

Brak możliwości głosowania w wyborach parlamentarnych w kraju pochodzenia obywatela mieszkającego dłużej czas zagranicą

Shindler przeciwko Wielkiej Brytanii (wyrok – 7 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 19840/09)

Harry Shindler opuścił Wielką Brytanię w 1982r. po tym, jak przeszedł na emeryturę i osiadł we Włoszech wraz z żoną, która jest Włoszką. Po 15 latach zamieszkiwania poza Wielką Brytanią zgodnie z obowiązującymi przepisami przestał być uprawniony do głosowania w wyborach parlamentarnych w tym kraju mimo, że nadal był jego obywatelem i czuł się z nim blisko związany.

W skardze do Trybunału zarzucił, że po 15 latach spędzonych zagranicą nie mógł już głosować w wyborach parlamentarnych w Wielkiej Brytanii, co w jego mniemaniu oznaczało naruszenie prawa do wolnych wyborów (art.3 Protokołu nr 1).

Trybunał najpierw przypomniał ogólne zasady dotyczące czynnego prawa wyborczego. Art.3 Protokołu nr 1 odnosi się do charakterystycznej zasady skutecznej demokracji politycznej i w rezultacie ma pierwszorzędne znaczenie w systemie Konwencji. Mimo, że sformułowany w sposób ogólny, wynikają z niego prawa indywidualne, w tym czynne i bierne prawo wyborcze.

Prawa te nie są jednak absolutne. Możliwe są dorozumiane ograniczenia, a państwu Konwencji przysługuje margines swobody w tej dziedzinie. Aby uznać, że dany środek respektuje czynne prawo wyborcze Trybunał musi być przekonany, że warunki korzystania z niego: nie ograniczają go w stopniu dotyczącym samej jego istoty tak, że przestaje ono być skuteczne; są sposobem realizacji uprawnionego celu; zastosowane środki nie były nieproporcjonalne.

Pojęcie “dorozumiane ograniczenia” w przypadku art. 3 Protokołu nr 1 ma duże znaczenie dla ustalenia wagi realizowanych celów. Ze względu na to, że artykuł ten nie zawiera listy „uprawnionych celów”, państwa mogą uzasadniać wprowadzane ograniczenia każdym celem zgodnym z zasadą rządów prawa i z ogólnymi celami Konwencji.

Przy ocenie proporcjonalności danego środka należy pamiętać, że istnieje wiele sposobów organizowania i funkcjonowania systemów wyborczych wynikających z bogactwa m.in. istniejących w Europie różnic w rozwoju historycznym, różnorodności kulturowej oraz myśli politycznej, zgodnie z którymi państwa Konwencji mogą kształtować swoją własną demokratyczną wizję. Oznacza to, że proporcjonalność ustawodawstwa wyborczego (oraz wszelkich ograniczeń prawa do głosowania) należy oceniać również na tle sytuacji społeczno – politycznej danego kraju. Ponadto, pamiętając, że Konwencja jest przede wszystkim systemem ochrony praw człowieka, Trybunał uwzględniać zmieniające się warunki w danym państwie i ogólnie w państwach Konwencji oraz reagować na każdą rodzącą się zgodę co do wymaganych standardów. W rezultacie jednym z istotnych czynników decydujących o granicach swobody oceny posiadanej przez władze może być ustalenie, czy ustawodawstwa państw Konwencji

wskazują na wspólną płaszczyznę porozumienia albo choćby nawet tendencję w kierunku jej pojawienia się. Przy ocenie proporcjonalności ważne jest również, czy dany środek był poddany kontroli parlamentarnej, chociaż okoliczność ta nie musi to być rozstrzygająca.

Wreszcie, Trybunał przypomniał, że prawo do głosowania nie jest przywilejem, W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie przemawiające za objęciem takim prawem. Odebranie jakiejś grupie lub kategorii osób prawa do głosowania musi być możliwe do pogodzenia z podstawowymi celami art.3 Protokołu nr 1. Każde ogólne, automatyczne i masowe odejście od zasady powszechnego głosowania rodzi ryzyko osłabienia demokratycznego mandatu wybranego w ten sposób ciała ustawodawczego oraz uchwalanych przez nie praw.

W związku z kwestią ograniczeń ze względu na zamieszkanie Europejska Komisja Praw Człowieka w serii swoich decyzji podjętych poczynając od 1961r. uznała skargi dotyczące zamieszkania jako warunku korzystania z czynnego prawa wyborczego za oczywiście bezzasadne.

