

### **Falszerstwa i inne naruszenia praw wyborczych**

#### **Gahramanli i inni przeciwko Azerbejdżanowi (wyrok – 8 października 2015 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 36503/11)**

*Fuad Ali oglu Gahramanli, Zalimkhan Adil oglu Mammadli, i Namizad Heydar oglu Safarov, 7 listopada 2010 r. byli kandydatami z rozmaitych partii opozycyjnych w wyborach parlamentarnych w jednym z okręgów wyborczych – dzielnicy Khatai w Baku. 10 listopada złożyli skargę do Centralnej Komisji Wyborczej (CKW) zarzucając m.in. bezprawną ingerencję w proces wyborczy przez członków komisji wyborczej, niewłaściwe wpływanie na decyzję wyborców, obstrukcję obserwatorów, oraz fałszowanie wyników głosowania. W decyzji z 21 listopada 2010 r. CKW oddaliła te zarzuty jako nieuzasadnione, stwierdzając w szczególności, że oświadczenia obserwatorów na temat nieprawidłowości były subiektywne, a w każdym razie zostały podważone przez ponad stu innych obserwatorów.*

*Obserwatorzy, którzy krytykowali proces wyborczy nie zostali wezwani przez CKW na przesłuchanie; samych skarżący też nie mogli się na nią stawić. Odwołali się od decyzji CKW do sądu, zarzucając, że CKW nie zapewniła im możliwości obecności na rozprawie ani nie zbadała ich zarzutów. Sąd Apelacyjny w Baku w wyroku z 26 listopada 2010 r. potwierdził większość ustaleń CKW i oddalił odwołanie. Wyrok ten został następnie utrzymany w mocy przez Sąd Najwyższy, który orzekł, że musiał oddalić odwołanie, ponieważ już wcześniej Trybunał Konstytucyjny zatwierdził ostateczne wyniki wyborów.*

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 3 Protokołu nr 1, skarżący zarzucili wiele nieprawidłowości i naruszeń prawa wyborczego uniemożliwiających ustalenie prawdziwych opinii wyborców oraz odmowę ich zbadania w sposób właściwy przez CKW i sądy. Twierdzili w szczególności, że struktura składu komisji wyborczych, zdominowanego na wszystkich szczeblach przez prorządowe siły polityczne, powodowała, że nie były one niezależne. Uważali, że członkowie prorządowi mieli w nich przewagę co powodowało, że niemożliwe było skuteczne zbadanie zarzutów naruszeń. Zarzucili również, że ich odwołania do Sądu Najwyższego stały się całkowicie bezskuteczne z powodu wcześniejszego zatwierdzenia wyników wyborów w skali kraju przez Trybunał Konstytucyjny.

Istnienie systemu skutecznego badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych jest jedną z istotnych gwarancji wolnych i uczciwych wyborów. System taki zapewnia skuteczne korzystanie z indywidualnych praw do głosowania i kandydowania w wyborach, zachowuje ogólne zaufanie do administrowania przez państwo procesem wyborczym i stanowi ważny instrument w rękach państwa umożliwiający wypełnienie pozytywnego obowiązku na podstawie art. 3 Protokołu nr 1 przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Zobowiązanie państwa na podstawie art. 3 Protokołu nr 1 i prawo indywidualne zagwarantowane przez ten przepis byłyby iluzoryczne, gdyby konkretnych przypadków wskazujących na niezapewnienie demokratycznego charakteru wyborów nie można było zakwestionować przed właściwym organem krajowym zdolnym do skutecznego ich rozpatrzenia.

Trybunał podkreślił również, że ważna jest przejrzystość i bezstronność oraz niezależność od politycznych manipulacji organów odpowiedzialnych za administrowanie wyborami. Ich decyzje powinny być wystarczająco dobrze uzasadnione.

W tej sprawie skarżący zarzucili rozmaite nieprawidłowości i naruszenia prawa wyborczego, do jakich miało dojść w dniu wyborów w różnych punktach głosowania w ich okręgu wyborczym. Twierdzili, że z powodu tych nieprawidłowości oraz odmowy ich odpowiedniej

naprawy przez władze, wybory w ich okręgu wyborczym nie były wolne ani demokratyczne, a ich oficjalne wyniki nie odzwierciedlały rzeczywistej opinii wyborców.

