

**Ireneusz C. Kamiński\***

## **PRAWO DO WOLNYCH WYBORÓW W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA**

### **I. Wprowadzenie**

Rada Europy, której traktatowym „klejnotem w koronie” jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (Konwencja), powstała jako organizacja oparta na triadzie podstawowych wartości: demokratycznej formy władzy, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. Prawo do wolnych wyborów jest kluczowe dla każdej demokracji. Może więc dziwić, że nie znalazło się w głównym tekście Konwencji, który został przyjęty 4 listopada 1950 r., a wszedł w życie 3 września 1953 r.<sup>1</sup> Była to jednak świadoma decyzja ojców założycieli tego traktatu. Pewne prawa i wolności, chociaż pierwszorzędne w demokratycznym państwie, okazały się podczas negocjacji tak trudne do zamknięcia w uzgodnionym przez wszystkich przepisie, że postanowiono, iż lepiej i bezpieczniej będzie je umieścić w ewentualnym protokole dodatkowym do Konwencji. Taki protokół nie był jednak hipotezą odległą w czasie. Państwem, które się obawiało, że szerokie wspólne ujęcie w Konwencji prawa do wolnych wyborów może wymusić zmiany w jego tradycji konstytucyjnej, była właściwie jedynie Wielka Brytania. Pozostałe kraje założycielskie nie podzielały takich obaw. Dlatego były gotowe szybko przyjąć protokół dodatkowy do Konwencji, co stało się 20 marca 1952 r. (wszedł w życie 18 maja 1954 r.).<sup>2</sup> Wypracowana w traktacie formuła nie budziła zastrzeżeń także Londynu, który złożył podpis już w dniu otwarcia protokołu do podpisów.

Prawo do wolnych wyborów rzeczywiście dotyka wrażliwych zagadnień konstytucyjnych. Systemy wyborcze demokratycznego świata, także jego europejskiej

---

\* Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Wykłada również na Uniwersytecie Jagiellońskim. Sędzia *ad hoc* w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

<sup>1</sup> Polski tekst w Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>2</sup> Polski tekst protokołu w Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175. Protokół, po przyjęciu kolejnych protokołów dodatkowych, jest nazywany Protokołem nr 1. Obok prawa do wolnych wyborów przyznawał ochronę dwóm innym prawom: do własności i do nauki.

części, wielokrotnie istotnie się różnią. Przykładowo, wybory mogą odbywać się w jedno- lub wielomandatowych okręgach, pewne ustawodawstwa krajowe ustanawiają progi wyborcze, które trzeba przekroczyć, by wziąć udział w podziale mandatów, inne wykluczają możliwość oddania głosu poza krajem; są też zróżnicowane wyłączenia z prawa wyborczego (czynnego i biernego) określonych grup ludzi. Nierzadko odmienne reguły dotyczące materii wyborczych nie stanowią następstwa jakiejś „technicznej decyzji”, lecz są długotrwale zakorzenione w tradycji politycznej państwa. Ich kwestionowanie będzie rodzić uczucie podważania dorobku, do którego przywiązana jest nie tylko klasa polityczna, ale też obywatele danego kraju.

Zróżnicowanie historycznie ugruntowanych konstytucyjnych tradycji polityczno-prawnych państw członkowskich Konwencji stanowi argument przemawiający za ograniczeniem kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Trybunał, ETPC) jako sądu międzynarodowego. Określając zakres oraz intensywność swojego przeglądu, Trybunał odwołuje się do doktryny krajowego marginesu swobody ocen<sup>3</sup>. W pewnych obszarach państwom przysługują szerokie uprawnienia decyzyjne, w które strasburscy sędziowie nie powinni pochopnie wkraczać. Jednym ze wskaźników, że właśnie taka sytuacja zachodzi, jest wielość krajowych podejść, wskazująca na niewystępowanie wspólnego europejskiego standardu. Jednocześnie prawo do wolnych wyborów jest w demokracji prawem kluczowym. Może to uprawniać do uznania, inaczej niż dyktuje wskazane wcześniej założenie, że Trybunał jest jednak władny, by uczynić swój przegląd wnikliwszym. Historia strasburskiej działalności orzeczniczej pokazuje, że Trybunał zauważał szczególną w demokratycznym społeczeństwie rangę danego prawa lub wolności. Był też gotów odwołać się do „autonomicznego kontekstu Konwencji”, na przykład zasad przez nią dyktowanych. Nie wahał się wtedy z dokonaniem rygorystycznej kontroli, pomijając krajowe rozwiązania<sup>4</sup>.

Niniejsze opracowanie stanowi prezentację strasburskiego standardu dotyczącego prawa do wolnych wyborów, który jest następstwem orzecznictwa Trybunału oraz istniejącej do 1 listopada 1998 r. Europejskiej Komisji Praw Człowieka (Komisja, EKPC)<sup>5</sup>. Do końca 2014 r. Trybunał wydał sześćdziesiąt siedem wyroków stwierdzających naruszenie tego prawa<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Na temat doktryny marginesu swobody ocen zob. zwłaszcza najpełniejsze w języku polskim opracowanie A. Wiśniewskiego, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008. Z bogatej literatury obcej warto wskazać dwie monografie: H.C. Yourrow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague 1996 oraz Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen 2002.

<sup>4</sup> Zob. moje rozważania na temat rekonstruowanych przez Trybunał konwencyjnych zasad dotyczących swobody wypowiedzi politycznej, w konfrontacji z którymi doszło do zakwestionowania krajowych reguł prawnych zapewniających mocniejszą ochronę politykom oraz instytucjom władzy publicznej niż „zwykłym” jednostkom: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 94 i n.

<sup>5</sup> Cezura 1 listopada 1998 r. to wejście w życie Protokołu nr 11, który dokonał gruntownej reformy Trybunału i procedury rozpoznania skargi. Likwidował on istniejącą wcześniej Komisję, która faktycznie pracowała jednak jeszcze kilka kolejnych miesięcy, kończąc rozpoczęte sprawy.

<sup>6</sup> Najwięcej naruszeń nastąpiło w przypadku Włoch (17), Azerbejdżanu (11) i Turcji (8).

## II. Konwencyjne ujęcie prawa do wolnych wyborów

### II.1. Specyfika art. 3 Protokołu nr 1

Wskazane wyżej obawy przed nazbyt rygorystycznym zdefiniowaniem w Konwencji prawa do wolnych wyborów spowodowały, że ujęcie, jakie znalazło się w art. 3 Protokołu nr 1, wydaje się różnić od użytego w przypadku pozostałych praw i wolności. Ma się wrażenie, że przepis formułuje raczej zasadę ustrojową niż mówi o uprawnieniu jednostki (prawie podmiotowym). Państwa bowiem „zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności o wyborze ciała ustawodawczego”. Odczytując brzmienie przepisu literalnie, można dojść do wniosku, że jednostka jest uprawniona do powołania się na prawo do wolnych wyborów tylko wtedy, gdy wyborcze interwały nie są „rozsądne” (wybory odbywają się zbyt rzadko), akt głosowania nie jest tajny i zabrakło warunków, które zapewniały swobodę wyrażenia wyborczej opinii<sup>7</sup>. Właściwie tylko ostatnia okoliczność pozwalałaby na szerszą kontrolę procedury wyborczej, wychodzącą poza zbadanie wyraźnej i wąsko zidentyfikowanej cechy (periodyczność i tajność).

### II.2. Wyłanianie „ciała ustawodawczego”

Istotne jest również zawężenie chronionego prawa do tych tylko wyborów, które są związane z wyłanianiem składu „ciała ustawodawczego”, realizującego – w ramach zasady podziału władz – wyróżnioną funkcję prawodawczą. Konwencyjne gwarancje nie znajdują tym samym zastosowania do aktów wyborczych powołujących inne organy władzy publicznej. Tak będzie w przypadku wyborów prezydenta<sup>8</sup>, przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego<sup>9</sup> oraz organów samorządu

---

<sup>7</sup> W materiałach z prac przygotowawczych wyraźnie zawarto stanowisko, że poza tymi trzema elementami procesu wyborczego Konwencja nie nakłada obowiązku wprowadzenia specyficznego systemu wyborczego: *Collected edition of the „Travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights*, The Hague 1975–1985, t. VII, s. 130, 202 i 210; t. VIII, s. 14.

<sup>8</sup> Np. decyzja EKPC z 14 grudnia 1989 r. w sprawie *Habsburg-Lothringen przeciwko Austrii*, skarga nr 15344/89, DR t. 64, s. 211; decyzja EKPC z 21 października 1998 r. w sprawie *Başkauskaitė przeciwko Litwie*, skarga nr 41090/98; decyzja EKPC z 10 listopada 2008 r. w sprawie *Nieźwiedź przeciwko Polsce*, skarga nr 1345/06.

<sup>9</sup> M.in. decyzja EKPC z 12 lipca 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5155/71, DR t. 6, s. 13; decyzja EKPC z 17 maja 1985 r. w sprawie *Clerfayt, Legros i Alii przeciwko Belgii*, skarga nr 10650/83, DR t. 42, s. 212; decyzja EKPC z 5 lipca 1985 r. w sprawie *Booth-Clibborn i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 11391/85, DR t. 43, s. 236; decyzja EKPC z 5 lipca 1985 r. w sprawie *C., S. i T. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 11911/86; decyzja EKPC z 17 stycznia 1997 r. w sprawie *Lindsay i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 31699/96; decyzja ETPC z 5 września 2000 r. w sprawie *Malarde przeciwko Francji*, skarga nr 46813/99; decyzja ETPC z 12 października 2000 r. w sprawie *Salleras Llinares przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 52226/99, ECHR 2000-XI.

zawodowego<sup>10</sup>. Nawet jeśli organy samorządowe mają uprawnienia regulacyjne, Trybunał odróżniał je od tworzenia prawa przysługującego władzy ustawodawczej<sup>11</sup>. Z drugiej jednak strony nie zawężano pojęcia „ciała ustawodawczego” do ogólnokrajowego parlamentu. Kierowano się podejściem, które można nazwać realistycznym – sprawdzano, ile i jakie uprawnienia prawotwórcze ma dany organ w ramach konkretnego systemu konstytucyjnego<sup>12</sup>. Ciałem ustawodawczym mógłby się więc okazać również prezydent, gdyby został wyposażony w prawo do wydawania wiążących aktów prawnych o „nadrzędnej mocy prawnej” lub aktów zastępujących ustawy albo dysponował szerokimi uprawnieniami wpływającymi na przebieg i efekt procesu ustawodawczego<sup>13</sup>.

„Ciałem ustawodawczym” są natomiast parlamenty lokalne w państwach federalnych, takie jak Rada Flamandzka i Rada Wspólnoty Walońskiej, istniejące obok parlamentu ogólnokrajowego, jeśli na mocy postanowień konstytucyjnych uzyskały dostateczne uprawnienia prawotwórcze<sup>14</sup>. W wyniku ewolucji takie uprawnienia nabył też Parlament Europejski<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Decyzja EKPC z 1 marca 1983 r. w sprawie *X. przeciwko Holandii*, skarga nr 9926/82, DR t. 32, s. 278.

<sup>11</sup> Decyzja ETPC z 25 listopada 2000 r. w sprawie *Cherepkov przeciwko Rosji*, skarga nr 51501/09, ECHR 2000-I; decyzja ETPC z 11 kwietnia 2006 r. w sprawie *Mółka przeciwko Polsce*, skarga nr 56550/00, ECHR 2006-IV; decyzja ETPC z 14 grudnia 2004 r. w sprawie *Krasnov i Skuratov przeciwko Rosji*, skargi nr 17864/04 i 21396/04; decyzja ETPC z 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Uçar i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 4692/09.

<sup>12</sup> Wyrok ETPC z 2 lutego 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, Series A. 113, par. 53. Takie podejście po raz pierwszy zostało wyrażone w decyzji EKPC z 30 maja 1975 r. w sprawie *W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii*, skargi nr 6745–6746/76, DR t. 2, s. 114.

<sup>13</sup> Decyzja ETPC z 27 maja 2004 r. w sprawie *Guliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 35584/02; decyzja ETPC z 2 września 2004 r. w sprawie *Boškoski przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 11676/04; decyzja ETPC z 19 lutego 2013 r. w sprawie *Krivobokov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 38707/04. Te kryteria, pozbawione ścisłości, poddał krytyce L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2011, t. II, s. 573.

<sup>14</sup> Wyrok ETPC z 2 lutego 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, par. 53. Wcześniej jednak rady regionalne nie miały uprawnień prawodawczych, a jedynie opiniodawcze, co czyniło organy strasburskie niewłaściwymi na mocy art. 3 Protokołu nr 1 – decyzja EKPC z 30 maja 1975 r. w sprawie *W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii*, skargi nr 6745–6746/76, DR t. 2, s. 114. Zob. także uznanie włoskich rad regionalnych za organy ustawodawcze: wyrok ETPC z 1 lipca 2004 r. w sprawie *Vito Sante Santoro przeciwko Włochom*, skarga nr 36681/97, ECHR 2004-VI, par. 52.

<sup>15</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 18 lutego 1999 r. w sprawie *Mathews przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24833/94, ECHR 1999-I, par. 40. Wcześniej Komisja nie dostrzegała w Parlamencie Europejskim dostatecznych uprawnień polegających na tworzeniu prawa (mimo to postanowiła się jednak odnieść do zarzutów stawianych w skardze) – decyzja EKPC z 8 marca 1979 r. w sprawie *Lindsay i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8364/78, DR t. 15, s. 247. Analogicznie postąpiono w decyzji EKPC z 10 maja 1979 r. w sprawie *Alliance des Belges de la Communauté Européenne przeciwko Belgii*, skarga nr 8612/79, DR t. 15, s. 26. Także po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (1 lipca 1987 r.), który poszerzał uprawnienia Parlamentu Europejskiego, Komisja uznała, że zmiany nie uczyniły jeszcze z Parlamentu „ciała ustawodawczego” – decyzja EKPC z 9 grudnia 1987 r. w sprawie *Tête przeciwko Francji*, skarga nr 11123/84, DR t. 54, s. 62.

Ciekawie przedstawia się status wyższych izb parlamentów. Świadomość, że w pewnych krajach taka izba nie pochodzi z wyborów, lecz jej skład jest tworzony – całkowicie lub częściowo – w wyniku mianowania, rodziła obawy, że wprowadzenie do Konwencji prawa do wolnych wyborów będzie wymuszało zmianę dotychczasowego rozwiązania konstytucyjnego. Dlatego przyjęto, że Konwencji nie narusza pozawyborczy mechanizm wyłaniania izby wyższej<sup>16</sup>. Artykuł 3 Protokołu nr 1 będzie miał natomiast zastosowanie, jeśli izba wyższa także pochodzi z wyborów<sup>17</sup>. Dopiero zatem krajowa decyzja na rzecz wyborczej procedury spowoduje, że Trybunał stanie się właściwy *ratione materiae*<sup>18</sup>.

Prawo do wolnych wyborów nie znajdzie zastosowania do referendum, nawet gdyby stanowiły one podstawę podjęcia określonych decyzji ustawodawczych lub dotyczyły akceptacji pewnego prawa<sup>19</sup>. Tym bardziej art. 3 Protokołu nr 1 nie może być źródłem żądania, by w ważnych publicznie sprawach, takich jak np. związanie się przez państwo pewnym traktatem, przeprowadzono referendum lub konsultacje społeczne. O takiej praktyce rozstrzyga wyłącznie prawo krajowe<sup>20</sup>.

### **II.3. *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* – formacyjny wyrok Trybunału**

Ustrojowa (instytucjonalna) narracja użyta w art. 3 Protokołu nr 1 powodowała, że przepis był rzadko powoływany przez skarżących. Jeżeli skargi trafiały do Strasburga, kończyły się na poziomie Komisji decyzją o odrzuceniu. Pierwszy wyrok Trybunału, mający charakter formacyjny dla konwencyjnego standardu, zapadł dopiero w 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*<sup>21</sup>. Zauważano w nim, dokonując podsumowania orzecznictwa Komisji (par. 51), że przechodziła ona od

---

<sup>16</sup> *Collected edition of the „Travaux préparatoires”* ..., t. VIII, s. 46, 50 i 52.