Później podobne stanowisko zajmował również Trybunał. Uzasadnienie ograniczeń opierało się na kilku czynnikach: domniemaniu, że obywatele nie mieszkający w kraju są mniej bezpośrednio i nie na bieżąco zainteresowani codziennymi problemami kraju i mniej o nich wiedzą; fakcie, iż obywatele tacy mają mniejszy wpływ na wybór kandydatów lub tworzenie ich programów wyborczych; bliskim związku między prawem do głosowania w wyborach parlamentarnych i życiem pod bezpośrednim wpływem aktów ciała politycznych w ten sposób wybranych; uprawnionej możliwej trosce ustawodawcy, aby ograniczyć w wyborach wpływ obywateli mieszkających zagranicą na kwestie, które - chociaż podstawowe - głównie dotyczą osoby mieszkające w kraju. Trybunał stwierdził, że nie można wykluczyć utrzymywania w indywidualnym przypadku bliskich związków z krajem pochodzenia. W takim przypadku niektóre wskazane wyżej czynniki nie mają zastosowania. Prawo nie może jednak brać pod uwagę każdego indywidualnego przypadku, ale regulować sytuację w sposób ogólny, nie wykluczając w rezultacie całkowicie ewentualności, że czasami zastosowanie zasady ogólnej może doprowadzić do naruszenia Konwencji.

Znaczenie dla kwestii proporcjonalności wymagania zamieszkania w państwie pochodzenia może mieć wreszcie łatwość uzyskania obywatelstwa państwa zamieszkania, a w rezultacie prawa do głosowania w tym kraju. Możliwość uzyskania nowego obywatelstwa nie ma jednak rozstrzygającego znaczenia, bo fakt ten może mieć negatywny wpływ na inne dziedziny życia. Poza tym należy pamiętać o interesie takiej osoby w tym, aby oddać głos w państwie, z którym czuje się najbardziej związany.

W ocenie Trybunału w tym przypadku ingerencja realizowała uprawniony cel ograniczenia list wyborczych do parlamentu do obywateli blisko związanych z Wielką Brytanią, bo ich najbardziej dotyczyło uchwalane przezeń prawo.

Skarżący twierdził, że ograniczenie dotyczyło samej istoty prawa do głosowania i pozbawiało go jego skuteczności. Trybunał zauważył, że obywatele mieszkający zagranicą mogą głosować jeszcze przez 15 lat po tym, jak wyemigrowali. Gdyby skarżący na powrót zamieszkał w Wielkiej

Brytanii, jego czynne prawo wyborcze zostałyby przywrócone. W tych okolicznościach nie można było uznać, że ograniczenie dotyczyło samej istoty praw skarżącego na podstawie art.3 Protokołu nr 1. Głównie chodziło o ustalenie, czy nałożone ograniczenie było proporcjonalne.

Zdaniem skarżącego każde ograniczenie głosowania w wyborach krajowych wynikające z zamieszkania było jako takie nieproporcjonalne. W tych okolicznościach należało najpierw zbadać, czy art.3 Protokołu nr 1 wymagał od państw Konwencji przyznania czynnego prawa wyborczego obywatelom zamieszkującym poza krajem, bez żadnego ograniczenia opartego o warunek zamieszkania, a następnie ocenić, czy obowiązujące ustawodawstwo, w drodze którego osoby nie mieszkające kraju były pozbawione prawa do głosowania po 15 latach od wyjazdu, było proporcjonalne z zachowaniem właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów.