W związku z zarzutami skarżących dotyczącymi konkretnych przypadków nadużyć, Trybunał nie był w stanie przyjąć na siebie obowiązku ustalania faktów i stwierdzić, czy wszystkie albo niektóre z tych zarzuconych nieprawidłowości miały miejsce, a jeśli tak, czy oznaczały nieprawidłowości uniemożliwiające swobodne wyrażenie opinii ludności. Ze względu na subsydiarny charakter jego roli Trybunał musi być ostrożny przy braniu na siebie roli sądu pierwszej instancji ustalającego fakty, jeśli nie jest to nieuniknione w konkretnych okolicznościach. Zadanie Trybunału wynikające z art. 3 Protokołu nr 1 polega raczej na ocenie, z bardziej ogólnego punktu widzenia, czy państwo spełniło obowiązek przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów oraz zapewniło korzystanie przez jednostkę w sposób skuteczny z jej praw wyborczych.

Skarżący przedstawili bardzo poważny i “możliwy do uzasadnienia” zarzut wskazujący, że w ich okręgu nie zostały przeprowadzone wolne i uczciwe wybory. W szczególności twierdzili m.in., doszło do tego wskutek bezprawnej ingerencji członków komisji wyborczej w proces wyborczy, niewłaściwe wpływanie na wyborców, obstrukcję obserwatorów i liczne przypadki fałszowania ich wyników. W ocenie Trybunału tego rodzaju nieprawidłowości, w razie ich potwierdzenia we właściwy sposób, mogły przekreślić demokratyczny charakter wyborów. Trybunał odnotował poza tym, że zarzuty skarżących były oparte na istotnych dowodach składających się głównie z pisemnych i podpisanych oświadczeń obserwatorów zawierających informacje z pierwszej ręki o zarzucanych nieprawidłowościach, których byli świadkami. Trybunał zapoznał się z raportem OBWE, który pośrednio potwierdził te zarzuty. Nie zawierał on szczegółów odnoszących się do okręgu skarżących, ale przedstawił w kategoriach ogólnych najczęstsze problemy ujawnione w procesie wyborczym, podobne do wskazanych przez skarżących.

Państwo miało obowiązek zapewnić skuteczne zbadanie zarzutów skarżących. Prawo zapewnia system składający się z komisji wyborczych na różnych szczeblach, których decyzje mogą być następnie kwestionowane przed Sądem Apelacyjnym a następnie przed Sądem Najwyższym. Skarżący skorzystali z niego w prawidłowy sposób. Należało więc ustalić, czy w praktyce ich zarzuty zostały zbadane w sposób właściwy i wolny od arbitralności.

W związku z kwestią badania skargi przez CKW Trybunał odnotował argument skarżących, że z powodu ich składu komisje wyborcze generalnie nie były bezstronne. W szczególności jedna trzecia członków komisji na wszystkich szczeblach, w tym CKW, była nominowana przez albo w imieniu partii stanowiącej większość parlamentarną. Poza tym, inny członek nominalnie reprezentujący niezależnych posłów do parlamentu formalnie nie związanych z żadną partią, był powoływany “po uzgodnieniu” z partią stanowiącą większość. Poza tym, przewodniczący wszystkich komisji na każdym szczeblu byli powoływani spośród członków nominowanych przez partię rządzącą. Siły wspierające partię rządzącą miały względną większość w stosunku do przedstawicieli każdej innej siły politycznej w komisjach wyborczych na wszystkich szczeblach, w tym w CKW. Nawet, jeśli przynajmniej na szczeblu CKW, nie była ona wystarczająca, aby automatycznie zapewnić większość kwalifikowaną co najmniej 2/3 obecnych członków wymaganą do podjęcia decyzji, Trybunał odnotował raporty, z których wynikało, że członkowie komisji powołani przez teoretycznie “niezależne” grupy w parlamencie albo małe partie starali się w praktyce głosować zgodnie z partią rządzącą.

Zarówno OBWE/ODIHR jak i Komisja Wenecka były zdania, że taka struktura składu komisji wyborczych oznaczała w praktyce dominację w administrowaniu wyborami sił prorządowych dając im rozstrzygającą większość we wszystkich komisjach. Obie organizacje systematycznie zalecały zmianę tej formuły przez wyeliminowanie tak dużej dominacji sił prorządowych; zalecenie to nie zostało jednak dotychczas uwzględnione.