<sup>17</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skargi nr 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009-VI, par. 40; wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 lipca 2014 r. w sprawie *Zornić przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skarga nr 3681/06, par. 29.

<sup>18</sup> Można oczywiście w tym miejscu postawić pytanie, czy państwo może jedynie zachować pozawyborczy tryb wyłaniania izby wyższej swojego parlamentu, istniejący przed ratyfikacją Konwencji, czy też w każdym czasie, a więc i po związaniu się Konwencją, może taki mechanizm wprowadzić, również odchodząc od wcześniejszego trybu wyborczego.

<sup>19</sup> Np. decyzja EKPC z 3 października 1975 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7096/75, DR t. 3, s. 165; decyzja EKPC z 15 marca 1996 r. w sprawie *Bader przeciwko Austrii*, skarga nr 26633/95; decyzja EKPC z 14 września 1998 r. w sprawie *Castelli i inni przeciwko Włochom*, skargi nr 35790/97 i 38438/97, DR t. 94, s. 102; decyzja ETPC z 7 września 1999 r. w sprawie *Hilbe przeciwko Liechtensteinowi*, skarga nr 31981/96, ECHR 1999-VI, decyzja ETPC z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Borghi przeciwko Włochom*, skarga nr 54767/00, ECHR 2002-V; decyzja ETPC z 11 czerwca 2013 r. w sprawie *McLean i Cole przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 12626/13 i 2522/12; decyzja ETPC z 16 stycznia 2003 r. w sprawie *Vito Sante Santoro przeciwko Włochom*, skarga nr 36681/97, ECHR 2003-I.

<sup>20</sup> Decyzja EKPC z 10 lipca 1975 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 6742/74, DR t. 3, s. 101.

<sup>21</sup> Wyrok ETPC z 2 marca 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, Series A. 113.

wąskiego rozumienia, sprowadzonego do obowiązku przeprowadzania przez państwo wyborów<sup>22</sup>, ku koncepcji „powszechnego głosowania”<sup>23</sup>, by wreszcie zauważyć wynikanie z przepisu podmiotowego uprawnienia jednostki polegającego na czynnym i biernym prawie wyborczym<sup>24</sup>. To ostatnie, szerokie ujęcie Trybunał akceptował jako określające, jakie obowiązki państwa oraz uprawnienia jednostki wynikają z art. 3 Protokołu nr 1 (par. 51 *in fine*). W konsekwencji potwierdzono, że prawo do wolnych wyborów ma obok aspektu instytucjonalnego także aspekt podmiotowy<sup>25</sup>.

W belgijskim wyroku Trybunał zidentyfikował również kilka innych zasad kluczowych dla rekonstrukcji art. 3 Protokołu nr 1. Po pierwsze, państwa Konwencji mają szerokie uprawnienia ocenne (szeroki margines swobody ocen) w sprawach dotyczących własnego systemu wyborczego. Nawet jednak w takim przypadku to do Trybunału należy ostateczna decyzja o zgodności krajowego ograniczenia z Konwencją. Po drugie, twórcy Konwencji przyzwolili, co potwierdza ogólne brzmienie przepisu, na ograniczenia prawa do wolnych wyborów, jeśli tylko nie zostały naruszone trzy podstawowe cechy procesu wyborczego (rozsądna periodyczność, tajność, swoboda wyrażenia decyzji wyborczej). Po trzecie, choć art. 3 Protokołu nr 1 nie zawiera klauzuli limitacyjnej, analogicznej do zawartej w art. 8–11 głównego tekstu Konwencji, określającej przesłanki dozwolonej ingerencji, również wkroczenie w prawo do wolnych wyborów musi spełniać pewne wymogi. Ingerencja musi mieć podstawę w krajowym prawie (legalność), nie może naruszać „rdzenia” prawa lub pozbawiać go skuteczności, musi służyć ochronie uzasadnionego celu i być proporcjonalna (par. 52).

Takie określenie kryteriów akceptowanego ograniczenia prawa do wolnych wyborów jest „bardziej przyzwalające” niż wynikające z klasycznej klauzuli limitacyjnej. Ta ostatnia zawiera katalog celów, które uprawniają do ingerencji (tymczasem w przypadku prawa do wolnych wyborów akceptowane cele nie zostały nazwane w zamkniętej liście), oraz posługuje się szerszym kryterium „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”. Nakaz proporcjonalności – w ramach klauzuli limitacyjnej – jest dopiero ostatnim elementem konieczności, z którym Trybunał łączy ograniczoną kontrolę. Taka perspektywa nie pojawia się w kontekście prawa do wolnych wyborów<sup>26</sup>. Jest wreszcie przyzwalająca formuła, zgodnie z którą ingerencja nie powinna wkraczać jedynie w rdzeń prawa lub czynić go nieskutecznym.

---

<sup>22</sup> Decyzja EKPC z 18 września 1961 r. w sprawie *X. przeciwko Belgii*, skarga nr 1028/61, Yearbook of the Convention, t. 4, s. 338.

<sup>23</sup> Decyzja EKPC z 6 października 1967 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 2728/66, Yearbook of the Convention, t. 10, s. 338; decyzja EKPC z 19 grudnia 1974 r. w sprawie *X. przeciwko Holandii*, skarga nr 6573/74, DR t. 1, s. 88.

<sup>24</sup> Decyzja EKPC z 30 maja 1975 r. w sprawie *W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii*, skargi nr 6745–6746/76, DR t. 2, s. 114.

<sup>25</sup> Jedynie we wczesnym orzecznictwie Komisja odrzucała pogląd o jakimkolwiek podmiotowym aspekcie prawa do wolnych wyborów: decyzja EKPC z 4 stycznia 1960 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 530/59, Collection 2; decyzja EKPC z 18 września 1961 r. w sprawie *X. przeciwko Belgii*, skarga nr 1028/61, Collection t. 6, s. 78; decyzja EKPC z 18 września 1961 r. w sprawie *X. i inni przeciwko Belgii*, skarga nr 1065/61, Yearbook of the Convention, t. 4, s. 269.

<sup>26</sup> Podsumowując później swoje podejście, mniejszy rygor dotyczący zarówno celowości, jak i zasadności ingerencji Trybunał połączył z istnieniem „dorozumianych ograniczeń” prawa do

Chociaż formacyjny wyrok w belgijskiej sprawie potwierdził połączenie z art. 3 Protokołu nr 1 podmiotowego wymiaru prawa do wolnych wyborów, to jednak wskazane zasady dotyczące zarówno samego prawa, jak i krajowych uprawnień (regulacyjnych oraz związanych z ingerencją) wyraźnie oznaczały, że kontrola sprawowana przez Trybunał nie będzie rygorystyczna<sup>27</sup>.

### III. Wymiar instytucjonalny

Trybunał, a wcześniej Komisja, konsekwentnie zakłada, że państwu Konwencji przysługują szerokie uprawnienia decyzyjne w sprawie reguł swojego systemu wyborczego, mającego ponadto nierzadko długoletnią tradycję pochodzącą sprzed powstania Konwencji<sup>28</sup>. Wystarczy, że sposób wyłaniania „ciała ustawodawczego” realizuje zasady demokratyzmu, rozsądnej periodyczności, tajności i zapewnia swobodę wyrażenia opinii wyborczej. Skarżącym nie udawało się więc podważyć w Strasburgu krajowych reguł. Ale czasami Komisja i Trybunał formułowały pewne tezy, które mogą wskazywać, kiedy w ramach swojej ograniczonej kontroli byłyby jednak gotowe zakwestionować krajowy wybór.

#### III.1. Zasady procesu wyborczego

Zasada demokratyzmu jest wpisana w naturalny sposób w Konwencję. Preambuła traktatu mówi o związku jego wartości założycielskich z „rzeczywiście demokratycznym ustrojem politycznym”. Demokratyczna forma rządów jest też jednym z filarów Rady Europy, w ramach której powstała Konwencja<sup>29</sup>. W kontekście wyborczym związku z demokracją oznaczają, że w regularny sposób należy przeprowadzać pluralistyczne wybory do organu ustawodawczego. Obywatele muszą mieć rzeczywistą możliwość wyboru spośród różniących się programów politycznych. Do tej pory tylko raz doszło do zakwestionowania krajowej praktyki w tej perspektywie. W 1967 r. wojskowe władze greckie rozwiązały parlament i nie doszło do nowych wyborów. Zabroniono też działalności partii politycznych. Komisja nie zgodziła się

---

wolnych wyborów: wyrok Wielkiej Izby ETPC z 16 marca 2006 r. w sprawie *Żdanoka przeciwko Lotwie*, skarga nr 58278/00, ECHR 2006-IV, par. 115.

<sup>27</sup> O takiej ograniczonej perspektywie kontrolnej, połączonej z akceptacją odmienności historycznego rozwoju, wielości tradycji kulturowej i myśli politycznej, wiodących do ukształtowania przez poszczególne państwa własnej wizji demokracji, Trybunał przypominał nawet w tych swoich późniejszych wyrokach, gdzie był skłonny uznać, że doszło do złamania prawa do wolnych wyborów: np. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 6 października 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2)*, skarga nr 74025/01, ECHR 2005-IX, par. 61.

<sup>28</sup> W wyroku *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* Trybunał stwierdził, że systemy wyborcze należy poddać analizie w ramach ewolucji politycznej danego państwa. Cechy systemu wyborczego nieakceptowane w kontekście jednego państwa mogą się okazać uzasadnione w przypadku innego (par. 54 *in fine*).

<sup>29</sup> Na związek zasady demokratyzmu z art. 3 Protokołu nr 1 i zasady demokratycznej formy rządów, konstytutywnej dla Rady Europy i wynikającej ze Statutu tej organizacji, zwraca uwagę L. Garlicki, wyd. cyt., s. 574.

z taką praktyką, nawet zauważając dopuszczalne na mocy art. 15 Konwencji złożenie przez Grecję oświadczenia o uchyleniu się od stosowania konwencyjnych zobowiązań ze względu na „niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu”. Grecja nie wykazała, że tak radykalne środki były uzasadnione. Komisja zauważyła przy tym, że analogiczne kroki nie towarzyszyły wojnie domowej z lat 1946–1949<sup>30</sup>.

W późniejszych orzeczeniach organom strasburskim zdarzało się wskazywać, że aby zapewnić wyborcom „rzeczywisty wybór”, wybory muszą mieć charakter pluralistyczny, co przede wszystkim zakłada wielość zróżnicowanych partii politycznych<sup>31</sup>. Nie oznacza to jednak, że wyborca musi znaleźć listę lub kandydata, która mu programowo odpowiada. Wszystkie ugrupowania polityczne muszą mieć zagwarantowany dostęp do udziału w wyborach<sup>32</sup>, chyba że celów danej partii nie da się pogodzić z wartościami Konwencji<sup>33</sup>. Taka wyjątkowa sytuacja zachodzi w przypadku ugrupowań postulujących wprowadzenie innej niż demokratyczna forma władzy czy też kwestionujących – poprzez odwołanie się do kryteriów etnicznych, rasowych, wyznaniowych bądź płci – zasadę równego traktowania obywateli<sup>34</sup>. Można ponadto nie dopuścić do wyborów „obywatelskich grup wyborczych”, które są tworzone w celu kontynuowania działań zdelegalizowanego ugrupowania politycznego, nawet jeśli takie grupy nie dopuściły się jeszcze aktów groźnych dla demokratycznego porządku lub wartości<sup>35</sup>.

Prawo do wolnych wyborów oznacza przede wszystkim, że wynik wyborów nie jest następstwem nacisków wywieranych na wyborcę<sup>36</sup>. Ale nie narusza Konwencji obowiązek udziału w wyborach, jeśli wyborca nie jest zobowiązany – podczas aktu głosowania – do oddania głosu na któregokolwiek z kandydatów<sup>37</sup>. Wystarczy, że jest

---

<sup>30</sup> Raport EKPC z 5 listopada 1969 r. w sprawie *Dania, Norwegia, Szwecja i Holandia przeciwko Grecji*, skargi nr 3321/67, 3322/67, 3323/67 i 3344/67, par. 319–321.

<sup>31</sup> Decyzja EKPC z 8 grudnia 1981 r. w sprawie *X. przeciwko Islandii*, skarga nr 8941/80, DR t. 27, s. 145; decyzja ETPC z 7 czerwca 2001 r. w sprawie *Federación Nacionalista Canaria przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 56618/00, ECHR 2001-VI.

<sup>32</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55066/00 i 55638/00, par. 79–80; wyrok Wielkiej Izby ETPC z 30 stycznia 1998 r. w sprawie *United Communist Party of Turkey przeciwko Turcji*, skarga nr 19392/92, RJD 1998-I, par. 44.

<sup>33</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 13 lutego 2003 r. w sprawie *Refah Partisi i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, ECHR 2003-II, par. 98.

<sup>34</sup> Decyzja EKPC z 11 października 1979 r. w sprawie *Glimmerveen i Hagenbeek przeciwko Holandii*, skargi nr 8348/78 i 8406/78, DR t. 18, s. 187.

<sup>35</sup> Dwa wyroki ETPC z 30 czerwca 2009 r. w sprawach *Etxeberria, Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea i Aiaraiko przeciwko Hiszpanii*, skargi nr 35579/03, 35613/03, 35626/03 i 35634/03 oraz *Herritarren Zerrenda przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 43518/04; wyrok ETPC z 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) przeciwko Hiszpanii (nr 1)*, skargi nr 51762/07 i 51882/07.

<sup>36</sup> Np. decyzja EKPC z 6 października 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7140/75, DR t. 7, s. 95.

<sup>37</sup> Wśród państw Konwencji taki obowiązek obecnie istnieje w praktyce tylko w Belgii. Szerzej na ten temat zob. A. Malkopoulou, *The History of Compulsory Voting in Europe: Democracy's Duty?*, New York 2015.



uprawniony, by powstrzymać się od głosowania, pozostawiając czystą kartę<sup>38</sup>. Moim zdaniem Konwencję naruszałaby zatem reguła określająca, że w przypadku niezaczenia decyzji przez wyborcę akt głosowania byłby jednak ważny, oznaczając oddanie głosu na pewną osobę (np. pierwszą na liście) lub na jedynego kandydata. Wyborca nie może być ponadto zmuszany do ujawniania, na kogo głosował lub na kogo ma zamiar oddać głos<sup>39</sup>.

Organy strasburskie tylko raz wypowiedziały się o kadencyjności ciał ustawodawczych wyłanianych w drodze wyborów (skarżący kwestionował organizowanie wyborów parlamentarnych co pięć lat). Wskazano, że kadencyjność jest potrzebna, aby zapewnić odpowiedni czas na realizację programu wyborczego (tworzenie określonego prawa). Przeszkodą mogą być zatem zbyt krótkie kadencje; zbyt długie powodują natomiast petryfikację składu organu, który przestaje odzwierciedlać opinię wyborców<sup>40</sup>. Komisja słusznie nie doprecyzowała, jakie ramy czasowe będą stanowiły „rozsądną kadencyjność”. W praktyce organy ustawodawcze są zazwyczaj powoływane na 4–5 lat.

