

Uniemożliwienie Grekom mieszkającym zagranicą głosowania w wyborach krajowych

Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji (orzeczenie – 15 marca 2012r., Wielka Izba, skarga nr 42202/07 – po przyjęciu do rozpatrzenia na wniosek rządu)

Skarżący Nikolaos Sitaropoulos i Christos Giakoumopoulos, obywatele greccy mieszkający w Strasburgu i będący urzędnikami Rady Europy, w liście do ambasadora Grecji we Francji 10 września 2007r. wyrazili wolę skorzystania na terenie Francji ze swoich praw wyborczych w greckich wyborach parlamentarnych. Ambasador odpowiedział im, iż wniosek nie może być uwzględniony “ze względów obiektywnych”- bo nie ma regulacji ustawowych wymaganych do utworzenia punktów głosowania w ambasadach i konsulatach. W rezultacie skarżący nie mogli skorzystać z prawa do głosowania w wyborach 16 września 2007r.

W skardze do Trybunału wszyscy trzej skarżący zarzucili z tego powodu naruszenie prawa do wolnych wyborów (art.3 Protokołu nr 1). Później Stephanos Stavros wycofał swoją skargę.

Izba (Sekcja I) 8 lipca 2010r. orzekła stosunkiem głosów pięć do dwóch, iż doszło w związku z tym do naruszenia art.3 Protokołu nr 1.

Trybunał przypomniał, że art.3 Protokołu nr 1 zawiera zasadę charakteryzującą skuteczną polityczną demokrację i w związku z tym ma pierwszorzędne znaczenie w systemie Konwencji. Stwierdził również, że standardy stosowane przy ustalaniu zgodności z art.3 Protokołu nr 1 są mniej surowe niż w przypadku artykułów od 8 do 11 Konwencji.

Dorozumiane ograniczenia w art.3 Protokołu nr 1 mają duże znaczenie dla ustalenia celów ograniczeń praw zagwarantowanych przez ten przepis. Ze względu na to, że art.3 Protokołu nr 1 nie zawiera wyraźnej listy wymienionych „uprawnionych celów” jak w przypadku art. 8 do 11 Konwencji, państwa - dla usprawiedliwienia ograniczenia – mogą swobodnie powoływać się na cele w nim nie wymienione, muszą jednak udowodnić w konkretnych okolicznościach ich zgodność z zasadą rządów prawa i ogólnymi celami Konwencji. Trybunał musi natomiast w ostatniej instancji ustalić, czy wymagania art.3 Protokołu nr 1 były przestrzegane. Musi więc być przekonany, że warunki prawa do głosowania oraz prawa do kandydowania w wyborach nie ograniczyły wchodzących w grę praw w stopniu dotyczącym samej ich istoty i pozbawiającym je ich skuteczności oraz że spełniają one wymagania zgodności z prawem a poza tym zostały wprowadzone w realizacji uprawnionego celu i nie były nieproporcjonalne.

Przy wyborze systemu wyborczego państwa korzystają z szerokiej swobody. W związku z tym art.3 Protokołu nr 1 ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że “wolne” wybory mają odbywać się w rozsądnych odstępach czasu muszą być oparte na tajnym głosowaniu i w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności. Z tymi zastrzeżeniami nie nakłada on żadnego obowiązku wprowadzenia określonego systemu.

Istnieje wiele sposobów organizowania i działania systemów wyborczych oraz bogactwo różnic między nimi m.in. ze względu na rozwój historyczny, zróżnicowanie kulturowe i myśl polityczną w Europie, które każde państwo Konwencji dostosowuje do swojej własnej demokratycznej wizji. Stosując art.3 Protokołu nr 1 każde ustawodawstwo wyborcze należy oceniać w świetle ewolucji politycznej danego kraju. Oznacza to, że cechy, które nie dałyby się zaakceptować w kontekście jednego systemu mogą być uznane za usprawiedliwione w kontekście innego, przynajmniej w zakresie, w jakim wybrany system tworzy warunki zapewniające “swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Ponadto, ponieważ Konwencja jest pierwszym i najważniejszym systemem ochrony praw człowieka, Trybunał musi brać pod uwagę zmieniające się warunki w danym państwie oraz ogólnie w państwach Konwencji i reagować np. na każdy przejaw zgody co do standardów do osiągnięcia. Jednym z istotnych czynników mających wpływ na zakres swobody władz może być istnienie – albo nie – wspólnej płaszczyzny między prawami państw Konwencji.