Ocena ta i zalecenia muszą być poważnie brane pod uwagę w kontekście wyborów w Azerbejdżanie - wcześniej już uznanych przez cenionych obserwatorów międzynarodowych za niespełniające wielu demokratycznych standardów. Trybunał badał już rozmaite kwestie związane z wyborami w tym kraju w wielu sprawach dotyczących arbitralnych decyzji komisji wyborczych odnoszących się do kandydatów zorientowanych opozycyjnie. Przyznał, że nie istnieje idealny ani jednolity system gwarantujący równowagę rozmaitych władz w państwie czy sił politycznych w organie zajmującym się administrowaniem wyborów. Podzielił jednak pogląd, że proporcja prorządowych członków w komisjach wyborczych, w tym CKW, jest obecnie szczególnie wysoka. Potwierdził, że racja bytu komisji wyborczej polega na zapewnieniu skutecznego administrowania wolnym i uczciwym głosowaniem w sposób bezstronny, co można osiągnąć przez odpowiednią strukturę ich składu gwarantującą niezależność i bezstronność. W innym przypadku komisja staje się kolejnym forum walki politycznej między różnymi siłami.

Trybunał uważał, że w tej sprawie nie musiał – abstrahując od innych zarzutów – oceniać, czy przyjęta metoda ustalania składów komisji wyborczych – a zwłaszcza CKW – była jako taka zgodna z obowiązkiem państwa na podstawie art. 3 Protokołu nr 1. W kontekście zarzutów wyborczych kandydatów opozycyjnych generalnie Trybunał potwierdził jednak, że był to jeden z elementów systemowych powodujących nieskuteczność badania przez CKW zarzutów związanych z wyborami. Do Komitetu Ministrów należy kontrola, w świetle informacji przedstawionych przez państwo, wykonania wyroku Trybunału oraz nadzór nad implementacją środków ogólnych i ewolucji systemu administrowania wyborami, aby stały się zgodne z wymaganiami Konwencji. Należy zachęcać państwo do reformy struktury składu komisji wyborczych umożliwiającej większą skuteczność badania przez nie indywidualnych skarg związanych z wyborami.

Materiał znajdujący się w aktach tej sprawy i twierdzenia władz nie wskazywały, aby CKW odpowiednio i w sposób całościowy oceniła dowody albo podjęła jakikolwiek rzeczywisty wysiłek w celu rozstrzygnięcia o zasadności zarzutów skarżących. Mimo wyraźnego wymagania w kodeksie wyborczym i wniosku skarżących, nie zapewniono im możliwości obecności na rozprawie przed CKW, pozbawiając w efekcie okazji do przedstawienia argumentów przemawiających za ich stanowiskiem i kwestionowania opinii członka grupy biegłych powołanego przez CKW. Wydaje się nawet, że CKW mogła w ogóle nie zwołać rozprawy w pełnym tego słowa znaczeniu, jako że w praktyce rutynowo bez dyskusji przyjmowała za swoją opinię członka grupy biegłych. CKW rozważyła oświadczenia obserwatorów dotyczące domniemych nieprawidłowości, przedstawione przez skarżących jako dowody na poparcie skargi. Żaden z obserwatorów nie został jednak wezwany w celu złożenia zeznań, nie było też żadnego dalszego dochodzenia w związku z ich zarzutami. W szczególności, wielu z obserwatorów twierdziło, że istniały poważne rozbieżności między liczbami wyborców przybyłych do różnych punktów głosowania i liczbami kart do głosowania znalezionych wewnątrz urn. Nic jednak nie wskazywało na podjęcie jakichkolwiek kroków, aby to zbadać. Oczywiście i narzucające się było sprawdzenie listy obecności we wskazanych punktach głosowania i ustalenie, czy liczby te się zgadzały. Zamiast tego CKW przedstawiła dosyć wątpliwe argumenty mające dyskredytować te wypowiedzi. Określiła oświadczenie trzech obserwatorów z jednego punktów głosowania jako ich "subiektywne opinie", podczas gdy oświadczenie to nie zawierało żadnej opinii ale obserwacje z pierwszej ręki łącznie z konkretną informacją o faktach wymagających dalszego zbadania.

