

Naruszenia przepisów dotyczących głosowania w wyborach parlamentarnych w 2005r.

Karimov przeciwko Azerbajdżanowi (wyrok – 25 września 2014r., Izba (Sekcja I), skarga nr 12535/06)

Hasan Huseyn oglu Karimov, zastępca przewodniczącego Partii Front Ludowy oraz kandydat, który przegrał w wyborach parlamentarnych w listopadzie 2005 r., zaskarżył sposób, w jaki władze Azerbajdżanu oddaliły jego zarzuty dotyczące bezprawnego utworzenia specjalnych lokali wyborczych dla personelu wojskowego w jego okręgu. Zgodnie z kodeksem wyborczym personel wojskowy powinien głosować w zwykłych lokalach wyborczych. Wyjątkowo można dopuścić głosowanie w wojskowych lokalach wyborczych, jeśli jednostka wojskowa znajduje się poza terenem zaludnionym, czas podróży do najbliższego zwykłego lokalu przekracza godzinę, a ogólna liczba żołnierzy w danej jednostce przekracza pięćdziesiąt. Po porażce w wyborach Karimov wniósł skargę do Państwowej Komisji Wyborczej. Zarzucił liczne naruszenia prawa wyborczego w swoim okręgu, podkreślając w szczególności, że nie zostały spełnione warunki do utworzenia – wyjątkowo - wojskowych lokali wyborczych, ponieważ jednostki, o których mowa, znajdowały się na terenach zamieszkałych, znajdujących się w niewielkiej odległości od zwykłych lokali wyborczych. Sąd Apelacyjny oddalił skargę Karimova w listopadzie 2005 r. twierdząc, że nie zdołał on wskazać w sposób wiarygodny żadnych nieprawidłowości. Wyrok ten został następnie utrzymany przez Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2005 r. potwierdził wyniki wyborów w większości okręgów, w tym w okręgu, z którego kandydował Karimov.

W skardze do Trybunału Karimov zarzucił rozmaite naruszenia prawa w lokalach wyborczych utworzonych wyłącznie dla personelu wojskowego w okręgu, w którym w 2005r. kandydował w wyborach parlamentarnych (art. 3 Protokołu nr 1).

Trybunał przypomniał, że systematycznie podkreśla wagę zasad demokratycznych rządzących interpretacją i stosowaniem Konwencji i wskazuje kluczowe znaczenie praw zagwarantowanych w art. 3 Protokołu nr 1 dla podstaw skutecznej i konstruktywnej demokracji rządzącej się prawem. Prawa te nie są jednak absolutne. Możliwe są „dorozumiane ograniczenia”. Państwa korzystają w tej sferze z pewnej swobody. Jest ona szeroka również przy wyborze systemu wyborczego. Istnieje wiele sposobów organizacji i działania systemów wyborczych oraz bogactwo odrębności m.in. wynikających z rozwoju historycznego, różnic kulturowych i myśli politycznej w Europie, a do państw Konwencji zależy sposób, w jaki dostosują je do własnej wizji politycznej.

Do Trybunału należy ostateczne rozstrzygnięcie, czy wymagania art.3 Protokołu nr 1 zostały spełnione. W tej sprawie skarżący twierdził, że w okręgu wyborczym nr 29 w Sabail, z którego kandydował w wyborach parlamentarnych w 2005r., doszło do wielu naruszeń. Trybunał postanowił zbadać w pierwszej kolejności zarzut dotyczący „wojskowego głosowania” w lokalach wyborczych nr 31 i 32, który odnosił się do głównej kwestii w tej sprawie.

Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką podkreśla, że wojskowi powinni głosować raczej w zwykłych lokalach wyborczych. Stwierdza potrzebę zabezpieczeń przed ryzykiem zmuszania przez przełożonych do określonych wyborów politycznych. Trybunał zgodził się, że ryzyka tego nie należy lekceważyć. Nie można było go ignorować w kontekście wyborów w Azerbajdżanie uznanych przez wiarygodnych obserwatorów międzynarodowych za nie spełniające wielu standardów demokratycznych.