W kontekście art.3 Protokołu nr 1 głównym obowiązkiem państwa nie jest wstrzymanie się albo nieingerencja, jak to ma miejsce w przypadku większości praw obywatelskich i politycznych, ale podejmowanie działań w celu przeprowadzenia demokratycznych wyborów. W tym zakresie Trybunał bierze również pod uwagę, że prawo do głosowania, aktywny element praw zapisanych w art.3 Protokołu nr 1, nie jest przywilejem. W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie przemawiające za objęciem nim jak najszerzej liczby obywateli.

Tak więc odebranie prawa do głosowania jakiejś grupie lub kategorii ludności może nastąpić jedynie pod warunkiem pogodzenia go z zasadami leżącymi u podstaw art.3 Protokołu nr 1. Trybunał orzekł m.in., że ustawodawstwo krajowe wprowadzające jako warunek korzystania z prawa do głosowania minimalny wiek albo zamieszkanie jest co do zasady zgodne z art.3 Protokołu nr 1. Potwierdził równocześnie, że każde ogólne, automatyczne i bez wyjątku odejście od zasady powszechności wyborów rodzi ryzyko osłabienia demokratycznej prawomocności wybranego w ten sposób ciała ustawodawczego i przyjmowanych przez nie ustaw.

W związku z kwestią ograniczeń prawa do głosowania osób mieszkających zagranicą w oparciu o kryterium zamieszkania, instytucje Konwencji zgodziły się w przeszłości, że mogą one być usprawiedliwione z wielu powodów: po pierwsze, istnieje domniemanie, że obywatele nie mieszkający w kraju są luźniej lub w sposób mniej ciągle

zaabsorbowani codziennymi problemami swojego kraju i mniej o nich wiedzą; po drugie – obywatele tacy mają mniejszy wpływ na dobór kandydatów i formowanie ich programów wyborczych; po trzecie – istnieje ścisły związek między prawem do głosowania w wyborach parlamentarnych i odczuwaniem przez wyborców bezpośrednich skutków działań wybranych przez nich ciał politycznych oraz po czwarte – ustawodawca może w sposób uprawniony mieć interes w ograniczeniu wpływu obywateli mieszkających zagranicą na problemy, które – chociaż niewątpliwie fundamentalne – dotyczą w pierwszej kolejności osoby mieszkające w kraju. Trybunał wyraził ostatnio pogląd, że wymóg zamieszkania albo odpowiednio długiego jego okresu jako warunek korzystania z prawa do głosowania w wyborach zasadniczo nie oznacza arbitralnego ograniczenia tego prawa, nie jest więc niezgodny z art.3 Protokołu nr 1.

Skarżący zarzucili, iż ustawodawca grecki nie podjął dotychczas koniecznych kroków umożliwiających Grekom mieszkającym zagranicą głosowanie w wyborach parlamentarnych w ich obecnym miejscu zamieszkania. Tak więc skarga nie dotyczyła samego prawa do głosowania takich osób. Zostało ono zapisane w art. 51 ust. 4 konstytucji w połączeniu z art.4 dekretu prezydenckiego nr 96/2007. Chodziło raczej o warunki korzystania z tego prawa. Podobnie jak Izba Wielka Izba uważała, że jej zadanie polega na zbadaniu, czy mimo nieprzyjęcia przepisów o warunkach korzystania z prawa do głosowania, grecki system wyborczy pozwalał jednak na “swobodę wyrażania opinii ludności” i zachowywał samą istotę prawa do głosowania, jak tego wymaga art. 3 Protokołu nr 1. Trybunał postanowił zbadać tę kwestię w świetle szerszego zagadnienia, czy art. 3 Protokołu nr 1 zobowiązywał państwo do wprowadzenia systemu umożliwiającego obywatelom emigrantom korzystanie z prawa do głosowania z zagranicy.