CKW ogólnie wskazała na istnienie oświadczeń niektórych innych obserwatorów, którzy nie dopatrzili się żadnych nieprawidłowości i stwierdziła, że obalają one zarzuty skarżących. Oświadczenia te zostały jednak opisane przez nią w sposób bardzo ogólnikowy, nie udostępniono żadnego z nich skarżącemu ani Trybunałowi. CKW nie przedstawiła żadnych uzasadnionych ani przekonujących wyjaśnień, dlaczego oświadczenia tych „innych obserwatorów” miały mieć większą wagę albo być bardziej wiarygodne niż podobne dowody przedstawione przez skarżących również z powołaniem się na oświadczenia obserwatorów.

Ponadto, CKW wskazała na wyjaśnienia niewymienionych z nazwiska członków niektórych komisji, którzy zaprzeczyli, aby doszło do nieprawidłowości. Ze względu na to, że zarzuty skarżących mogłyby potencjalnie rodzić ich odpowiedzialność za nieprawidłowości wyborcze zaprzeczenia te nie były zaskoczeniem. Trybunał nie był więc przekonany, że w tej sprawie ich wyjaśnienia mogły być szczególnie pomocne przy ocenie prawdziwości zarzutów skarżących.

Braki te nie zostały naprawione przez sądy. Sąd Apelacyjny w Baku jedynie przywołał i potwierdził ustalenia CKW oraz skopiował jego uzasadnienie, nie przeprowadzając żadnego niezależnego badania ani nie rozważył zarzutów dotyczących braków właściwej procedury w postępowaniu przed CKW.

Odwołanie do Sądu Najwyższego nie mogło być skuteczne, ponieważ Trybunał Konstytucyjny potwierdził ważność rezultatów wyborów jeszcze przed upływem okresu przewidzianego prawem na wniesienie przez skarżących odwołań do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy sam przyznał, że nie mógł podjąć żadnej decyzji wpływającej na wyniki wyborów w okręgu skarżących, ponieważ zostały one wcześniej uznane za ostateczne przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego wynikało, że krajowy system prawny umożliwił Trybunałowi Konstytucyjnemu finalizację wyników wyborów, w okresie, w którym skarżący nadal usiłowali doprowadzić do naprawy naruszeń praw wyborczych w ich okręgu z wykorzystaniem istniejącej procedury odwoławczej – przeznaczonej właśnie do rozpatrywania sporów wyborczych. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego pozbawiła dostępny środek prawny wszelkiej perspektywy powodzenia i oznaczała, że cały system badania indywidualnych skarg związanych z wyborami okazał się w przypadku skarżących daremny i iluzoryczny. Trybunał Konstytucyjny – chociaż wiedział o wielu toczących się skargach indywidualnych kwestionujących rzetelność procedury wyborczej i zgodność z prawem wyników wyborów w określonych okręgach - zatwierdził ich rezultaty na poziomie krajowym jako zgodne z prawem sugerując w ten sposób, że wyniki toczących się postępowań nie miały wpływu na ogólną ocenę wyborów parlamentarnych.

W rezultacie zachowanie komisji wyborczych i sądów – w tym Trybunału Konstytucyjnego – oraz ich decyzje, wyraźnie wskazywały na brak wszelkiej troski o to, aby nie było fałszerstw wyborczych jak również o ochronę prawa skarżących do kandydowania w wyborach. Poważne i możliwe do uzasadnienia zarzuty dotyczące nieprawidłowości wyborczych nie zostały właściwie rozpatrzone na poziomie krajowym. Dostępna i wykorzystana droga naprawy naruszeń okazała się daremna w rezultacie przedwczesnego zatwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wyników wyborów jako ostatecznych, w okresie, w którym odwołanie skarżących nadal było rozpatrywane. Doszło więc do naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 (jednogłośnie).

Trybunał uznał, że nie było potrzeby badania kwestii naruszenia art.14 Konwencji.

Azerbejdżan musi zapłacić każdemu ze skarżących po 10 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić im koszty i wydatki.

**Uwagi:**

Wyrok zwracający uwagę na znaczenie odpowiednich procedur kontroli prawidłowości wyborów istotny również w kontekście polskich dyskusji na temat reformy prawa wyborczego i wzmocnienia gwarancji korzystania z praw wyborczych.