Skarżący nie odnieśli sukcesu, gdy stawiane zarzuty dotyczyły istnienia w danym państwie większościowego lub proporcjonalnego modelu wyborczego. Zazwyczaj w skargach kwestionowano rozwiązania systemu jednomandatowego, opartego na zasadzie „zwycięzca bierze wszystko”, jako nieoddającego adekwatnie preferencji wyborczych elektoratu. W Strasburgu akceptowano jednak krajowy model<sup>41</sup>, czasami dodając, że Konwencja nie wymaga, by całkowita liczba oddanych głosów znajdowała odzwierciedlenie w składzie parlamentu<sup>42</sup>. Odrzucono też skargę osoby, która podważała krajowe reguły pozwalające na wejście do parlamentu po uzyskaniu w poszczególnych okręgach bardzo zróżnicowanej liczby głosów. Skarżący wskazywał na uderzające różnice istniejące w Islandii między słabo zasiedlonymi częściami kraju a metropolitarnym regionem Reykjavíku. Komisja zauważyła jednak, że takie rozwiązanie miało zapewnić, iż w legislatywie znajdują się reprezentanci wszystkich obywateli. Nie porzeczono wszakże na akceptacji preferencyjnego potraktowania

---

<sup>38</sup> Decyzja EKPC z 25 września 1965 r. w sprawie *X. przeciwko Austrii*, skarga nr 1718/62, Yearbook of the Convention, t. 8, s. 168.

<sup>39</sup> Do instytucji strasburskich dotychczas nie trafiła skarga związana ze zmuszaniem do ujawnienia decyzji wyborczej. Wypowiedziano się natomiast, aczkolwiek na tle innych zagadnień, że dopóki akt wyborczy nie zostanie zrealizowany, preferencje wyborcze jednostki znajdują się w obszarze tzw. wewnętrznych przekonań (*forum internum*), gdzie jakakolwiek ingerencja jest zabroniona. Zob. decyzja EKPC z 22 marca 1972 r. w sprawie *X. przeciwko Austrii*, skarga nr 4982/71, Yearbook t. 15, s. 474; wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55066/00 i 55638/00, par. 76; wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Georgian Labour Party przeciwko Gruzji*, skarga nr 9103/04, ECHR 2008-IV, par. 120.

<sup>40</sup> Decyzja EKPC z 11 września 1995 r. w sprawie *Timke przeciwko Niemcom*, skarga nr 27311/95.

<sup>41</sup> Np. decyzja EKPC z 6 października 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7140/75, DR t. 7, s. 95.

<sup>42</sup> Decyzja EKPC z 18 grudnia 1980 r. w sprawie *Liberal Party, R. i P. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8765/79, DR 21, s. 211.

pewnej grupy mieszkańców, lecz zbadano, czy krajowa reguła nie stanowiła nadużycia i nie była arbitralna<sup>43</sup>. W innej sprawie zaakceptowano wyjątek uczyniony w większościowym systemie krajowym, który dążył – przez koncesję na rzecz proporcjonalnej reprezentacji – do zagwarantowania obecności w parlamencie przedstawicielom mniejszości religijnej i etnicznej (takie rozwiązanie istnieje w Irlandii Północnej i „wspiera” katolików; skargę wnieśli działacze lojalistycznej partii prote stanckiej)<sup>44</sup>. Nie uzyskał jednocześnie akceptacji w Strasburgu pogląd, że Konwencja wymaga od państwa stworzenia wyborczych preferencji dla mniejszości narodowych lub etnicznych<sup>45</sup>; można je jednak przyznać, nie narażając się na zarzut złamania prawa do wolnych wyborów. Podsumowaniem wskazanej wyżej linii orzeczniczej Komisji była teza Trybunału wyrażona w wyroku *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, że chociaż punktem wyjścia dla analizy jest zasada równego traktowania, to nie oznacza ona, iż głosy muszą mieć „identyczną wagę”, a wszyscy kandydaci jednakowe szanse na sukces (par. 54). Takie podejście skutkowało również tym, że niezwykle trudne stawało się podniesienie zarzutu dyskryminacji (art. 14 głównego tekstu Konwencji w związku z art. 3 Protokołu nr 1)<sup>46</sup>.

Strasburskie organy zostały skonfrontowane z pytaniem, czy brak wyborów do krajowego parlamentu w pewnych terytoriach zamorskich stanowi złamanie prawa do wyborów. Odpowiedź uzależniano od oceny, jak wiele „lokalnych spraw” reguluje metropolitarna legislatywa. Dlatego za zgodny z Konwencją uznano brak wyborów w holenderskiej Arubie i na Antylach (niewiele materii regulowanych przez Hagę)<sup>47</sup>, a naruszenia dopatrzoneo się w przypadku nieprzeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego w brytyjskim Gibraltarze (szeroki zakres ustawodawstwa i jego wpływ na Gibraltar)<sup>48</sup>. Istnieje również wczesna sprawa rozstrzygnięta przez

---

<sup>43</sup> Decyzja EKPC z 8 grudnia 1981 r. w sprawie *X. przeciwko Islandii*, skarga nr 8941/80, DR t. 27, s. 145. W orzeczeniu wskazano również, że art. 3 Protokołu nr 1 nie wymaga, by krajowy system wyborczy realizował nakaz równości. Konwencja „zasadniczo” nie nakazuje też państwu, by system wyborczy oddawał regionalne preferencje elektoratu: wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Yumak i Sadak przeciwko Turcji*, skarga nr 10226/94, ECHR 2008-III, par. 124.

<sup>44</sup> Decyzja EKPC z 8 marca 1979 r. w sprawie *Lindsay i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8364/78, DR t. 15, s. 247.

<sup>45</sup> Decyzja EKPC z 15 kwietnia 1994 r. w sprawie *Magnago i Südtiroler Volkspartei przeciwko Włochom*, skarga nr 25035/94.

<sup>46</sup> Y. Lécuyer pisze nawet, że akceptując odejście od zasady „jeden głos, jedna waga”, Trybunał zerwał związek zakazu dyskryminacji i prawa do wolnych wyborów (*The Right to Free Elections*, Strasbourg 2014, s. 61).

<sup>47</sup> Decyzja ETPC z 6 września 2007 r. w sprawie *Sevinger i Eman przeciwko Holandii*, skargi nr 17173/07 i 17180/07.

<sup>48</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 18 lutego 1999 r. w sprawie *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24833/94, ECHR 1999-I, par. 64. Odrzucono przy tym argument brytyjskich władz, iż Gibraltar zamieszkuje tylko 30 tys. osób, czyli 5% elektoratu przypadającego na jeden brytyjski mandat do Parlamentu Brytyjskiego, co wymagałoby stworzenia specyficznego, małego okręgu wyborczego lub włączenie Gibraltar – pomimo jego odmienności – do innego okręgu wyborczego.

Komisję i dotycząca wyspy Jersey<sup>49</sup>. Chociaż parlament w Londynie jest uprawniony do tworzenia prawodawstwa obowiązującego na wyspie (następnie „formalnie rejestrowanego” przez Sąd Królewski Jersey), brak wyborów do niego uznano za wyraz historycznych uwarunkowań i tradycji, które poprzedzały przyjęcie Konwencji. Ponadto mieszkańcy Jersey wyłaniają własny lokalny parlament mający uprawnienia regulacyjne.

O naruszeniu Konwencji Trybunał orzekł w sprawie pochodzącej z Cypru i dotyczącej braku możliwości głosowania przez mieszkającego tam cypryjskiego Turka. Przed turecką inwazją na wyspę w 1974 r. na Cyprze istniały dwie listy wyborcze: grecka i turecka. Wskutek podziału wyspy na terytorium obecnego Cypru (południowa część wyspy) ludność turecka została wyłączona z głosowania (nie ma tureckiej listy). Trybunał uznał, że nawet uwzględniając skomplikowaną najnowszą historię wyspy, pozbawienie możliwości głosowania naruszało „rdzeń” prawa do wolnych wyborów<sup>50</sup>.

Do tej pory strasburskie organy nie miały okazji się wypowiedzieć, czy Konwencja wymaga bezpośredniej formy wyborów. Tylko raz w wyroku Trybunału znalazło się wskazanie, że „wspólne zasady europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego, stanowiącego podstawę każdego prawdziwego systemu demokratycznego, tworzy prawo do głosowania, które zapewnia możliwość oddania głosu w powszechnych, równych, wolnych, tajnych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w regularnych odstępach czasu”<sup>51</sup>. Trudno jednak z tego pojedynczego sformułowania wyprowadzić wnioski o związaniu państw Konwencji zasadą bezpośredniości wyborów<sup>52</sup>. Dodatkowo należy pamiętać, że sformułowanie mówiące o bezpośredniej formie wyborów znajdowało się na etapie prac przygotowawczych we wczesnej wersji przepisu dotyczącego prawa do wolnych wyborów, ale ostatecznie zostało z niego usunięte<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Decyzja EKPC z 13 maja 1982 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 8873/80, DR t. 28, s. 99.

<sup>50</sup> Wyrok ETPC z 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Aziz przeciwko Cyprowi*, skarga nr 69949/01; ECHR 2004-V. Trybunał orzekł o złamaniu zakazu dyskryminacji w związku z prawem do wolnych wyborów (art. 14 głównego tekstu Konwencji w zw. z art. 3 Protokołu nr 1). Cypryjscy Turcy stanowią 18% mieszkańców Cypru. Po wyroku, w ramach procedur związanych z jego wykonaniem, doszło jednak do przyznania tej grupie możliwości udziału w wyborach: zob. decyzja ETPC z 14 grudnia 2010 r. w sprawie *Erel i Damdelen przeciwko Cyprowi*, skarga nr 39973/07.

<sup>51</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55066/00 i 55638/00, par. 70.

<sup>52</sup> Por. także A. Garlicki, wyd. cyt., s. 577. Przytoczony fragment wyroku referuje stwierdzenie, jakie znalazło się w kilku aktach prawnych: rezolucji 1320 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przyjętej 30 stycznia 2003 r. i zatytułowanej Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych, deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych (z 13 maja 2003 r.) i Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych (przyjętym przez Komisję Wenecką 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r.).

<sup>53</sup> Y. L  quyer, wyd. cyt., s. 72.

### III.2. Dopuszczenie do udziału w wyborach

W dużej grupie skarg kwestionowano reguły dotyczące dopuszczenia partii politycznych do wyborów. Choć ugrupowaniom politycznym należy zapewnić „rozsądne możliwości” przedstawienia swoich kandydatów w wyborach<sup>54</sup>, może to zostać połączone z realizacją pewnych warunków wstępnych. Akceptowano więc wymóg zebrania określonej liczby podpisów, wymaganej do zarejestrowania listy wyborczej, pod warunkiem że nakazana liczba nie była wygórowana<sup>55</sup>. Analogicznie orzeczono w przypadku uzależnienia złożenia protestu wyborczego od podpisania go przez pewną liczbę osób<sup>56</sup>. Jednocześnie jednak stwierdzono złamanie Konwencji, gdy wymóg zgromadzenia określonej liczby podpisów został wprowadzony bezpośrednio przed wyborami, dając skarżącemu ugrupowaniu zbyt krótki czas (miesiąc) na jego realizację<sup>57</sup>.

Nie było naruszenia Konwencji, gdy udział w wyborach był uzależniany od wpłaty depozytu, ocenianego jako niewygórowany i zazwyczaj zwracanego po uzyskaniu określonej liczby głosów<sup>58</sup>. Wskazywano, że taki mechanizm ma zapewnić wyłanianie dostatecznie reprezentatywnych partii i ugrupowań politycznych. Tę argumentację powtórzono w przypadku indywidualnych kandydatów, nawet jeśli wymagana suma przekraczała roczny dochód jednostki<sup>59</sup>. Akcentowano, że analogiczna praktyka, służąca eliminowaniu „przypadkowych kandydatów” i ochronie funduszy publicznych, jest znana w wielu państwach, a osoby aspirujące do członkostwa w organie ustawodawczym muszą się liczyć z koniecznością zebrania środków

---

<sup>54</sup> Np. decyzja EKPC z 6 października 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7140/75, DR t. 7, s. 95.

<sup>55</sup> Taki wymóg może zostać określony poprzez wskazanie konkretnej liczby podpisów lub procentu wyborców w danym okręgu lub miejscu. Organy strasburskie nigdy nie zakwestionowały tego rodzaju nakazu. Zob. np. decyzję EKPC z 18 maja 1976 r. w sprawie *X., Y. i Z. przeciwko Niemcom*, skarga nr 6850/74, DR t. 5, s. 90 (wymóg 500 podpisów); decyzję EKPC z 6 października 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Austrii*, skarga nr 7008/75, DR t. 6, s. 120 (wymóg 200 podpisów); decyzję EKPC z 9 maja 1994 r. w sprawie *Asensio Serqueda przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 23151/94, DR t. 77-B, s. 122 (wymóg 1% podpisów wyborców zarejestrowanych w danej miejscowości). *A fortiori* odrzucano skargę, w której podnoszono, że pewne zakazy dotyczące rozpowszechniania materiałów wyborczych (w więzieniach) nie pozwoliły na zebranie wymaganej liczby podpisów: decyzja EKPC z 2 marca 1987 r. w sprawie *R.H. przeciwko Niemcom*, skarga nr 11728/85.

<sup>56</sup> Decyzja EKPC z 7 maja 1979 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 8227/78, DR t. 16, s. 179 (wymagano podpisów stu osób).

<sup>57</sup> Wyrok ETPC z 6 listopada 2012 r. w sprawie *Ekoglasnost przeciwko Bułgarii*, skarga nr 30386/05. Wymaganą liczbą podpisów było niewygórowane pięć tysięcy.

<sup>58</sup> Decyzja EKPC z 9 grudnia 1987 r. w sprawie *Tête przeciwko Francji*, skarga nr 11123/84, DR t. 54, s. 62; decyzja EKPC z 3 grudnia 1990 r. w sprawie *Desmeules przeciwko Francji*, skarga nr 12897/87, DR t. 67, s. 170; decyzja EKPC z 18 października 1995 r. w sprawie *André przeciwko Francji*, skarga nr 27759/95; decyzja EKPC z 10 września 1998 r. w sprawie *New Horizons i inni przeciwko Cyprowi*, skarga nr 40436/98.

<sup>59</sup> Wyrok ETPC z 28 marca 2006 r. w sprawie *Sukhovetsky przeciwko Ukrainie*, skarga nr 13716/02; ECHR 2006-VI. Zgodnie z prawem krajowym wymagano wpłaty 1041 hrywien, gdy roczny dochód skarżącego zamykał się sumą 960 hrywien. Trybunał uznał, że ta suma nie była wygórowana, nawet jeśli dla skarżącego okazała się istotna.

na potrzeby wyborów. W innych sprawach zaakceptowano krajową regułę, która dopuszczała do subsydiów państwowych te tylko partie polityczne, które w poprzednich wyborach zdobyły określone poparcie<sup>60</sup>. W nowszym orzecznictwie zauważano przy tym, że kryterium wyniku wyborczego nie było jedyne, bo w kraju istniały też „mechanizmy korekcyjne”, czyli inne formy wsparcia dostępne dla wszystkich partii politycznych, takie jak zwolnienia podatkowe i bezpłatny dostęp do mediów. Tego wątku nie należy jednak traktować jako rozstrzygającego, ponieważ Trybunał zgodził się nawet na szczególnie wysoki wskaźnik wymaganego poparcia w wyborach (7%) jako warunek dostępu do państwowych subwencji<sup>61</sup>.

### III.3. Kwestia progu wyborczego

Chociaż strasburskie instytucje akceptowały istnienie w krajowych systemach prawnych progu głosów, którego przekroczenie jest warunkiem udziału w podziale mandatów<sup>62</sup>, w nowszym orzecznictwie doszło do ciekawej zmiany argumentacji. Do Trybunału trafiła skarga z Turcji, w tle której znalazł się najwyższy w państwach Rady Europy próg wyborczy – 10%. Podczas wyborów parlamentarnych z 2002 r. aż 45,3% głosów zostało oddanych na listy partii, które nie weszły ostatecznie do parlamentu. Ugrupowanie polityczne, do którego należeli skarżący, zdobyło w jednej z prowincji aż 45,95% głosów, ale na poziomie krajowym głosowało na nie tylko 6,22% wyborców. Do parlamentu dostały się jedynie dwie partie, a szesnaście nie przekroczyło wymaganego progu. Trybunał rozpoznawał skargę dwukrotnie, jako izba i Wielka Izba, za każdym razem nie dopatrując się naruszenia prawa do wolnych wyborów<sup>63</sup>. Podczas gdy jednak rozstrzygnięcie izby odwołuje się do tradycyjnej tezy o szczególnie szerokim marginesie swobody ocen państwa w sprawach związanych z wyborem reguł własnego systemu wyborczego, przyzwolenie siedemnastu sędziów Wielkiej Izby wydaje się warunkowe. Po pierwsze, w tureckim prawie zauważono istnienie „mechanizmów korekcyjnych”, które łagodzą rygor wysokiego progu wy-

---

<sup>60</sup> Zob. decyzję EKPC z 18 maja 1976 r. w sprawie *X. i Z. przeciwko Niemcom*, skarga nr 6850/74, DR t. 5, s. 90.