W kategoriach ogólnych art. 3 Protokołu nr 1 nie obejmuje implementacji przez państwo Konwencji środków umożliwiających emigrantom korzystanie z prawa do głosowania w ich miejscach zamieszkania. W sytuacji jednak, gdy w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie na rzecz zapewnienia takiej możliwości jak najszerszym kręgom obywateli, podejmowane w tym celu środki są zgodne z tym przepisem. Pojawia się jednak kwestia, czy art. 3 Protokołu nr 1 idzie tak daleko i wymaga ich podjęcia? Przy odpowiedzi na to pytanie, art.3 wymaga interpretacji z odwołaniem się do prawa międzynarodowego i porównawczego oraz prawa krajowego danego kraju.

Ani wchodzące w grę traktaty międzynarodowe i regionalne – takie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Amerykańska Konwencja Praw Człowieka i Afrykańska Karta Praw Człowieka – ani ich interpretacja przez właściwe organy międzynarodowe, nie dawały podstaw do wniosku, że prawo do głosowania osób czasowo lub na stałe przybywających poza państwem, którego są obywatelami, idzie tak daleko, iż wymaga od niego umożliwienia korzystania z niego z zagranicy.

4 SITAROPULOS I GIAKOUMOPOULOS PRZECIWKO GRECJI (ORZECZENIE – 15 MARCA 2012R., WIELKA IZBA, SKARGA NR 42202/07 – PO PRZYJĘCIU DO ROZPATRZENIA NA WNIOSEK RZĄDU)

To prawda, że aby zwiększyć efekt prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych instytucje Rady Europy m.in. zwróciły się do państw o umożliwienie ich obywatelom mieszkającym zagranicą udziału w jak najpełniejszym możliwym zakresie w procesie wyborczym. Rezolucja 1459 (2005) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy stwierdza, że państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie kroki dla ułatwienia korzystania z prawa do głosowania w możliwie najpełniejszym zakresie, w szczególności w drodze głosowania listownie. Poza tym w zaleceniu 1714 (2005) Zgromadzenie Parlamentarne wezwało Radę Europy do dalszych działań w celu poprawy warunków skutecznego korzystania z praw wyborczych przez grupy natrafiające na specjalne trudności, w tym emigrantów. Komisja Wenecka ze swojej strony zauważyła, że od lat 1980- tych w Europie uznanie prawa do głosowania z zagranicy rozpowszechniło się. Chociaż zaleciła, aby państwa członkowskie ułatwiały korzystanie z prawa do głosowania przez emigrantów, nie uważała jednak, że mają one taki obowiązek. Widziała takie posunięcie raczej jako możliwość dla ustawodawcy, który musi rozważyć zasadę wyborów w drodze powszechnego głosowania na tle potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa głosowania oraz względów natury praktycznej.

Poza tym, przegląd porównawczy ustawodawstwa państw członkowskich Rady Europy w tej sferze wskazuje, że chociaż znaczna większość z nich zezwala swoim obywatelom na głosowanie zagranicą, niektóre jednak nie. Z bliższego badania wynika, że państwa, które na to zezwalają, rozmaicie rozwiązują kwestię korzystania z prawa do głosowania przez emigrantów. Niektóre zezwalają np. na głosowanie w lokalach wyborczych utworzonych zagranicą i na głosowanie drogą pocztową, przez pełnomocnika albo elektronicznie. Państwa biorą również pod uwagę długość pobytu danej osoby zagranicą. Niektóre przyznają takie prawo jedynie obywatelom czasowo mieszkającym poza krajem, podczas gdy w innych emigranci dopiero po pewnym okresie tracą prawo do głosowania. Ponadto, niektóre państwa umożliwiają emigrantom wybór w okręgach wyborczych utworzonych zagranicą własnych przedstawicieli zasiadających w parlamencie krajowym. W większości państw członkowskich, które zezwalają na głosowanie z zagranicy, osoby chcące skorzystać z tej możliwości muszą się zarejestrować w określonym terminie na liście wyborczej prowadzonej przez władze ich kraju albo w jego przedstawicielstwach dyplomatycznych lub konsularnych zagranicą.

