 638–658.
- Norman L., Malkopoulou A., *Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives*, „Political Studies” 66, 2018, nr 2, s. 442–458.
- Paprocka A., *Delegalizacja organizacji skrajnych — standardy Rady Europy i wnioski dla polskiej praktyki*, *Otwarta Rzeczpospolita*, 23.10.2012, <http://www.otwarta.org/wp-content/uploads/2011/11/Broszura-Paprocka-Delegalizacja-organizacji-skrajnych.pdf>.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Pietrzyk-Reeves D., *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Kraków 2006, s. 13–30.
- Rak J., *Quasi-Militant Democracy as a New Form of Sacred in Poland During the Corona Crisis*, „Journal of the Study of Religions and Ideologies” 19, 2020, nr 57, s. 111–128.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie — kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 5–9.
- Ross A., *Why Democracy?*, Cambridge 1952.
- Sikora-Gaca M., *System partyjny Mołdawii w latach 1989–2009*, Toruń 2013.
- Skrzydło J., *Nadużycie przez państwo klauzuli limitacyjnej — refleksje na tle spraw dotyczących artykułu 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Łódź 2013.
- Türkeş-Kılıç S., *Political Party Closures in European Democratic Order: Comparing the Justifications in DTP and Batasuna Decisions*, „Journal of European Public Policy” 23, 2016, nr 4, s. 492–509.
- Vinx L., *Democratic Equality and Militant Democracy*, „Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory” 27, 2020, nr 4, s. 685–701.

- Walker C., *Militant Speech about Terrorism in a Smart Militant Democracy*, „Mississippi Law Journal” 80, 2011, nr 4, s. 1395–1453.
- O. Yatsunska (rec.), S. Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, „International Journal of Legal Information” 44, 2016, nr 1, s. 70–71.
- Zestawienie — *Partie polityczne i stowarzyszenia*, European Court of Human Rights, 19.08.2015, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_POL.pdf.

Akty prawne

- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 12 maja 1988 r., *M. Kuhnen przeciwko Niemcom*, skarga nr 12194/86.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach z dnia 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Wyrok ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r., *Yazar i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93.
- Wyrok ETPCz z dnia 13 lutego 2003 r., *Partia Dobrobytu i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98.
- Wyrok ETPCz z dnia 14 lutego 2006 r., *Chrześcijańska Partia Ludowo-Demokratyczna przeciwko Mołdawii*, skarga nr 28793/02.
- Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2009 r., *Herri Batasuna i Batasuna przeciwko Hiszpanii*, skargi nr 25803/04 i 25817/04.
- Wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2013 r., *Vona przeciwko Węgrom*, skarga nr 35943/10.