<sup>61</sup> Wyrok ETPC z 10 maja 2012 r. w sprawie *Özgürlükve Dayanıtma Partisi (ÖDP) przeciwko Turcji*, skarga nr 7819/03; ECHR 2012-III.

<sup>62</sup> Decyzja EKPC z 9 grudnia 1987 r. w sprawie *Tête przeciwko Francji*, skarga nr 11123/84, DR t. 54, s. 62 (próg 5%); decyzja EKPC z 10 marca 1988 r. w sprawie *Fournier przeciwko Francji*, skarga nr 11406/85, DR t. 55, s. 136 (próg 5%); decyzja EKPC z 15 kwietnia 1994 r. w sprawie *Magnago i Südtiroler Volkspartei przeciwko Włochom*, skarga nr 25035/94 (próg 4%); decyzja ETPC z 7 czerwca 2001 r. w sprawie *Federación Nacionalista Canaria przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 56618/00, ECHR 2001-VI (próg 6% w Autonomicznej Wspólnocie Wysp Kanaryjskich lub 30% w okręgu); decyzja ETPC z 2 lipca 2002 r. w sprawie *Gorizdra przeciwko Mołdowie*, skarga nr 53180/99 (próg 4%); decyzja ETPC z 29 listopada 2007 r. w sprawie *Partija Jaunie Demokrāti i Partija Mūsu Zeme przeciwko Łotwie*, skargi nr 10547/07 i 34049/07 (próg 5%).

<sup>63</sup> Była to sprawa *Yumak i Sadak przeciwko Turcji*, skarga nr 10226/94; wyrok izby z 30 stycznia 2007 r. (5 głosów do 2), wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 lipca 2008 r., ECHR 2008-III (13 głosów do 4). Zob. także R. Zimbron, *The unappreciated margin: Turkish electoral politics before the European Court of Human Rights*, Harvard International Law Journal 2007, t. 49.

borczego dla partii politycznych. Do wyborów mogą przystąpić kandydaci niezależni, do których próg wyborczy nie ma zastosowania. Ugrupowania polityczne mogą też budować koalicje wyborcze, wzmacniające ich siły. Po drugie, uderzający odsetek „straconych głosów” wystąpił w wyborach z roku 2002; w innych wyborach wyniósł on odpowiednio 19,4% w 1987 r., 0,5% w 1991 r., 14% w 1995 r., 18% w 1999 r., by w późniejszych wyborach z 2007 r. wynieść 13,1%. Wskazuje to na wyjątkowość wyborów z 2002 r., które odbywały się w czasie licznych trudności politycznych i gospodarczych, połączonych z katastrofalnymi trzęsieniami ziemi. *Dicta* zawarte w wyroku Wielkiej Izby mogą więc wskazywać, że ocena Trybunału byłaby inna, gdyby krajowy system wyborczy w stały sposób nie uwzględniał znaczącej części wyborców i nie był wyposażony w mechanizmy korekcyjne.

### III.4. Dostęp do mediów

W strasburskim orzecznictwie podkreślano, że podmioty zabiegające o głosy wyborców muszą mieć możliwość zaprezentowania swojego programu, w tym poprzez media<sup>64</sup>. Jednocześnie zauważano, że Konwencja nie gwarantuje dostępu do mediów w taki sam sposób wszystkim ugrupowaniom politycznym. Nigdy więc nie zapadło orzeczenie mówiące o złamaniu prawa do wolnych wyborów wskutek ograniczonego dostępu, a nawet jego braku. Akceptowano zróżnicowane traktowanie ugrupowań reprezentowanych w parlamencie i w nim nieobecnych<sup>65</sup>, partii politycznych i kandydatów niezależnych<sup>66</sup>; odrzucono też – jako niepoparte dostatecznymi dowodami – zarzuty, iż na wyniki wyborów wpłynęła „gorsza” obecność w mediach partii opozycyjnej w porównaniu z partiami rządzącymi<sup>67</sup>. Tak samo było w przypadku zakazu dostępu do telewizji i radia dla Sinn Féin, mimo iż partia nie została rozwiązana (ugrupowanie było uważane za polityczne ramię terrorystycznej Irlandzkiej Armii Republikańskiej)<sup>68</sup>. W innym orzeczeniu Trybunał oznajmił, że jakkolwiek ważne jest oddziaływanie przekazu partii komunikowanego przez media, nie jest to jedyny czynnik wywierający wpływ na potencjalnych wyborców<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Decyzja EKPC z 6 października 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7140/75, DR t. 7, s. 95.

<sup>65</sup> Decyzja EKPC z 9 grudnia 1987 r. w sprawie *Tête przeciwko Francji*, skarga nr 11123/84, DR t. 54, s. 62.

<sup>66</sup> Wyrok ETPC z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie *Oran przeciwko Turcji*, skargi nr 28881/07 i 37920/07. Wyrok zapadł jednak granicznym stosunkiem czterech głosów do trzech.

<sup>67</sup> Decyzja ETPC z 19 czerwca 2012 r. w sprawie *Communist Party of Russia i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 29400/05.

<sup>68</sup> Decyzja EKPC z 16 kwietnia 1991 r. w sprawie *Purcell i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 15404/89, DR t. 70, s. 262.

<sup>69</sup> Decyzja ETPC z 29 listopada 2007 r. w sprawie *Partija Jaunie Demokrāti i Partija Mūsu Zeme przeciwko Łotwie*, skargi nr 10547/07 i 34049/07.

### III.5. Inne zagadnienia instytucjonalne

Pozostałe wyroki związane z instytucjonalnym aspektem art. 3 Protokołu nr 1 dotyczyły:

- a) wymogu przedłożenia listy kandydatów w języku urzędowym<sup>70</sup>, nawet jeśli pewien język miał status języka jednostki autonomicznej<sup>71</sup> – brak naruszenia;
- b) wymogu złożenia przysięgi w określonym języku i używania tego języka podczas prac organu regionalnego (w państwie wielonarodowym, mającym odrębne organy dla poszczególnych części narodowych) – brak naruszenia<sup>72</sup>;
- c) braku wymaganego na mocy prawa krajowego przeglądu granic okręgów wyborczych – brak naruszenia<sup>73</sup>;
- d) powiązania członkostwa w Radzie Flamandzkiej lub Walońskiej w zależności od języka składanej przysięgi (obejmowało to osoby wybrane w podbrukselskiego okręgu Halle-Vilvoorde) – brak naruszenia<sup>74</sup>;
- e) szeroko stosowanej praktyki polegającej na rezygnacji z mandatu przez osoby figurujące na pierwszym miejscu list partii (mechanizm „lokomotywy wyborczej”, mający skłonić do głosowania na rozpoznawane osoby) – brak naruszenia<sup>75</sup>;
- f) sposobu wyłaniania państwowej komisji wyborczej, gdy połowę członków stanowiły osoby nominowane przez prezydenta, oraz zmiany systemu rejestracji wyborców (zgłoszenie się wyborców) – brak naruszenia<sup>76</sup>;
- g) możliwości głosowania przez osoby zamieszkujące zagranicą jedynie na partię polityczne, a nie kandydatów niezależnych – brak naruszenia<sup>77</sup>;
- h) niezgodnego z prawem krajowym powołania lokali wyborczych dla wojskowych – naruszenie<sup>78</sup>;

---

<sup>70</sup> Decyzja EKPC z 12 grudnia 1985 r. w sprawie *Fryske Nasionale Partij i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 11100/84, DR t. 45, s. 240.

<sup>71</sup> Decyzja EKPC z 7 lipca 1996 r. w sprawie *Association Andecha Astur przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 34184/96, DR t. 90-B, s. 172.

<sup>72</sup> Decyzja EKPC z 8 września 1997 r. w sprawie *Clerfayt i inni przeciwko Belgii*, skarga nr 27120/95.

<sup>73</sup> Decyzja ETPC z 4 kwietnia 2006 r. w sprawie *Bompard przeciwko Francji*, skarga nr 44081/02, ECHR 2006-IV.

<sup>74</sup> Wyrok ETPC z 2 lutego 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, Series A. 113.

<sup>75</sup> Decyzja ETPC z 19 czerwca 2012 r. w sprawie *Communist Party of Russia i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 29400/05.

<sup>76</sup> Wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Georgian Labour Party przeciwko Gruzji*, skarga nr 9103/04, ECHR 2008-IV. Na takie kroki zgodzono się ze względu na szczególną sytuację istniejącą po „rewolucji róż”.

<sup>77</sup> Wyrok ETPC z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie *Oran przeciwko Turcji*, skargi nr 28881/07 i 37920/07.

<sup>78</sup> Wyrok ETPC z 25 września 2014 r. w sprawie *Karimov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 12535/06.

- i) wymogu przedłożenia przy rejestracji listy wyborczej przez partię zatwierdzonego bilansu finansowego<sup>79</sup>;
- j) limitu wydatków ponoszonych w ramach kampanii wyborczej – brak naruszenia<sup>80</sup>;
- k) umieszczania na spisach wyborczych zamężnych kobiet przy użyciu nazwiska męża – brak naruszenia<sup>81</sup>.

#### IV. Wymiar podmiotowy – czynne prawo wyborcze

##### IV.1. Uwagi wstępne

Podmiotowy wymiar prawa do wolnych wymiarów, a więc związany z posiadaniem przez jednostkę czynnego i biernego prawa wyborczego, to obszar, gdzie strasburskie orzecznictwo okazało się nieporównanie bardziej rygorystyczne niż w przypadku instytucjonalnych opcji państwa. Tu lokuje się większość wyroków mówiących o naruszeniu art. 3 Protokołu nr 1.

Wyjściową zasadą jest równy i powszechny dostęp do podmiotowych praw wyborczych. Współczesny standard cechujący demokratyczne państwo posługuje się domniemaniem tych praw; tym bardziej więc praw wyborczych nie można dziś traktować jako przywileju<sup>82</sup>. Regulacyjne decyzje krajowych władz będą podlegały obecnie ścisłej kontroli, zwłaszcza gdy prowadzą do pozbawienia, nie tylko *de iure*, ale i *de facto*, możliwości korzystania z praw wyborczych dużych grup społecznych.

Do klasycznych kryteriów, od których jest uzależniane posiadanie praw wyborczych, należą wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania<sup>83</sup>, posiadanie zdolności do

---

<sup>79</sup> Wyrok ETPC z 6 listopada 2012 r. w sprawie *Ekoglasnost przeciwko Bułgarii*, skarga nr 30386/05. Zarzuty postawione w tej sprawie dotyczyły nie tyle trzech wymogów związanych z rejestracją listy wyborczej, lecz ich późnego wprowadzenia, bezpośrednio poprzedzającego wybory. W przypadku obowiązku przedłożenia zatwierdzonego bilansu finansowego ETPC uznał, że istniał on już wcześniej, więc nie doszło do złamania EKPC. Inaczej byłoby, jeśli ten obowiązek (jak dwa pozostałe) okazał się nowy.

<sup>80</sup> Decyzja ETPC z 14 września 1999 r. w sprawie *Masson przeciwko Francji*, skarga nr 41944/98.

<sup>81</sup> Decyzja EKPC z 3 maja 1983 r. w sprawie *X. przeciwko Holandii*, skarga nr 9250/81, DR t. 32, s. 175.

<sup>82</sup> Zwłaszcza powtarzana później wielokrotnie teza zawarta w wyroku Wielkiej Izby ETPC z 6 października 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2)*, skarga nr 74025/01, ECHR 2005-IX, par. 59. Trybunał oznajmił tam, że w XXI wieku zasadą jest posiadanie praw wyborczych. Zob. też wcześniejsze sformułowania z wyroku ETPC z 2 lutego 1987 r. w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81, Series A. 113, par. 51 i decyzji EKPC z 6 października 1967 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 2728/66, Collection, t. 25, s. 38.

<sup>83</sup> Te trzy kryteria Komisja traktowała jako „naturalne”: zob. np. decyzja EKPC z 11 grudnia 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7566/76, DR t. 9, s. 121; decyzja EKPC z 6 maja 1981 r. w sprawie *X. i Stowarzyszenie Y. przeciwko Włochom*, skarga nr 8987/80, DR t. 24, s. 192; decyzja EKPC z 3 maja 1975 r. w sprawie *W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii*, skargi nr 6745/74 i 6746/74, DR 2, 114.



czynności prawych. Tylko raz do Strasburga trafiła skarga dotycząca wieku wyborczego, lecz złożono ją w kontekście biernego prawa wyborczego (zob. niżej część V pkt 2). Wśród kilku spraw związanych z obywatelstwem w jedynej związanej z czynnym prawem wyborczym starano się zakwestionować brak możliwości głosowania przez osobę długotrwale zamieszkującą w innym państwie, którego nie była obywatelem. Nie podejmując jakiegokolwiek szczegółowej analizy, Komisja uznała krajową regulę za uprawnioną<sup>84</sup>. Naturalne powiązanie prawa wyborczego z obywatelstwem istnieje też dzisiaj. „Zarezerwowanie” tego prawa dla własnych obywateli jest też wzmacniane przez art. 16 Konwencji, który dopuszcza ograniczenia działalności politycznej cudzoziemców.

## IV.2. Kryterium miejsca zamieszkania

Dużo większe wątpliwości budzi trzecie klasyczne kryterium – miejsca zamieszkania wyborcy, zwłaszcza gdy zasadność wyłączenia jest rozważana na tle rosnącej mobilności społecznej. Do Strasburga trafiały sprawy dotyczące trzech zagadnień:

- a) uzależnienia prawa do głosowania rezydenta od zamieszkiwania przez określony czas na pewnym terytorium, zazwyczaj „wrażliwym”;
- b) zawieszenia prawa do głosowania w przypadku osoby zamieszkującej poza krajem;
- c) braku rozwiązań pozwalających na głosowanie wyborcom przebywającym poza krajem.

Gdy chodzi o pierwsze zagadnienie, Komisja zaakceptowała wymóg pobytu przez cztery lata we włoskiej Górnej Adydze, uzasadniany potrzebą ochrony zamieszkałych tam mniejszości niemieckojęzycznej i ladyńskiej<sup>85</sup>. Z przyzwoleniem Trybunału spotkał się także nakaz 10-letniego pobytu poprzedzający uzyskanie prawa do głosowania w wyborach do Kongresu na Nowej Kaledonii, zamorskim terytorium Francji. Chociaż zauważono, że wymagany okres zamieszkiwania jest długi i na pierwszy rzut oka wydaje się nieproporcjonalny (równa się też dwóm kadencjom Kongresu), to jego istnienie okazuje się uzasadnione w kontekście „lokalnych warunków”, o których mówi art. 56 Konwencji. Nowa Kaledonia była bowiem niedawno terenem krwawego konfliktu na tle aspiracji niepodległościowych, a stworzony później system ma charakter przejściowy<sup>86</sup>. Wymóg 10 lat pobytu zaakceptowano również w odniesieniu do mieszkańców holenderskiej Aruby i Antyli, chcących uzyskać prawo do głosowania w wyborach do holenderskiego parlamentu<sup>87</sup>. Do tej grupy należy wreszcie sprawa związana z dopuszczeniem do wyborów na Cyprze

---

<sup>84</sup> Decyzja EKPC z 21 maja 1997 r. w sprawie *Luksch przeciwko Włochom*, skarga nr 27614/95, DR t. 89-B, s. 76.