Z niczego jednak nie wynika, że w aktualnym stanie prawnym państwa mają obowiązek umożliwić obywatelom żyjącym zagranicą korzystanie z prawa do głosowania. Państwa Rady Europy, które zezwoliły na głosowanie z zagranicy reprezentują obecnie szerokie spektrum rozmaitych podejść.

Art. 51 ust. 4 konstytucji greckiej przewiduje, że “istnieje możliwość określenia w ustawie warunków korzystania z prawa do głosowania przez osoby przebywające poza krajem...”. Rada Naukowa Parlamentu ze swojej strony stwierdziła w raporcie z 31 marca 2009 r. - w związku z projektem dotyczącym korzystania z prawa do głosowania

w wyborach parlamentarnych przez wyborców greckich żyjących zagranicą - że zezwolenie na korzystanie z prawa do głosowania zagranicą było raczej opcją niż obowiązkiem ustawodawcy, podkreślając jednak, że opinie prawne w tym zakresie nie były jednomyślne. Wydaje się więc, że chociaż art. 51 ust. 4 konstytucji zezwala ustawodawcy na wprowadzenie rozwiązań dotyczących prawa do głosowania emigrantów greckich w ich obecnych miejscach zamieszkania, jednak go do tego nie zobowiązuje. Trybunał uważał, że jego zadanie nie polegało na wskazywaniu władzom krajowym kiedy i w jaki sposób powinny nadać efekt art. 51 ust. 4 konstytucji.

Od 2000r. władze greckie wielokrotnie próbowały to uczynić. Np. w trakcie zmiany konstytucji w 2001r. stwierdzono, że zasada równoczesnego głosowania nie wyklucza korzystania z prawa do głosowania drogą pocztową albo przy pomocy innych odpowiednich środków pod warunkiem, że liczenie głosów i ogłoszenie wyników odbywa się w tym samym czasie co wewnątrz kraju. W 2009 r. podjęto próbę doprowadzenia do przyjęcia ustawy, o której mowa w art. 51 ust. 4 konstytucji. Do parlamentu został złożony projekt rządowy, który jednak nie został uchwalony, bo nie znalazł poparcia wymaganych dwóch trzecich ogólnej liczby posłów.

Trybunał nie miał powodu wątpić, że skarżący utrzymują bliskie i ciągłe relacje z Grecją oraz śledzą z bliska wydarzenia polityczne, gospodarcze i społeczne w tym kraju, aby móc odgrywać aktywną rolę w sprawach krajowych. Domniemanie, że obywatele mieszkający zagranicą są mniej zainteresowani codziennymi problemami kraju i mniej o nim wiedzą nie miało więc w tym wypadku zastosowania. Zdaniem Trybunału jednak, nie mogło to być powodem do zakwestionowania sytuacji prawnej w Grecji. Przy regulacji korzystania z prawa do głosowania władze nie mogą brać pod uwagę każdego indywidualnego przypadku, ale muszą przyjąć ogólną zasadę.

Trybunał nie był przekonany, że zakłócenie sytuacji finansowej, rodzinnej i zawodowej skarżących z powodu tego, że musieli podróżować do Grecji, aby móc głosować w wyborach parlamentarnych w 2007r., było do tego stopnia nieproporcjonalne, że dotyczyło samej istoty prawa do głosowania wchodzącego w grę. Z tych względów Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia art.3 Protokołu nr 1. (jednogłośnie).

Uwagi:

Bój greckich urzędników Rady Europy o możliwość głosowania w wyborach parlamentarnych z zagranicy zakończył się niepowodzeniem ale dał możliwość Trybunałowi i to w składzie Wielkiej Izby do zajęcia się nowymi kwestiami na tle prawa do wolnych wyborów. Trud więc nie poszedł na marne.