Trybunał uwzględnił uwagi zawarte w raporcie końcowym misji obserwatorów wyborczych OBWE/ODIHR dotyczące głosowania przez wojskowych w wyborach parlamentarnych w 2005r., z których wynikało m.in., że specjalne wojskowe lokale wyborcze zostały utworzone mimo braku wymaganych wyjątkowych okoliczności. Ponadto, procedura głosowania nie była przejrzysta, ponieważ organy wyborcze powierzyły obowiązki związane z organizacją i przeprowadzeniem w nich głosowania Ministerstwu Obrony. Raport stwierdzał również, że statystycznie sposób głosowania w tych specjalnych lokalach wyborczych znacznie odbiegał od wyników zanotowanych w zwykłych lokalach. Skala udziału w wyborach oraz liczba głosów oddanych na zwycięskiego kandydat były tam znacznie wyższe. Liczby te nie miały rozstrzygającego znaczenia, ale poważnie sugerowały, że w procesie wyborczym głosujący nie mieli swobody wyrażania swojej opinii.

Przy ocenie zarzutu, że lokale wyborcze nr 31 i 32 zostały utworzone z naruszeniem wymagań krajowych przepisów wyborczych, a procedura głosowania w nich nie była swobodna ani przejrzysta, Trybunał przypomniał, że art.3 Protokołu nr 1 jest sformułowany odmiennie niż inne postanowienia Konwencji i jej Protokołów. Mówi raczej o obowiązku państw niż o gwarancjach określonego prawa lub wolności. W odróżnieniu od innych postanowień Konwencji, jak art. 5, 8 do 11 czy art. 1 Protokołu nr 1, nie zawiera on wyraźnego odwołania do “zgodności z prawem” środka podejmowanego przez państwo. Zasada rządów prawa jednak - jedna z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego – stanowi nieodłączny element wszystkich artykułów Konwencji i jej Protokołów. Wynika z niej obowiązek państwa przyjęcia regulacji zapewniających realizację jego obowiązków na podstawie Konwencji ogólnie oraz na podstawie art.3 Protokołu nr 1 w szczególności, oraz zagwarantowania, że funkcjonariusze odpowiedzialni za wykonanie tych obowiązków nie będą działać poza prawem lecz wykonywać swoje uprawnienia zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Trybunał nie musi oceniać na podstawie art.3 Protokołu nr 1, czy każda konkretna nieprawidłowość oznacza naruszenie krajowego prawa wyborczego. Jego zadanie polega na ustaleniu – z perspektywy bardziej ogólnej – czy państwo przestrzegało obowiązku organizowania swobodnych i uczciwych wyborów oraz zapewniło skuteczną realizację indywidualnych praw wyborczych. W razie zarzutu, że naruszenie regulacji prawa krajowego poważnie osłabiło prawowitość całych wyborów, art. 3 Protokołu nr 1 wymaga od Trybunału oceny, czy miało ono miejsce i oznaczało brak wolnych i uczciwych wyborów. Może przy uwzględnieniu faktu, że ocena w tym zakresie została już wcześniej dokonana przez sądy krajowe. W takim przypadku może ograniczyć swój własny przegląd do kwestii arbitralności ustaleń sądów krajowych. W tej sprawie jednak Trybunał musiał rozpatrzyć skargę bez możliwości kontroli oceny przez sądy krajowe ze względu na jej brak.

Trybunał zwrócił uwagę, że zgodnie z zasadą wynikającą z art 35 kodeksu wyborczego personel wojskowy miał obowiązek głosować w zwykłych lokalach wyborczych. Istniały od niej jedynie dwa wyjątki. Bezsporny był fakt, że drugi wyjątek – dotyczący personelu wojskowego służącego w granicznych jednostkach, strefach konfliktu zbrojnego lub warunkach reżimu specjalnego – nie obejmował jednostek wojskowych w tej sprawie. Rząd twierdził mimo to, że do jednostek wchodzących w grę odnosił się pierwszy opisany wyżej wyjątek, ponieważ każda z nich liczyła ponad tysiąc żołnierzy.