<sup>85</sup> Decyzja EKPC z 15 września 1997 r. w sprawie *Polacco i Garofalo przeciwko Włochom*, skarga nr 23450/94.

<sup>86</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2005 r. w sprawie *Py przeciwko Francji*, skarga nr 66289/01, ECHR 2005-I.

<sup>87</sup> Decyzja ETPC z 6 września 2007 r. w sprawie *Sevinger i Eman przeciwko Holandii*, skargi nr 17173/07 i 17180/07.

(w Republice Cypru) tych tylko Cypryjczyków narodowości tureckiej, którzy zamieszkują w południowej części wyspy (skarżący przenieśli się do północnej części, gdzie powstała tzw. Turecka Republika Północnego Cypru)<sup>88</sup>.

Dużo większa liczba skarg trafiła do Komisji i Trybunału w związku z drugim zagadnieniem – zawieszeniem prawa do udziału w wyborach w przypadku osób zamieszkujących poza krajem. Do takiego zawieszenia dochodziło nie tylko przy dłuższym zagranicznym pobycie przekraczającym pewien kilkuletni okres<sup>89</sup>, ale i w każdej sytuacji, gdy jednostka miała zagraniczny domicyl<sup>90</sup>. Chociaż w podsumowującym strasburskie orzecznictwo wyroku *Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii* Trybunał oznajmił, że w pewnych przypadkach uzależnienie prawa do głosowania od domicylu w państwie wyborów może naruszać Konwencję<sup>91</sup>, to nigdy takie orzeczenie nie zapadło. Jednocześnie doszło jednak do przejścia od łatwej zgody na wyłączenie z głosowania, uprawnione ze względu na istnienie analogicznej reguły w innych państwach (domicyl był tradycyjnym kryterium różnicującym obok wieku i obywatelstwa), ku wskazaniu racji, które uzasadniają wyłączenie. Są to: mniejsze zainteresowanie i zorientowanie osoby zamieszkującej poza krajem bieżącymi zagadnieniami, niepraktyczność formułowania szczególnych elementów programu politycznego adresowanych do osób przebywających zagranicą i prowadzenia tam kampanii wyborczej, bezpośrednie oddziaływanie krajowego ustawodawstwa na osoby zamieszkujące w kraju, wpływ rezydentów krajowych na wybór kandydatów i ich program<sup>92</sup>.

Chociaż strasburskie instytucje podkreślały, że analiza krajowego ograniczenia dotyczącego osób zamieszkujących zagranicą powinna być dokonana z uwzględnieniem rosnącej współcześnie społecznej mobilności, ten czynnik samodzielnie nie

---

<sup>88</sup> Decyzja ETPC z 14 grudnia 2010 r. w sprawie *Erel i Damdelen przeciwko Cyprowi*, skarga 39973/07.

<sup>89</sup> Decyzja ETPC z 6 lutego 2007 r. w sprawie *Doyle przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 30158/06, ECHR 1999-VI; wyrok ETPC z 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19840/09.

<sup>90</sup> Decyzja EKPC z 11 grudnia 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7566/76, DR t. 9, s. 121; decyzja EKPC z 28 lutego 1979 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7730/76, DR t. 15, s. 137; decyzja EKPC z 10 maja 1979 r. w sprawie *Alliance des Belges de la Communauté Européenne przeciwko Belgii*, skarga nr 8612/79, DR t. 15, s. 26; decyzja EKPC z 21 maja 1997 r. w sprawie *Luksch przeciwko Niemcom*, skarga nr 35385/97, DR t. 89-B, s. 175; decyzja ETPC z 7 września 1999 r. w sprawie *Hilbe przeciwko Liechtensteinowi*, skarga nr 31981/96, ECHR 1999-VI.

<sup>91</sup> Wyrok ETPC z 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19840/09.

<sup>92</sup> Zob. np. decyzję ETPC z 6 lutego 2007 r. w sprawie *Doyle przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 30158/06, ECHR 1999-VI. Sformułowanie tych czterech racji podlegało pewnym modyfikacjom. Początkowo wskazywano np. na potrzebę zapobieżenia oszustwom wyborczym i podleganie – jako krajowi rezydenci – ustawodawstwu podatkowemu (decyzja EKPC z 11 grudnia 1976 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7566/76, DR t. 9, s. 121). Powtarzane zasadniczo w tym samym brzmieniu uzasadnienie pojawiło się po raz pierwszy już w decyzji EKPC z 28 lutego 1979 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7730/76, DR t. 15, s. 137. Czasami wskazywano też na dobrowolny wybór miejsca zamieszkania.

okazał się na tyle „perswazyjny”, by doprowadzić do zakwestionowania wyłączenia<sup>93</sup>. Nie wystarczył również argument porównawczy wskazujący, że aż trzydzieści pięć państw-stron Konwencji zezwala na udział w wyborach swoim obywatelom przebywającym poza krajem. Wyraźnie oznajmiono, że nawet tak dominujące rozwiązanie prawne nie świadczy jeszcze o wyłonieniu się wspólnego europejskiego standardu<sup>94</sup>. Jednocześnie odrzucano – już we wczesnym orzecznictwie – zarzut, iż wykluczenie z wyborów osób przebywających poza krajem staje się wątpliwe, gdy pewne kategorie obywateli, takie jak dyplomaci i członkowie sił zbrojnych, mogą jednak wziąć udział w głosowaniu. Argumentowano, że w przypadku tych dwóch kategorii osób przyczyną pobytu zagranicą są szczególnego rodzaju i łączą się z wykonywaniem zadań państwa<sup>95</sup>.

W świetle krajowej praktyki prawnej, która polega na przyznaniu nierezydentom prawa do głosowania bądź bezwarunkowo (trzydzieści pięć państw) bądź zanim zagraniczny pobyt stanie się trwały albo osiągnie pewną długość (dziewięć państw), można postawić pytanie, czy ustawodawstwo pozostałych trzech krajów Konwencji (Armenia, Irlandia, Malta), wykluczające z wyborów każdą osobę przebywającą poza krajem, jest zgodne z art. 3 Protokołu nr 1. Na to pytanie trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Istnieją racje przemawiające za każdą z decyzji. Na sprzeczność z Konwencją mogłaby wskazywać całościowość zakazu, który obejmuje liczną grupę osób i nie uwzględnia ani długotrwałości, ani charakteru pobytu zagranicą (Trybunał postąpiłby wtedy analogicznie do omówionego niżej wyłączenia z prawa do głosowania w wyborach wszystkich więźniów i osób ubezwłasnowolnionych). Krajową regułą broniłaby natomiast klasyczna teza o szerokiej autonomii krajowych decyzji związanych z obszarem wyborów. Bliższe jest mi pierwsze stanowisko.

Trzecie z zidentyfikowanych wyżej zagadnień dotyczy braku rozwiązań, które pozwalałyby wyborcom przebywającym poza krajem na udział w wyborach bez konieczności przyjazdu do kraju. W Strasburgu jednak zakładano, że skoro akceptuje się uzależnienie prawa do głosowania od posiadania przez jednostkę krajowego domicylu, nie ma *a fortiori* podstaw, by zakwestionować konieczność osobistego głosowania w kraju<sup>96</sup>. Odrzucono więc skargę podnoszącą, że państwo powinno zapewnić wyborcy oddanie głosu drogą pocztową<sup>97</sup>.

Najciekawiej przedstawiała się jednak sprawa dotycząca Grecji, gdzie pomimo postanowienia Konstytucji z 1975 r. mówiącego, że w drodze ustawy zostanie określony sposób głosowania poza granicami kraju (art. 51 ust. 4), takie ustawodawstwo

---

<sup>93</sup> Np. decyzja EKPC z 10 maja 1979 r. w sprawie *Alliance des Belges de la Communauté Européenne przeciwko Belgii*, skarga nr 8612/79, DR t. 15, s. 26.

<sup>94</sup> Wyrok ETPC z 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19840/09, par. 115.

<sup>95</sup> Decyzja EKPC z 28 lutego 1979 r. w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7730/76, DR t. 15, s. 137.

<sup>96</sup> Decyzja EKPC z 6 maja 1981 r. w sprawie *X. i Stowarzyszenie Y. przeciwko Włochom*, skarga nr 8987/80, DR t. 24, s. 192.

<sup>97</sup> Decyzja ETPC z 17 lutego 2015 r. w sprawie *Vámos i inni przeciwko Węgrom*, skargi nr 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14 i 67222/14.

nie powstało. Poza Grecją mieszka aż 3,7 miliona Greków, w kraju jest ich 11 milionów. Skargę *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji* Trybunał rozpoznawał dwukrotnie: jako izba i Wielka Izba<sup>98</sup>. Za pierwszym razem orzekł, że pomimo znacznego marginesu decyzyjnej swobody państwa, ów margines uległ redukcji, gdy w krajowym prawie, do tego konstytucyjnej rangi, istniała dyspozycja, której realizacja wpisywałaby Grecję we współczesny polityczny i prawny trend polegający na zapewnieniu wyborcom spoza kraju udziału w wyborach<sup>99</sup>. Dlatego doszło do złamania art. 3 Protokołu nr 1 (stosunkiem pięciu głosów do dwóch). Jednomyślna konkluzja wyroku Wielkiej Izby była odmienna. Uznano, że pomimo jednoznacznego prawnego trendu, państwo nadal zachowuje znaczne uprawnienia ocenne, a postanowienie greckiej konstytucji odnosi się jedynie do pewnej możliwości (kreśli opcję ustawodawczą), lecz nie kreuje obowiązku, który krajowa legislatura powinna zrealizować.

W sprawach dotyczących osób zamieszkujących poza krajem Komisja i Trybunał wskazywały, że nawet jeśli skarżący przekonująco wykazywali zachowanie żywych i trwałych związków z ojczyzną, to strasburskie organy dostrzegają i rozumieją konieczność stworzenia przez państwo ogólnej reguły prawnej, nieuwzględniającej pewnych kontekstów i sytuacji<sup>100</sup>. Inaczej mówiąc, akceptowano, że generalne i abstrakcyjne prawo może rodzić pewne „ofiary”.

### IV.3. Dopuszczenie więźniów do wyborów

Dużo bardziej skomplikowana była ocena przez strasburskie organy pozbawienia więźniów prawa do głosowania. Przez długi czas godzono się na krajową regułę wykluczającą z procesu wyborczego wszystkie osoby skazane na karę więzienia. Wskazywano, że nie jest to ani arbitralne, ani nie wpływa – ze względu na niewielki krąg osób – na wybór „ciała ustawodawczego”<sup>101</sup>. Przełomowe znaczenie miał dopiero wyrok wydany w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2)*<sup>102</sup>. Trybunał

---

<sup>98</sup> Wyroki ETPC w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*: izby z 8 lipca 2010 r. i Wielkiej Izby z 15 marca 2012 r., skarga nr 66289/01, ECHR 2012-II.

<sup>99</sup> Obecnie 37 państw Konwencji zapewnia w różny sposób (głosowanie w placówkach dyplomatycznych i konsularnych, drogą pocztową lub przez internet) oddanie głosu spoza kraju. Zmianę jako wyraźny trend zmierzający w tym kierunku wskazywało też Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji 1459(2005) z 24 czerwca 2005 r. w sprawie uchylecia ograniczeń w prawie do głosowania i Komisja Wenecka w raporcie z 17–18 czerwca 2001 r.

<sup>100</sup> Np. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 marca 2012 r. w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, skarga nr 66289/01, ECHR 2012-II, par. 79; wyrok ETPC z 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19840/09, par. 105.

<sup>101</sup> Decyzja EKPC z 6 października 1967 r. w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 2728/66, Yearbook of the Convention, t. 10, s. 338; decyzja EKPC z 4 lipca 1983 r. w sprawie *H. przeciwko Holandii*, skarga nr 9914/82, DR t. 33, s. 244 (wątpliwości nie budziło nawet objęcie wyłączeniem osób skazanych za odmowę służby wojskowej ze względu na przekonania religijne); decyzja EKPC z 14 kwietnia 1998 r. w sprawie *Holland przeciwko Irlandii*, skarga nr 24827/94, DR t. 93-B, s. 15.

<sup>102</sup> Trybunał dwukrotnie stwierdził złamanie art. 3 Protokołu nr 1 w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2)*: w wyroku izby z 30 marca 2004 r. (jednogłośnie) i w wyroku Wielkiej

stwierdził, że nawet akceptując szeroki margines swobody ocen państwa, punktem wyjścia dla analizy jest zasada, iż więźniowie nie tracą konwencyjnych praw. Musi więc istnieć inne uzasadnienie dla pozbawienia prawa do głosowania niż sama utrata wolności wskutek skazującego wyroku. Nie można zaakceptować generalnej reguły, iż wszyscy więźniowie, niezależnie od rodzaju przestępstwa czy długości zasądzonej kary, nie mogą głosować w wyborach. Chociaż ingerencja służy uprawnionemu celowi (ma przeciwdziałać popełnieniu przestępstwa oraz wzmacniać obywatelską odpowiedzialność i rządy prawa), nie można jej uznać za proporcjonalną. Należy podkreślić, że w ramach takiej „zasadniczej oceny” dla Trybunału nie miało znaczenia, że w niemaliej grupie państw-stron Konwencji (trzynastu) istniała analogiczna reguła jak w Wielkiej Brytanii. Nie był to argument przemawiający za brakiem wspólnego europejskiego standardu i potrzebą akceptowania krajowych rozwiązań. Wskutek wyroku Trybunału w sprawie *Hirst (2)* anomalią wymagającą pilnej reformy okazały się reguły istniejące w grupie państw.

Wyrokowi można zarzucić, że po dekadach akceptowania reguły pozbawiającej więźniów prawa do głosowania Trybunał nagle zmienia stanowisko. Nie doszło przecież do istotnej modyfikacji praw krajowych przez przyznanie osobom skazanym praw wyborczych lub ograniczenie wyłączenia, co mogłoby uprawniać do tezy o ukształtowaniu się wspólnej praktyki i powstaniu nowego europejskiego standardu. Regulacje krajowe pozostały zasadniczo stabilne, kontynuując przyjęte w przeszłości rozwiązanie. Wydaje się, że zmiana podejścia Trybunału wynikała z optyki przyjętej wcześniej w innych sprawach. Pozbawienie całej grupy osób konwencyjnego prawa w następstwie generalnie sformułowanej reguły musi być przekonująco uzasadnione. Przysługiwanie państwu szerokiego marginesu swobody ocen może ratować taką generalną regułę, ale tylko wtedy, gdy trudno ją zastąpić – ze względu na „naturę” danej sytuacji – regułami adekwatnie korespondującymi z okolicznościami. W przypadku więźniów było jednak inaczej – jest to kategoria osób, która łatwo podlega różnicowaniu przy użyciu takich czynników, jak rodzaj popełnionego przestępstwa czy długość kary. Możliwe jest tym samym indywidualizowanie w ramach grupy konsekwencji prawnych, takich jak pozbawienie prawa do udziału w wyborach.

Trybunał wskazał na stanowisko Komisji Weneckiej mówiące, że do wspomnianej indywidualizacji powinno dochodzić na mocy decyzji sądu (par. 71). Mogło to sugerować, że poza zakwestionowaniem generalnego zakazu dotyczącego więźniów Trybunał dodatkowo zidentyfikował też mechanizm prawny, którego użycie jest niezbędne, aby w przypadku danego więźnia mogło dojść do pozbawienia prawa do głosowania. Komunikat Trybunału zawarty w wyroku komplikowały jednak uwagi dotyczące brytyjskiego ustawodawstwa, które stanowiło formalną podstawę dla utraty przez więźniów dostępu do wyborów. Zauważono bowiem, że podczas prac ustawodawczych parlament nie dokonał ważenia różnych racji prawnych, poprzestając na akceptacji wykluczenia (par. 79). Takie *dictum* Trybunału mogło wskazywać na okoliczność, której wystąpienie „ratowałoby” jednak krajową regułę.