Zasadnicza linia argumentacji w tej materii pozostała niezmienną od wielu lat, od czasu pierwszych decyzji Komisji w tej materii, czego potwierdzeniem była decyzja Trybunału w sprawie Doyle v. Wielka Brytania z 6 lutego 2007r. Nie było jednak wątpliwości, że z biegiem czasu migracja nabrała znacznie większych rozmiarów. Równocześnie pojawienie się nowych technologii i tańszego transportu umożliwiło migrantom bliższe kontakty ze swoim państwem obywatelstwa niż w przypadku większości migrantów 40, czy nawet 30 lat temu. W rezultacie wiele państw, w tym Wielka Brytania, zmieniło swoje ustawodawstwo tak, aby zezwolić obywatelom mieszkającym zagranicą na głosowanie w wyborach w kraju. Należało więc zbadać naturę i rozwój wydarzeń w tej materii na poziomie międzynarodowym i w prawie państw członkowskich i zbadać, czy istniała jakaś rodząca się tendencja albo ewentualnie nawet zgoda mogącej wpłynąć na granice swobody państw w tej dziedzinie.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy a niedawno Komisja Wenecka starały się rozwiązać kwestie dotyczące udziału w procesie politycznym i korzystaniu z praw obywatelskich wynikające z migracji. Już w 1982r. Zgromadzenie zaleciło Komitetowi Ministrów rozważenie możliwości harmonizacji prawa państw członkowskich na korzyść zachowania czynnego prawa wyborczego obywateli mieszkających zagranicą. W 1999r. zaleciło, aby Komitet Ministrów zwrócił się do państw członkowskich o uwzględnienie interesów takich osób w swoich decyzjach i praktykach krajowych dotyczących prawa do głosowania w kraju pochodzenia. Ponownie wróciło do tego problemu w 2004r. i – poza potwierdzeniem istoty swoich zaleceń z 1999r. – zaleciło również rozważenie wprowadzenia prawnie obowiązujących środków na poziomie europejskim dotyczących relacji między osobami żyjącymi zagranicą i ich krajem pochodzenia. W rezolucji z 2005r. Zgromadzenie stwierdziło, że należy we właściwy sposób uwzględnić czynne prawo wyborcze obywateli mieszkających poza krajem a państwa powinny podjąć kroki umożliwiające im głosowanie w wyborach krajowych i ułatwienia korzystania z tego prawa. Następnie wezwało państwa do rozważenia istniejących instrumentów i oceny potrzeby konwencji Rady Europy w tej dziedzinie. Rezolucje i zalecenia z 2008r. jeszcze raz zwróciły uwagę na kwestię demokratycznej aktywności takich osób w swoich krajach pochodzenia. W rezolucji z 2009r. Zgromadzenie wyraziło żal z powodu niepodjęcia przez państwa procesu harmonizacji w tej dziedzinie i jeszcze raz zwróciło się do nich o inicjatywę w tym kierunku. W rezolucji z 2012r. Zgromadzenie zgodziło się jednak – jak się wydaje - iż zamieszkanie zagranicą może usprawiedliwiać ograniczenie prawa do głosowania w kraju.

Komitet Ministrów - chociaż zgodził się, iż należy zająć się politycznymi problemami związanymi z migracją, nie widział potrzeby odrębnego instrumentu Rady Europy regulującego prawo do głosowania migrantów.

Kodeks Komisji Weneckiej o Dobrej Praktyce w Sprawach Wyborczych z 2002r. wskazuje wymagane warunki prawa do głosowania zgadzając się, że jednym z nich może być warunek zamieszkania. Przewiduje, że obywatelom mieszkającym zagranicą „można” przyznać prawo do głosowania. Jej raport z 2004r. zwrócił uwagę na rozwój debaty w sprawie korzystania z czynnego prawa wyborczego przez obywateli mieszkających zagranicą. Raport z 2006r. o prawie wyborczym i administracji wskazywał, że prawa do głosowania zagranicą nie było jeszcze ogólnie przyjęte w Europie. W raporcie z 2011r. o głosowaniu poza krajem uznała ona, że zależy ono od suwerennej decyzji państwa. Przedstawiła jednak wiele argumentów za przyznaniem takich praw oraz wskazała naturę i konsekwencje istniejących ograniczeń. Zgodziła się, że ustalenie okresu zachowania prawa do głosowania po wyemigrowaniu obywatela było lepszym rozwiązaniem niż jego całkowite wykluczenie. W tym pierwszym przypadku nawet lepiej byłoby, gdyby istniała możliwość „ponownego rozważenia” możliwości zachowania tego prawa po upływie tego terminu zamiast zwyczajnego odebrania tego prawa. Ze względu na brak jednolitych praktyk krajowych zdaniem Komisji Weneckiej zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego nie wymagały wprowadzenia prawa do głosowania dla obywateli mieszkających zagranicą. Zasugerowała ona jednak państwom, aby z uwagi na mobilność europejską obywateli pozytywnie podchodzili do tego prawa.