W związku z tym Trybunał zauważył, że zastosowanie pierwszego wyjątku wymagało spełnienia następujących warunków przewidzianych w kodeksie wyborczym: (i) jednostka znajduje się poza terenem zaludnionym, czas podróży do najbliższego zwykłego lokalu wyborczego przekracza jedną godzinę, a ogólna liczba żołnierzy w niej przekracza pięćdziesięciu. Z art. 35 kodeksu wyborczego wyraźnie wynika, że wyjątek ten może mieć

zastosowanie po spełnieniu wszystkich wymienionych warunków. Innymi słowy, były one łączne, a nie alternatywne. Rząd nie przedstawił żadnego orzeczenia sądów krajowych, z którego wynikałaby inna interpretacja. Trybunał nie widział jej możliwości.

W tej sprawie całkowita liczba żołnierzy w każdej z dwóch jednostek wchodzących w grę była wyższa niż przewidziane prawem minimum. Obie jednostki były bezspornie zlokalizowane na terenach zaludnionych i w niewielkiej odległości możliwej do przejścia pieszo od zwykłych lokali wyborczych. Z tego wynikało, że w przypadku personelu wojskowego służącego w obu jednostkach dwa z trzech wymaganych łącznie warunków nie zostały spełnione.

W tej sytuacji utworzenie specjalnych lokali wyborczych dla żołnierzy głosujących w okręgu skarżącego, a konkretnie lokali nr 31 i 32, oznaczało naruszenie art. 35 kodeksu wyborczego, który wymagał, aby przy braku wyjątkowych okoliczności wojskowi głosowali w zwykłych lokalach. W rezultacie cały proces wyborczy w tych lokalach nie spełniał wymagań kodeksu wyborczego dotyczących organizacji procesu wyborczego na poziomie okręgu. Z tego wynikało, że wybory tam zostały przeprowadzone z przekroczeniem obowiązujących ram prawnych i w rezultacie niezgodnie z prawem.

Fakt, że “wyniki głosowania” z tych lokali zostały następnie uwzględnione przez władze wyborcze i zostały dołączone do ważnych oddanych głosów w innych lokalach, a więc miały istotny wpływ na ogólny wynik wyborów, oznaczał naruszenie integralności całego procesu wyborczego w okręgu, z którego kandydował skarżący.

Sytuacja ta niewątpliwie nie była rezultatem błędu władz wyborczych. Okoliczności tej sprawy i uwagi z raportu OBWE/ODIHR wskazywały na świadomą praktykę organizowania głosowania przez wojsko z naruszeniem wymagań kodeksu wyborczego. Była ona widoczna poza tym w sposobie, w jaki krajowe władze wyborcze i sądy odniosły się do zarzutów skarżącego. Krajowa Komisja Wyborcza zignorowała zarzut, że lokale wyborcze nr. 31 i 32 zostały utworzone niezgodnie z prawem. Sądy krajowe odrzuciły jego zarzut bez merytorycznego zbadania. Stwierdziły jedynie, że nie potrafił przedstawić “wiarygodnego dowodu” na jego poparcie. Ze względu na charakter zarzuconej kwestii taka odpowiedź sądów mogła być uznana wyłącznie za wybieg w celu uniknięcia stwierdzenia prawdy, że wybory były prowadzone z naruszeniem procedury przewidzianej w kodeksie wyborczym. Bezsporne fakty zawarte w skardze trafnie wskazywały na wyraźne złamanie wymagań art. 35 kodeksu wyborczego. Nie sposób było sobie wyobrazić, jakie inne “wiarygodne dowody” należałoby przedstawić, aby wykazać brak legalnych podstaw specjalnych lokali wyborczych dla żołnierzy. Z tych względów Trybunał uważał, że zachowanie komisji wyborczych i sądów w tej sprawie oraz ich decyzje wskazywały wyraźnie na brak rzeczywistej troski o przestrzeganie prawa i ochronę integralności wyborów. Względy te wystarczały do wniosku, że wybory w okręgu skarżącego nie zostały przeprowadzone zgodnie z wymaganiami art. 3 Protokołu nr 1. W rezultacie nastąpiło jego naruszenie (jednogłośnie).

Azerbajdżan musi zapłacić skarżącemu 7, 5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić mu poniesione koszty i wydatki.

Uwagi:

Przykład oceny wpływu określonych naruszeń krajowego prawa wyborczego na stosunek Trybunału do skargi na tle art. 3 Protokołu nr 1.