---

Izby z 6 października 2005 r. (stosunkiem 12 głosów do 5), skarga nr 74025/01, ECHR 2005-IX. Wszystkie przytoczone tezy pochodzą z wyroku Wielkiej Izby.

W kolejnych wyrokach dotyczących Wielkiej Brytanii<sup>103</sup>, Turcji<sup>104</sup>, Rumunii<sup>105</sup> i Rosji<sup>106</sup> Trybunał orzekał o złamaniu art. 3 Protokołu nr 1, jeśli wykluczenie z głosowania w wyborach było automatycznym następstwem skazania na karę pozbawienia wolności. Wyrok *Frodl przeciwko Austrii*, w tle którego znalazł się krajowy przepis pozbawiający praw wyborczych osoby skazane za umyślne przestępstwo na więcej niż rok więzienia, potwierdzał, że wymagane jest nałożenie takiej sankcji przez sąd dopiero po zindywidualizowanym rozważeniu okoliczności dotyczących czynu i sprawcy<sup>107</sup>. Nie wystarczała więc dyspozycja przepisu, nawet jeśli zawężyła krąg więźniów objętych wykluczeniem. Stanowisko to dobitnie potwierdził jednomyślny wyrok izby w sprawie *Scoppola przeciwko Włochom (nr 3)*, dotyczący osoby odsiadującej wyrok dożywotniego pozbawienia wolności m.in. za zabójstwo<sup>108</sup>. Również w takim przypadku niezbędny był indywidualizujący mechanizm.

Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Scoppola (nr 3)*, wydany po wniosku włoskiego rządu o ponowne rozpoznanie skargi, mówił jednak o braku naruszenia Konwencji (zapadł olbrzymią większością 16 głosów do 1)<sup>109</sup>. Sędziowie uznali, że nie jest konieczne stworzenie sądowego mechanizmu zindywidualizowanego orzekania o pozbawieniu praw wyborczych. Możliwy jest także inny wybór – włączenie do ustawodawstwa przepisu, który jest następstwem rozważenia przez ustawodawcę, jak zrównoważyć różne racje i stworzyć „proporcjonalne rozwiązanie” (par. 102). Uznano, że we Włoszech taki alternatywny scenariusz został zrealizowany. Wykluczenie z wyborów następuje tam w przypadku osób skazanych na więcej niż trzy lata więzienia (a więc po popełnieniu najpoważniejszych przestępstw). Sankcja jest ponadto zróżnicowana: wynosi pięć lat lub ma charakter dożywotni (przy – odpowiednio – wyroku zasądającym od trzech i od pięciu lat pozbawienia wolności).

---

<sup>103</sup> Wyrok ETPC z 23 listopada 2010 r. w sprawie *Greens i M.T. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 60041/08 i 60056/08, ECHR 2010-VI; wyrok ETPC z 12 sierpnia 2014 r. w sprawie *Firth i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, liczne numery skarg; wyrok ETPC z 10 lutego 2015 r. w sprawie *McHugh i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, liczne numery skarg. Kolejne wyroki były następstwem niewykonania przez Londyn wyroku *Hirst (nr 2)*. Zob. na ten temat M. Rulka, *Problem wykonalności orzecznictwa strasburskiego na przykładzie wyroku Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 2.

<sup>104</sup> Wyrok ETPC z 17 września 2013 r. w sprawie *Söyer przeciwko Turcji*, skarga nr 29411/07.

<sup>105</sup> Wyrok ETPC z 1 lipca 2008 r. w sprawie *Calmanovici przeciwko Rumunii*, skarga nr 42250/02; wyrok ETPC z 13 listopada 2012 r. w sprawie *Cucu przeciwko Rumunii*, skarga nr 22362/06.

<sup>106</sup> Wyrok ETPC z 4 lipca 2013 r. w sprawie *Anchugov i Gladkov przeciwko Rosji*, skargi nr11157/04 i 15162/05. Ten przypadek jest też interesujący z tego powodu, że zakaz został wpisany do konstytucji przyjętej w drodze narodowego referendum. Dodatkowo znalazł się w części ustawy zasadniczej, która nie może zostać zmieniona w drodze nowelizacji, lecz wymaga przyjęcia nowej konstytucji (poddania referendum).

<sup>107</sup> Wyrok ETPC z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Frodl przeciwko Austrii*, skarga nr 20201/04.

<sup>108</sup> Wyrok ETPC z 18 stycznia 2011 r. w sprawie *Scoppola przeciwko Włochom (nr 3)*, skarga nr 126/05.

<sup>109</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 22 maja 2012 r. w sprawie *Scoppola przeciwko Włochom (nr 3)*, skarga nr126/05.

Do postępowania przed Wielką Izbą w sprawie *Scoppola (nr 3)* przystąpiła jako strona trzecia Wielka Brytania, próbując przekonać Trybunał do zmiany podejścia ze sprawy *Hirst (nr 2)*. Chociaż strasburscy sędziowie potwierdzili zasady z brytyjskiego wyroku, wydany przez nich wyrok oznacza jednak również wycofanie się z rygorystycznego stanowiska, które wymagało dokonania oceny przez sąd, czy w danym przypadku zachodzą okoliczności uzasadniające wykluczenie skazywanego z udziału w wyborach. Wydaje się, że przed wyrokiem w sprawie *Scoppola (nr 3)* Trybunał był gotów traktować pozbawienie praw wyborczych jako wyjątek; nawet w przypadku sprawców najpoważniejszych przestępstw, skazanych na długotrwałe więzienie, należałoby rozważyć, czy występują czynniki przemawiające za wyłączeniem z najważniejszego w demokratycznym społeczeństwie procesu. Już na marginesie zmiany, jaka dokonała się w strasburskim orzecznictwie, można postawić pytanie o zachowanie ważności przez konkluzję znajdującą się we wcześniejszym wyroku *Frodl przeciwko Austrii*. Czy w świetle włoskiego wyroku udałooby się dziś obronić decyzję austriackiego ustawodawcy o wykluczeniu z wyborów więźniów skazanych za przestępstwo umyślne na więcej niż rok więzienia?

Nie ulega wątpliwości, że ważność – nie tylko ze względu na wyrok *Scoppola (nr 3)* – zachowują orzeczenia Komisji, w których stwierdzono zgodność z Konwencją dożywotniego pozbawienia praw wyborczych sprawców najpoważniejszych przestępstw, nawet jeśli sprawcy zostali już zwolnieni z więzienia<sup>110</sup>.

Trybunał stwierdził ponadto złamanie art. 3 Protokołu nr 1, gdy skarżący nie mógł wziąć udziału w wyborach mimo niewinniającego wyroku<sup>111</sup> i gdy nadal był pozbawiony praw wyborczych, chociaż został warunkowo zwolniony (krajowe władze uznały, że wyłączenie pozostaje w mocy do końca orzeczonej kary)<sup>112</sup>. Jest wreszcie wyrok dotyczący zwłoki w nadaniu skutku prawnego, jaki rodzi postanowienie o objęciu podejrzanego nadzorem policyjnym. Taki środek prowadzi do pozbawienia praw wyborczych na okres roku po przekazaniu postanowienia władzom administracyjnym. Chociaż prefekt przekazał dokument niezwłocznie komisji wyborczej, ta skreśliła skarżącego z listy wyborców dopiero po dziewięciu miesiącach, co powodowało wykluczenie z wyborów przypadających w ciągu roku od dokonanego skreślenia (takich konsekwencji nie byłoby w przypadku skreślenia dokonanego niezwłocznie)<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Sprawy te dotyczyły osób skazanych za akty kolaboracji z okupantem podczas drugiej wojny światowej; decyzja EKPC z 19 grudnia 1974 r. w sprawie *X. przeciwko Holandii*, skarga nr 6573/74, DR t. 1, s. 88; decyzja EKPC z 3 grudnia 1979 r. w sprawie *X. przeciwko Belgii*, skarga nr 8701/79; decyzja EKPC z 12 kwietnia 1991 r. w sprawie *Van Wambeke przeciwko Belgii*, skarga nr 16692/90.

<sup>111</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 6 kwietnia 2010 r. w sprawie *Labita przeciwko Włochom*, skarga nr 26772/95, ECHR 2000-IV.

<sup>112</sup> Wyrok ETPC z 21 października 2014 r. w sprawie *Murat Vural przeciwko Turcji*, skarga nr 9540/07.

<sup>113</sup> Wyrok ETPC z 1 lipca 2004 r. w sprawie *Vito Sante Santoro przeciwko Włochom*, skarga nr 36681/97, ECHR 2004-VI.

#### IV.4. Pozostałe przypadki ograniczenia czynnego prawa wyborczego

Analogicznym spojrzeniem jak zastosowane wobec więźniów (niedopuszczalność generalnego wykluczenia) Trybunał posłużył się w przypadku pozbawienia prawa do głosowania wszystkich ubezwłasnowolnionych osób pełnoletnich. Wskazano, że do ubezwłasnowolnienia, mającego zresztą w wielu systemach prawnych stopniowalny charakter, dochodzi w związku z wieloma sytuacjami niepełnosprawności lub choroby umysłowej. Prawo krajowe musi to zróżnicowanie uwzględniać. Dlatego nie można zaakceptować całościowego wyłączenia<sup>114</sup>.

W jednoznacznie zasadniczy sposób Trybunał podszedł natomiast do pozbawienia praw wyborczych jednostek, które ogłosiły upadłość osobistą. Uznano, że zawieszenie praw takich osób, dokonywane maksymalnie na pięć lat, nie realizuje jakiegokolwiek uprawnionego celu. Służy jedynie poniżeniu jednostki i spowodowaniu „wstydu moralnego”. Dlatego zawsze jest nieproporcjonalne i pozostaje w sprzeczności z Konwencją<sup>115</sup>.

### V. Wymiar podmiotowy – bierne prawo wyborcze

#### V.1. Uwaga wprowadzająca

W porównaniu z prawem do głosowania pewne zagadnienia omówione wyżej nie pojawiają się w ogóle w przypadku biernego prawa wyborczego lub występują bardzo rzadko. Zrozumiałe jest bowiem, przykładowo, wyłączenie prawa do kandydowania w odniesieniu do osób pozbawionych wolności lub mających wyłącznie obce obywatelstwo<sup>116</sup>. Jednocześnie wystąpią nowe konteksty problemów omówionych w poprzedniej części niniejszego artykułu.

Podczas analizy skarg Trybunał zasadniczo powtórzył tezy sformułowane już w przypadku spraw dotyczących czynnego prawa wyborczego. Kierował się przy tym następującą zasadą: ograniczenia dotyczące prawo do kandydowania mogą być większe niż dotyczące prawa do głosowania<sup>117</sup>. Taka przyzwalająca perspektywa nie

---

<sup>114</sup> Wyrok ETPC z 20 maja 2010 r. w sprawie *Akajos Kiss przeciwko Węgrom*, skarga nr 38832/06; wyrok ETPC z 23 maja 2014 r. w sprawie *Gajcsi przeciwko Węgrom*, skarga nr 62924/10; wyrok ETPC z 21 października 2014 r. w sprawie *Harmati przeciwko Węgrom*, skarga nr 63012/10.

<sup>115</sup> Trzy wyroki ETPC z 23 marca 2006 r. w sprawach *Campagnano przeciwko Włochom*, skarga nr 77955/01, ECHR 2006-IV; *Vitiello przeciwko Włochom*, skarga nr 77962/01; *Albanese przeciwko Włochom*, skarga nr 77924/01. Później Trybunał wydał analogiczne wyroki jeszcze w dziewięciu sprawach.

<sup>116</sup> Pomijam szczególny przypadek prawa do udziału w wyborach samorządowych w państwie Unii Europejskiej przez obywatela innego państwa członkowskiego (o ile uprawnienia organu samorządowego czynią zeń „ciało ustawodawcze”, co pozwala na zastosowanie art. 3 Protokołu nr 1).

<sup>117</sup> Np. wyrok ETPC z 19 października 2004 r. w sprawie *Melnychenko przeciwko Ukrainie*, skarga nr 17707/10, ECHR 2004-X, par. 57; wyrok ETPC z 28 marca 2006 r. w sprawie *Sukhovetsky przeciwko Ukrainie*, skarga nr 13716/02, ECHR 2006-VI, par. 51. Było to powtórzenie



pozbawiła jednak strasburskich sędziów możliwości uznania, że doszło do złamania art. 3 Protokołu nr 1. Krytyczne werdykty Trybunału nie należały do rzadkich.

## V.2. Przesłanki uzyskania biernego prawa wyborczego

Jedyna sprawa dotycząca wieku kandydatów była związana z odmiennymi wymogami dla osób aspirujących do zasiadania w izbie niższej i wyższej belgijskiego parlamentu (było to odpowiednio 25 i 40 lat). Komisja uznała, że takie zróżnicowanie nie jest arbitralne, bo rozumiała jest intencja, by w Senacie znalazły się osoby bardziej doświadczone. Dodano przy tym, że wymóg ukończenia 40 lat ma zastosowanie tylko do izby wyższej; młodsze osoby mogą kandydować do Izby Reprezentantów. Drugi zarzut podniesiony w skardze był związany z wyjątkowym potraktowaniem synów króla, którzy zostają członkami Senatu już w wieku 18 lat. Akceptując takie rozwiązanie, Komisja użyła dwóch argumentów. Po pierwsze, wskazała na zróżnicowanie tradycji konstytucyjnej państw, które utworzyły Konwencję: były wśród nich republiki i monarchie. Po drugie, należy zakładać, że synowie króla w przyszłości mogą wstąpić na tron, więc jest zrozumiałe, by możliwie szybko poznali konstytucyjne instytucje oraz ich działanie<sup>118</sup>.

W świetle niżej omówionej sprawy *Tănase przeciwko Mołdowie* Trybunał może zakwestionować ograniczenia dotyczące możliwości kandydowania w wyborach przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo (część V pkt 5).

Strasburskie instytucje nie miały okazji się wypowiedzieć o wymogu określonego pobytu w kraju jako warunku korzystania z biernego prawa wyborczego. Tylko raz Trybunał zauważył, na marginesie zasadniczej analizy, że warunek stałego pięcioletniego krajowego domicyliu w okresie poprzedzającym wybory nie musi zostać potraktowany jako sprzeczny z Konwencją. Władze kraju mogą uznać go za uzasadniony w celu nabycia przez kandydata dostatecznej wiedzy o sprawach, jakimi zajmuje się parlament<sup>119</sup>.

Państwo może wymagać, aby osoby kandydujące biegle znały język narodowy (urzędowy), co jest potrzebne do należytego wykonywania mandatu. Uprawniony jest więc wymóg przedłożenia przez kandydata certyfikatu językowego lub zdania odpowiedniego egzaminu. Związane z tym procedury muszą być jednak niearbitralne i przejrzyste. Trybunał orzekł więc o złamaniu Konwencji, gdy pomimo posiadanego certyfikatu językowego, który nie uległ zakwestionowaniu, kandydatkę w wyborach poddano dodatkowej weryfikacji, polegającej na „zaimprovizowanym” egzaminie (podczas którego padały też pytania dotyczące prowadzonej działalności politycznej)<sup>120</sup>.

---

stanowiska Komisji Weneckiej wyrażonego we wskazówkach dotyczących wyborów, przyjętych 5–6 lipca 2002 r.

<sup>118</sup> Decyzja EKPC z 3 maja 1975 r. w sprawie *W., X., Y. i Z. przeciwko Belgii*, skargi nr 6745/74 i 6746/74, DR t. 2, 114.

<sup>119</sup> Wyrok ETPC z 19 października 2004 r. w sprawie *Melnychenko przeciwko Ukrainie*, skarga nr 17707/10, ECHR 2004-X, par. 57.