Przeгляд działalności ciał Rady Europy wskazuje na rosnącą świadomość na poziomie europejskim problemów wynikających z migracji związanych z kwestią politycznej partycypacji takich osób w krajach pochodzenia i zamieszkania. Żaden z tych materiałów nie dawał jednak podstawy do wniosku, że w aktualnym stanie prawa państwa mają obowiązek przyznać obywatelom nie będącym mieszkańcami nieograniczonych możliwości głosowania. Zróżnicowane podejście i agenda polityczna rozmaitych ciał, które się tym zajmowały, wskazywały na znaczny rozrzut preferowanych podejść. Materiał ten uzmysławia, iż kwestia czynnego prawa wyborczego takich osób w krajach ich obywatelstwa wymaga spojrzenia w szerszym kontekście ogólniejszej dyskusji wokół politycznej aktywności migrantów. Kluczowym problemem wymagającym rozważenia było to, czy należy starać się ją wspierać w państwie pochodzenia, państwie zamieszkania, czy w obu z nich. Kolejne problemy odnoszą się do sposobu korzystania przez takie osoby z prawa do głosowania, który rodzi kwestie praktyczne i w sferze bezpieczeństwa. Raport Komisji Weneckiej z 2011 r. był ważnym wkładem do tej debaty, ale nie doprowadził do żadnych wyraźnych wniosków w kwestii sposobu, w jaki państwa powinny starać się rozwijać swoje prawa i praktykę w najbliższych latach. Trudności w tej materii nie mogą być lekceważone.

W państwach członkowskich istnieje wyraźna tendencja na rzecz korzystania z czynnego prawa wyborczego przez obywateli nie będących mieszkańcami. 44 z nich przyznaje im prawo do głosowania, 35 nie odbiera go do upływu określonego czasu spędzonego zagranicą, a 9 wydaje się je ograniczać zależnie od okresu pobytu zagranicą. Chociaż większość państw – zwolenników tego prawa jest znaczna, tendencja ta nie wystarcza do przekonania o istnieniu jakiegoś wspólnego europejskiego podejścia dotyczącego czynnego prawa wyborczego takich

osób. W szczególności nie ma go w kwestii zakresu obowiązków państwa mających umożliwić im korzystanie z prawa do głosowania.

Tak więc, nie można uznać, że przepisy i praktyka państw członkowskich Rady Europy w sferze korzystania przez obywateli mieszkających zagranicą z czynnego prawa wyborczego wyborach krajowych osiągnęły stadium wskazujące na istnienie wspólnego podejścia czy zgody w kwestii ich nieograniczonego prawa do głosowania. W sytuacji, gdy poglądy w europejskim społeczeństwie demokratycznym ewoluują, kwestia ta może wymagać dalszej obserwacji. W rezultacie swoboda państwa w tej dziedzinie nadal pozostaje szeroka.

Ustawodawstwo brytyjskie zezwala obywatelom mieszkającym zagranicą na głosowanie przez 15 lat po upuszczeniu kraju, a więc przez dosyć długi okres. Nie można wykluczyć, że skarżący osobiście utrzymywał silne związki z Wielką Brytanią i ma szczegółową wiedzę o jej codziennych problemach, z których niektóre mogły mieć wpływ na jego sprawę. Nie oznaczało to jednak, że okres 15 lat był nieproporcjonalny. Środki o charakterze ogólnym, chociaż wymagają ścisłej kontroli, nie są jako takie niezgodne z Konwencją. Biorąc pod uwagę znaczne obciążenie państwa w razie wymagania od niego, aby w związku z każdym indywidualnym wnioskiem o zgodę na głosowanie, oceniało ono czy dana osoba utrzymywała z nim wystarczająco bliskie związki, Trybunał uważał, że w tym przypadku środek ogólny służył pewności prawnej oraz unikaniu arbitralności i niespójności nieodłącznych od ważenia interesów zależnie od indywidualnych okoliczności.

Wiele dowodów wskazywało, że parlament wielokrotnie debatował nad tą kwestią starając się rozważyć konkurencyjne interesy i ocenić proporcjonalność reguły 15 lat. Problem ten nadal pozostaje w sferze aktywnych rozważań przez obecny rząd Wielkiej Brytanii.

W podsumowaniu, biorąc pod uwagę granice swobody krajowego ustawodawcy w regulowaniu wyborów parlamentarnych, ograniczenia czynnego prawa wyborczego skarżącego można było uznać za proporcjonalne do realizowanego uprawnionego celu. Trybunał uważał więc, że kwestionowane przepisy zachowały właściwą równowagę między konkurującymi ze sobą interesami wchodzącymi w grę. W rezultacie nie doszło do naruszenia art.3 Protokołu nr 1 (jednogłośnie).

Uwagi:

Państwa mają sporą swobodę regulacji w sprawach wyborczych. W tym przypadku ważna analiza na tle dyskusji europejskiej dotyczącej zamieszkania w kraju jako warunku korzystania z prawa do głosowania.