<sup>120</sup> Wyrok ETPC z 9 kwietnia 2002 r. w sprawie *Podkolzina przeciwko Łotwie*, skarga nr 46726/99, ECHR 2002-II.

Trybunał wydał dwa wyroki na tle szczególnej regulacji prawnej istniejącej w Bośni i Hercegowinie. Druga izba parlamentu składa się tam z reprezentantów trzech „narodów założycielskich”: Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Skarżący, jako osoby nienależące lub niedeklarujące przynależności do żadnej z tych grup narodowych, były pozbawione biernego prawa wyborczego. Choć strasburscy sędziowie uznali takie rozwiązanie za zrozumiałe i uprawnione na początku procesu pokojowego, wskazali też na zachodzące zmiany, a także zobowiązania, jakie Bośnia i Hercegowina przyjęła podczas akcesji do Rady Europy i Konwencji. Polegały one m.in. na dostosowaniu w ciągu roku prawa wyborczego do konwencyjnych standardów. Tak się jednak nie stało. Dlatego uznano, że doszło do naruszenia zakazu dyskryminacji w związku z prawem do wolnych wyborów (art. 14 głównego tekstu Konwencji w związku z art. 3 Protokołu nr 1)<sup>121</sup>.

### V.3. Pozbawienie prawa do kandydowania

Państwa mogą ustanawiać zakaz łączenia kandydowania i pewnej funkcji publicznej, np. sędziego<sup>122</sup> i niektórych kategorii urzędników szczebla lokalnego<sup>123</sup>. W praktyce oznaczało to, że start w wyborach wymagał złożenia urzędu lub rezygnacji z „konkurencyjnej” funkcji. Zakaz był warunkowy; decyzję podejmował sam zainteresowany. Ale Trybunał zaakceptował także „mocniejsze” ograniczenia, które polegały na bezwzględnym wykluczeniu z kandydowania, jeśli osoba pełniła w pewnym okresie poprzedzającym wybory określone funkcje publiczne<sup>124</sup>.

Obecny standard został ukształtowany w wyroku Wielkiej Izby wydanym w sprawie *Ždanoka przeciwko Łotwie*. Skarga dotyczyła ustawodawstwa, które pozbawiało biernego prawa wyborczego osoby „aktywne uczestniczące” w działalności Łotewskiej Partii Komunistycznej między 19 stycznia 1991 r. (próba zamachu stanu) a 10 września 1991 r. (rozwiązanie partii)<sup>125</sup>. Wcześniej izba Trybunału orzekła, że

---

<sup>121</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skargi nr 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009-VI; wyrok ETPC z 15 lipca 2014 r. w sprawie *Zornić przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skarga nr 3681/06.

<sup>122</sup> Decyzja ETPC z 29 czerwca 2000 r. w sprawie *Briķe przeciwko Łotwie*, skarga nr 47135/99.

<sup>123</sup> Wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie *Ahmed i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 22594/93, RJD 1998-VI.

<sup>124</sup> Wyrok ETPC z 1 lipca 1997 r. w sprawie *Gitonas i inni przeciwko Grecji*, skargi nr 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 i 27755/95, RJD 1997-IV. Warto podkreślić, że stanowiska pełnione przez skarżących nie należały do kategorii wyraźnie wymienionych w konstytucji, która ustanawiała zakaz, były tylko podobne. Wystarczyło to jednak, by Trybunał zaakceptował decyzję krajowych sądów, polegającą przy tym na pozbawieniu skarżącego objętego przezeń już mandatu. Na kontekście celowości ingerencja miała zapewnić równe szanse wyborcze kandydatom, zapobiegając wykorzystywaniu pełnionych funkcji. Także decyzje ETPC z 10 września 1998 r. w sprawie *Karchimakis przeciwko Grecji*, skarga nr 40429/98 i w sprawie *Stratakis przeciwko Grecji*, skarga nr 39709/98.

<sup>125</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 16 marca 2006 r. w sprawie *Ždanoka przeciwko Łotwie*, skarga nr 58278/00, ECHR 2006-IV. Także wcześniejszy wyrok izby z 17 czerwca 2004 r.

doszło do złamania art. 3 Protokołu nr 1 (stosunkiem pięciu głosów do dwóch). Uznano, że chociaż ustawa służyła uprawnionemu celowi (ochronie niepodległości, demokratycznego porządku i bezpieczeństwa państwa), to została przyjęta nie bezpośrednio po próbie zamachu stanu, lecz dopiero w 1995 r. Pozbawiała ponadto w trwały sposób prawa kandydowania, co zdaniem izby wymagało, wraz z upływem czasu, ponownej weryfikacji przez krajowy organ, czy tak poważna ingerencja miała nadal uzasadnienie w odniesieniu do danej osoby, zwłaszcza takiej, która nigdy nie została skazana w postępowaniu karnym.

Wielka Izba orzekła inaczej niż izba, nie dopatrując się złamania Konwencji (13 głosów do 4). Po pierwsze, zwraca uwagę na szczególną sytuację Łotwy – państwa, które zostało pozbawione niepodległości na kilka dekad po niemiecko-sowieckim pakcie Ribbentrop-Mołotow, sprzecznym z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego. Po drugie, do zamachu stanu, stanowiącego próbę restauracji poprzedniego autorytarnego systemu politycznego, doszło na początku odbudowy łotewskiej państwowości i tworzenia demokratycznego państwa. Inaczej mówiąc, sędziowie zauważyli i zaakceptowali szczególne okoliczności okresu przejściowego; inaczej spojrzeliby na analogiczną ingerencję dokonaną w stabilnej demokracji. Po trzecie, znaczenie przyznano temu, że władze krajowe ograniczyły krąg osób objętych ingerencją do przywódców i osób pełniących ważne funkcje w ugrupowaniu; dokonano ponadto ścisłego odczytania formuły mówiącej o „aktywnym uczestnictwie”. Po czwarte, istniała sądowa procedura kontroli, czy ustawodawstwo zostało poprawnie zastosowane. Po piąte, łotewski Sąd Konstytucyjny poddał drobiazgowej weryfikacji przepis stanowiący podstawę ingerencji, formułując przy tym uwagę, że parlament powinien periodicznie sprawdzać, czy przyjęty środek jest nadal uzasadniony (do takiego przeglądu doszło w 2004 r.), i wprowadzić czasowe ograniczenie zakazu kandydowania (w przypadku skarżącej zakaz nie został już zastosowany w 2004 r. podczas pierwszych wyborów do Parlamentu Europejskiego na Łotwie i uzyskała ona mandat).

Od sprawy *Ždanoka* Trybunał odróżnił skargi dotyczące ustawodawstwa wykluczającego z możliwości kandydowania osoby określone jako „agenci KGB”. W tym przypadku zabrakło wymaganej indywidualizacji – zakaz objął generalnie określoną kategorię osób, bez uwzględnienia sposobu i skali współpracy, co nabiera dodatkowego znaczenia, gdy wziąć pod uwagę, że przepisy zostały przyjęte dopiero 10 lat po uzyskaniu niepodległości<sup>126</sup>. Zakwestionowano również dożywotnie pozbawienie biernego prawa wyborczego byłego prezydenta Rolandasa Paksasa, odsuniętego z urzędu w drodze impeachmentu. Chociaż usunięcie spełniało wymogi sprawiedliwości proceduralnej, środek uznano za wyjątkowy (w kategoriach prawnoporównawczych) i nieproporcjonalny. Zabrakło szczególnego kontekstu jak w sprawie *Ždanoka*, a ponadto prawo krajowe nie przewidywało periodicznego przeglądu zasadności dalszego stosowania środka. Dodatkowo zmiany prawa, wprowadzającej negatywne

---

<sup>126</sup> Wyrok ETPC z 24 czerwca 2008 r. w sprawie *Adamsons przeciwko Łotwie*, skarga nr 3669/03.

skutki dla Paksasa, dokonano w pośpiechu, co wskazuje, że miała na celu wyeliminowanie polityka z udziału w wyborach<sup>127</sup>.

Jest wreszcie kilka tureckich wyroków, w których Trybunał stwierdził pogwałcenie Konwencji, gdy po rozwiązaniu partii politycznej przez Sąd Konstytucyjny osoby z kierownictwa ugrupowania pozbawiono na pięć lat pewnych praw politycznych, w tym kandydowania w wyborach. Taki środek, zastosowany bez zindywiduowanej analizy, uznano za nieproporcjonalny, zwłaszcza że sankcja nie dotknęła przywódców partii<sup>128</sup>.

#### **V.4. Uchylenie rejestracji kandydata lub listy wyborczej. Odmowa rejestracji**

Do Trybunału kilkakrotnie trafiły skargi osób lub ugrupowań politycznych, wobec których uchylono wcześniej dokonaną rejestrację kandydata lub listy wyborczej. Do tej grupy należą przede wszystkim sprawy związane z realizacją pewnych wymogów rejestracyjnych, takich jak złożenie oświadczeń, dokumentów lub załączników, które podlegają weryfikacji przez właściwe instytucje wyborcze.

Podczas analizy skarg Trybunał rozważał następujące okoliczności: czy uchylenie było niearbitralne i odwoływało się czytelnym wymogów; czy jednostka, której zarzucono uchybienia, działała w dobrej wierze; czy istniały obiektywne procedury odwoławcze. Dlatego odrzucono skargi osób, które dopuściły się naruszenia reguł dotyczących finansowania kampanii wyborczej<sup>129</sup> oraz podały nieprawdziwe informacje o miejscu zatrudnienia i pełnionej funkcji (zatrudnienie ustało przed złożeniem dokumentów rejestracyjnych)<sup>130</sup>. Zaakceptowano również krajową regułę uprawniającą do skreślenia jednostki z listy kandydatów najpóźniej w dzień poprzedzający głosowanie (do czego doszło w przypadku skarżącego)<sup>131</sup>.

Trybunał nie zaakceptował natomiast skreślenia z listy kandydatów, gdy:

- a) zakwestionowano informację o zatrudnieniu (kandydat podał informację o czasowo pełnionej funkcji, a nie o stałym stanowisku) i dokument potwierdzający członkostwo w partii (nie miał „charakteru urzędowego”, ale sam fakt członkostwa był prawdziwy)<sup>132</sup>;

---

<sup>127</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 6 stycznia 2011 r. w sprawie *Paksas przeciwko Litwie*, skarga nr 34932/04, ECHR 2011-I.

<sup>128</sup> Wyroki ETPC z 5 kwietnia 2007 r. w sprawach *Sılay przeciwko Turcji*, skarga nr 8691/02, *İlıcak przeciwko Turcji*, skarga nr 15394/02 i *Kavakçı przeciwko Turcji*, skarga nr 71907/01; wyrok ETPC z 29 listopada 2007 r. w sprawie *Sobacı przeciwko Turcji*, skarga nr 26733/02.

<sup>129</sup> Decyzja ETPC z 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Vitrenko i inni przeciwko Ukrainie*, skarga nr 23510/02.

<sup>130</sup> Wyrok ETPC z 19 lipca 2007 r. w sprawie *Krasnov i Skuratov przeciwko Rosji*, skargi nr 17864/04 i 21396/04 (pierwszy skarżący).

<sup>131</sup> Wyrok ETPC z 23 maja 2006 r. w sprawie *Antonenko przeciwko Rosji*, skarga nr 42482/02.

<sup>132</sup> Wyrok ETPC z 19 lipca 2007 r. w sprawie *Krasnov i Skuratov przeciwko Rosji*, skargi nr 17864/04 i 21396/04 (drugi skarżący).

- b) zarzucono stosowanie „nieuczciwych metod zdobycia głosów”, gdy kandydat sfinansował prace budowlane (wyasfaltowanie drogi) i naprawę miejsca zabaw dla dzieci – tożsamość osoby finansującej nie była znana, co wykluczało ewentualne dążenie do „kupienia” głosów wyborczych<sup>133</sup>;
- c) kandydatom zarzucono przekupstwo przyszłych wyborców przez rzekome wręczenie sum pieniężnych, ale podczas procedur prawnych nie zapewniono skreślonej osobie należytego udziału, nie przesłuchano także świadków<sup>134</sup>;
- d) podważono prawdziwość oświadczenia majątkowego, które zostało złożone na podstawie dokumentu urzędowego określającego stan własności sprywatyzowanej nieruchomości mieszkalnej (a jednocześnie występowały rozbieżności w praktyce rejestrowania dokonanych przekształceń – jako właściciela organy administracyjne wpisywały bądź głównego najemcę, bądź wszystkich użytkowników)<sup>135</sup>;
- e) doszło do uchylecia rejestracji list wyborczych partii politycznej po zakwestionowaniu prawdziwości oświadczeń majątkowych pewnych kandydatów; prawo krajowe przewidywało uchylenie rejestracji listy, gdy z wyborów wycofywał się jeden z trzech pierwszych kandydatów; posłużono się (sąd po rewizji nadzwyczajnej prokuratora generalnego) szeroką interpretacją przepisu, uznając, że wycofanie się kandydata to także jego skreślenie przez komisję wyborczą; dodatkowo partia polityczna była zobowiązana jedynie do odebrania oświadczenia kandydata, a nie do zweryfikowania prawdziwości<sup>136</sup>;
- f) komisja wyborcza nie wykonała wyroku sądu administracyjnego uchylającego go decyzję o skreśleniu z listy kandydatów<sup>137</sup>.

Nie zgodzono się ponadto z odmową zarejestrowania jako kandydata osoby uznanej za „zawodowo prowadzącą działalność religijną”. Skarżący przed próbą rejestracji zrezygnował m.in. z zasiadania w Kaukaskiej Radzie Muzułmanów i z funkcji na Islamskim Uniwersytecie w Baku. Władze uznały jednak, że nadal prowadzi działalność religijną. Przyczyna złamania art. 3 Protokołu nr 1 tkwiła w braku sformułowania krajowych reguł z dostateczną ścisłością. Po pierwsze, przepisy nie określały, czy zakazy są tożsame z pozbawieniem biernego prawa wyborczego, czy też wykluczają łączenia pewnych funkcji (a więc osoba kandydująca lub wybrana do parlamentu musi podjąć decyzję, którą funkcję chce pełnić). Po drugie,

<sup>133</sup> Wyrok ETPC z 26 lipca 2011 r. w sprawie *Orujov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 4508/06.

<sup>134</sup> Wyroki ETPC z 21 lutego 2012 r. w sprawach *Khanhuseyn przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 19554/06 i *Abil przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 16511/06; wyrok ETPC z 28 lutego 2012 r. w sprawie *Atakishi przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 28469/06.

<sup>135</sup> Wyrok ETPC z 27 maja 2008 r. w sprawie *Sarukhanyan przeciwko Armenii*, skarga nr 38978/03.

<sup>136</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55066/00 i 55638/00.

<sup>137</sup> Wyrok ETPC z 11 czerwca 2009 r. w sprawie *Petkov i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 77568/01.

ustawodawstwo nie precyzowało, kto jest osobą duchowną i co stanowi „zawodową działalność religijną”<sup>138</sup>.

## V.5. Objęcie mandatu po wyborach. Pozbawienie mandatu

Prawo do kandydowania zawiera również uprawnienie do objęcia mandatu po wyborach<sup>139</sup>. Państwo może jednak wprowadzić pewne ograniczenia, takie jak zakazy posiadania przez członka „ciała ustawodawczego” drugiego obywatelstwa<sup>140</sup> i zasiadania w innym parlamencie krajowym<sup>141</sup>. Zaakceptowano też uzależnienie objęcia mandatu od złożenia przysięgi wierności monarsze, nawet jeśli taki akt był sprzeczny z przekonaniem osób wybranych z listy republikańskich ugrupowań irlandzkich<sup>142</sup>.

W kontekście zakazu podwójnego obywatelstwa należy jednak pamiętać o wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Tănase przeciwko Mołdowie*. Trybunał jednoznacznie zakwestionował w nim wymóg, by osoba wybrana do parlamentu, a posiadająca jeszcze inne obywatelstwo niż mołdowskie, mogła objąć mandat dopiero po zrzeczeniu się obcego obywatelstwa<sup>143</sup>. Wyciąganie z tego wyroku generalnych wniosków wydaje się wszakże utrudnione. Strasburscy sędziowie analizowali skargę w okolicznościach sprawy. Ustawodawstwo wprowadzające zakaz łączenia obywatelstw przez parlamentarzystę przyjęto w Mołdowie krótko przed wyborami i – jak pokazała powyborcza praktyka – wszystkie przypadki wymagające zrzeczenia się dodatkowego obywatelstwa dotyczyły osób wybranych z list partii należących do opozycji (które miały obok obywatelstwa Mołdowy także obywatelstwo Rumunii). Wskazuje to (jak również pozostałe elementy przedwyborczej zmiany), że modyfikacja prawa miała na celu stworzenie trudności politycznym przeciwnikom. Nowe prawo wyłączało ponadto z jego rygorów mieszkańców Nadniestrza (gdzie bardzo częste jest łączenie obywatelstwa Mołdowy z rosyjskim). Uważam też, że należy ostrożnie łączyć ogólniejsze konsekwencje z faktem, iż Trybunał zwrócił uwagę, że zakaz podwójnego obywatelstwa członków parlamentu nie został wprowadzony na początku mołdowskiej państwowości, lecz dopiero po 17 latach. Ta okoliczność samodzielnie nie uprawnia poglądu, że państwo nie może zawężyć zakresu prawa do wolnych wyborów w toku swojego konstytucyjnego rozwoju (a mogłoby jedynie

---

<sup>138</sup> Wyrok ETPC z 9 grudnia 2009 r. w sprawie *Seyidzade przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 37000/05.

<sup>139</sup> Raport EKPC z 10 września 1999 r. w sprawie *Gaulieder przeciwko Słowacji*, skarga nr 36909/97, par. 41.

<sup>140</sup> Decyzja EKPC z 25 listopada 1996 r. w sprawie *Ganchev przeciwko Bułgarii*, skarga nr 28858/95, DR t. 87-B, s. 130.

<sup>141</sup> Decyzja EKPC z 7 marca 1984 r. w sprawie *M. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 10316/83, DR t. 37, s. 129.

<sup>142</sup> Decyzja ETPC z 8 czerwca 1999 r. w sprawie *McGuinness przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 39511/98, ECHR 1999-V.

<sup>143</sup> Wyrok Wielkiej Izby z 27 kwietnia 2010 r. w sprawie *Tănase przeciwko Mołdowie*, skarga nr 7/08, ECHR 2010-III. Wcześniej izba także jednoznacznie orzekła o złamaniu art. 3 Protokołu nr 1 (wyrok z 18 listopada 2008 r.).

odejść od pierwotnego wyboru konstytucyjnego na rzecz rozwiązań eliminujących ograniczenia). Trybunał podniósł przecieź, że zabrakło wskazania zagrożeń, które uzasadniałyby wprowadzane ograniczenia. To sformułowanie oznacza, jak sądzą, że strasburscy sędziowie zaakceptowaliby, ze względu na znaczny margines decyzyjny państwa, krajowe rozwiązanie, gdyby zostało odpowiednio usprawiedliwione (niekoniecznie w kategoriach zagrożeń). Wyrok stanowi natomiast bardzo ważne wzmocnienie ochrony ugrupowań i kandydatów opozycji przed działaniami podejmowanymi przez władze.

Trybunał zakwestionował sytuację, gdy krajowe prawo nie określało z dostateczną precyzją metody identyfikowania zwycięzcy w wyborach. Mandat przyznano nie osobie, która w skali kraju uzyskała największą liczbę głosów oddanych na listę mniejszości włoskiej w Rumunii, lecz zdobywcy największego poparcia w jednym okręgu wyborczym. Dodatkowo zabrakło adekwatnych gwarancji proceduralnych dla rozpoznania protestu wyborczego: trafiał on nie do niezawisłej instytucji, lecz do centralnej komisji wyborczej złożonej z reprezentantów partii politycznych<sup>144</sup>.

Jak wskazałem już wcześniej, Trybunał nie dopatrył się złamania art. 3 Protokołu nr 1, gdy w następstwie skarg doszło do pozbawienia mandatu greckich parlamentarzystów, którzy naruszali zakaz kandydowania, jeśli w pewnym okresie poprzedzającym wybory pełnili określone funkcje publiczne. Konkluzja wyroku była już jednak odmienna, gdy nowy przepis konstytucji nakładający zakaz został zastosowany (retroakcyjnie) do osób już zasiadających w parlamencie<sup>145</sup>. Do złamania zasady równego traktowania doszło natomiast w sytuacji, gdy po proteście wyborczym przyjęto nową metodę obliczania głosów, co prowadziło do utraty mandatu przez poprzednich zwycięzców (a nowej metody użyto tylko w okręgu objętym protestem)<sup>146</sup>.

Pozostałe przypadki naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 były związane z rozwiązaniem partii politycznej przez turecki Sąd Konstytucyjny, prowadzącym do pozbawienia członków partii mandatów w parlamencie<sup>147</sup>.

## VI. Nieprawidłowości w przeprowadzeniu wyborów

Artykuł 3 protokołu nr 1 daje prawo do udziału w wyborach, które są przeprowadzane uczciwie i w demokratyczny sposób. Jednostce będzie jednak zasadniczo bardzo trudno wykazać, że nieprawidłowości w sposobie przeprowadzenia wyborów

---

<sup>144</sup> Wyrok ETPC z 2 marca 2010 r. w sprawie *Grosaru przeciwko Rumunii*, skarga nr 78039/01, ECHR 2010-II.

<sup>145</sup> Wyrok ETPC z 15 czerwca 2006 r. w sprawie *Lukourezos przeciwko Grecji*, skarga nr 33554/03, ECHR 2006-VIII.

<sup>146</sup> Wyrok ETPC z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis przeciwko Grecji*, skargi nr 27863/05, 28422/05 i 28028/05.

<sup>147</sup> Wyrok ETPC z 11 czerwca 2002 r. w sprawie *Sadak i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 25144/94, 26149/95, 26150/95, 26151/95, 26152/95, 26153/95, 26154/95, 27100/95 i 27101/95, ECHR 2001-IV; wyroki ETPC z 5 kwietnia 2007 r. w sprawach *Icak przeciwko Turcji*, skarga nr 15394/02 i *Kavakçı przeciwko Turcji*, skarga nr 71907/01; wyrok ETPC z 29 listopada 2007 r. w sprawie *Sobacı przeciwko Turcji*, skarga nr 26733/02.

miały wpływ na jej prawa jako wyborcy<sup>148</sup>. Odrzucono więc zarzut osoby, iż niezgodnie z Konwencją uchylenie rejestracji listy zgłoszonej przez partię polityczną pozbawiło tę osobę możliwości oddania głosu na popierane ugrupowanie<sup>149</sup>.

Nieporównanie łatwiej przyjdzie już wykazać osobie kandydującej, że nieprawidłowości w przebiegu procesu wyborczego stanowiły naruszenie jej praw, gdyż pozbawiły szans na wyborczy sukces, a nawet odebrały zwycięstwo (w przypadku unieważnienia korzystnego wyniku). Oczywiście Konwencja nie gwarantuje jednostce „prawa do zwycięstwa” w wyborach<sup>150</sup>. Trybunał nie jest poza tym sądem, który samodzielnie dokona ustaleń dotyczących przebiegu wyborów i zachodzących nadużyć lub nieprawidłowości. Będzie się w tym zakresie opierał na ustaleniach instytucji krajowych i/lub międzynarodowych<sup>151</sup>. Do dyspozycji skarżących (i Trybunału) pozostaje jednak jeszcze wariant proceduralny. Konwencja wielokrotnie wymaga, i ma to zastosowanie również w przypadku prawa do wolnych wyborów, by jednostka miała w kraju do swojej dyspozycji odpowiednie procedury służące zbadaniu, czy i jak doszło do naruszenia konwencyjnych praw. Nawet jeśli zatem nieprawidłowości podnoszone przez jednostkę nie mogły realnie wpłynąć na wynik wyborów, a przez to na konwencyjne uprawnienia jednostki wynikające z prawa do wolnych wyborów, brak niezależnych procedur sprawdzających może oznaczać pogwałcenie art. 3 Protokołu nr 1. Jeśli jednak państwo zweryfikuje zarzuty w drodze rzetelnie przeprowadzonego postępowania i potwierdzi nieprawidłowości, lecz wykaze, że nie miały one (lub nie mogły mieć) wpływu na wyniki wyborów, zostanie to zaakceptowane przez Trybunał<sup>152</sup>.

Trybunał stwierdził złamanie prawa do wolnych wyborów, gdy doszło do:

- a) dosypywania głosów do urn wyborczych, wywierania wpływu przez władze administracyjne na wybór członków komisji wyborczych, zastraszania mężów zaufania<sup>153</sup>;
- b) unieważnienia wyników wyborów, gdy kandydaci opozycji odnieśli zwycięstwo w pewnych obwodach wyborczych; niewielkie różnice w protokołach

---

<sup>148</sup> Z decyzji *I.Z. przeciwko Grecji* (która nie stwierdzała złamania Konwencji) wynika wniosek, że jednostka może podnieść konwencyjny zarzut, jeśli głosowanie przebiegało niezgodnie z prawem lub naruszało demokratyczne zasady. Oczywiście skarżący będzie musiał wykazać, że nieprawidłowości dotyczyły jej praw (a więc skarga nie jest niedozwoloną *actio popularis*).

<sup>149</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 55066/00 i 55638/00, par. 79–80.

<sup>150</sup> Wyrok ETPC z 10 stycznia 2012 r. w sprawie *Hajili przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 6984/06, par. 49.

<sup>151</sup> Wyrok ETPC z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 18705/06, par. 77.

<sup>152</sup> Decyzja ETPC z 4 maja 1999 r. w sprawie *Babenko przeciwko Ukrainie*, skarga nr 43476/91; decyzja EKPC z 28 lutego 1994 r. w sprawie *I.Z. przeciwko Grecji*, skarga nr 18897/91, DR t. 76-A, s. 65.

<sup>153</sup> Wyrok ETPC z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 18705/06.



wyborczych i drobne nieprawidłowości władze potraktowały jako pretekst, by ogłosić, że „nie można ustalić woli wyborców”<sup>154</sup>;

- c) unieważnienia wyników głosowania w dwóch okręgach wyborczych bez wskazania przyczyn, z jedynie ogólnym powołaniem się na wpłynięcie skarg dotyczących nieprawidłowości podczas przeprowadzenia wyborów<sup>155</sup>.

W kontekście krajowych procedur wyjaśniających nieprawidłowości podniesione w związku z przebiegiem wyborów Trybunał wskazał, że weryfikacja zarzutów ograniczyła się zasadniczo do odebrania oświadczeń członków komisji wyborczych, przy jednoczesnym rygorystycznym trzymaniu się wymogów formalnych, jakie w związku z dowodami określał kodeks postępowania cywilnego. Ponadto podczas kontroli nie wykazano żadnej aktywnej roli i nie podjęto merytorycznego zbadania zarzutów. Odrzucano też kluczowe w postępowaniu dowody, które świadczyły o zmianie protokołów z wynikami wyborów. Takie działania i zaniechania nie realizowały konwencyjnych nakazów związanych z proceduralnym aspektem art. 3 Protokołu nr 1<sup>156</sup>.

## VII. Podsumowanie

Pomimo specyficznej redakcji prawa do wolnych wyborów Komisja, a zwłaszcza Trybunał „wydobyły” z art. 3 Protokołu nr 1 wymiar podmiotowy, istniejący obok wymiaru instytucjonalnego, oraz zidentyfikowały sytuacje, w których intensywna strasburska kontrola jest uprawniona. W takich przypadkach redukcji uległ krajowy margines swobody ocen, modelowo szeroki w obszarze dotyczącym wyborów. Zakwestionowano przede wszystkim wyłączenia z prawa wyborczego całych grup, takich jak osoby ubezwłasnowolnione i pozbawione wolności. Zrekonstruowany przez Trybunał współczesny standard wymaga uwzględnienia, że wykluczane grupy są zróżnicowane i tylko w niektórych przypadkach dozwolone będzie pozbawienie kluczowego prawa politycznego. Strasburscy sędziowie posłużyli się więc argumentacją zasadniczą, dla której jest bez znaczenia, że dany typ wyłączenia jest podzielany w pewnej grupie państw-stron Konwencji. Krajowa reguła prawna, nawet mająca rangę konstytucyjną, musi ustąpić w konfrontacji z konwencyjnym standardem. Czasami jednak godzono się z krajową regułą o generalnym charakterze, uznając, że trudno byłoby ją zastąpić inną regułą, która uwzględniałaby indywidualne okoliczności (tak w przypadku wykluczenia z głosowania osób przebywających poza krajem).

---

<sup>154</sup> Wyrok ETPC z 30 września 2010 r. w sprawie *Kerimova przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 20799/06; wyrok ETPC z 7 lutego 2008 r. w sprawie *Kovach przeciwko Ukrainie*, skarga nr 39424/02; wyroki ETPC z 10 stycznia 2012 r. w sprawach *Hajili przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 6984/06, *Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi (nr 2)*, skarga nr 4641/06 oraz *Kerimli i Alibeyli przeciwko Azerbejdżanowi*, skargi nr 18475/06 i 22444/06.

<sup>155</sup> Wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Georgian Labour Party przeciwko Gruzji*, skarga nr 9103/04.

<sup>156</sup> Wyrok ETPC z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 18705/06; wyrok ETPC z 10 stycznia 2012 r. w sprawie *Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi (nr 2)*, skarga nr 4641/06.

Trybunał akceptuje większość reguł związanych z krajowym modelem wyborczym (instytucjonalny aspekt prawa do wolnych wyborów). Tu państwa zachowują znaczne uprawnienia decyzyjne. Czasami strasburskie przyzwolenie jest jednak formułowane w warunkowy sposób, ze wskazaniem, że pewna krajowa reguła ma charakter przejściowy lub została połączona w „korekcyjnymi mechanizmami”. Może to wskazywać, że być może w przyszłości Trybunał będzie gotów zakwestionować akceptowane dziś rozwiązania.

Uderzać muszą nierzadkie skargi dotyczące poważnych nieprawidłowości w toku procesu wyborczego, pochodzące zwłaszcza z Azerbejdżanu. Pokazują one, że ten kraj łamie elementarne zasady demokratycznego państwa. Na tę sytuację powinna jednak przede wszystkim zareagować Rada Europy.

## **SUMMARY**

### **RIGHT TO FREE ELECTIONS IN THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS**

The right to vote is not part of the main text of the European Convention of Human Rights enacted in 1950. This right, considered difficult to be set out in a single treaty provision due to the diversity of the relevant constitutional traditions in the member States, has been eventually located in Article 3 of the First Additional Protocol to the Convention (1951). Penned differently than the other Convention provisions and named the right to free elections, Article 3 of Protocol no. 1 seems to focus on the institutional dimension: it prescribes that free election be held at reasonable intervals by secret ballot, ensuring the free expression of the opinion in the choice of the legislature. Moreover, both Strasbourg control bodies: the European Commission on Human Rights (ceased to exist on 1 November 1998) and the European Court on Human Rights have been assuming that member States are given broad discretion, called (significant) margin of appreciation, in the field of elections. Despite those assumptions, a personal aspect of the right of elections has been identified as inherent in Article 3. It means that under the provision on free elections individuals (and other corporate entities, first of all political parties) have a right to vote and to stand in elections. The Court turned out to be ready to find a number of violations of the right to free elections (until 2014 there were 67 such judgments). In its recent case law the Court happened to have been highly critical of domestic provisions prohibiting, in general terms, whole groups (as prisoners or incapacitated people) from voting. But in other election-related matters the Court still remains awarding significant discretionary powers to the member States.