

Prawo do wolnych wyborów w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. normuje sposoby wyłaniania osób, które sprawują władzę w państwie. Wskazuje, że wybory mają być powszechne i bezpośrednie, a głosowanie tajne. Dodatkowo w przypadku wyboru Prezydenta, przedstawicieli organów jednostek samorządu terytorialnego oraz posłów wybory mają być równe. Proporcjonalne wybory są wymagane jedynie w przypadku wyborów do Sejmu.

W Konstytucji znalazły się również normy wskazujące czynne i bierne prawo wyborcze obywateli polskich. Ustawa zasadnicza nie zawiera jednak żadnego przepisu, gwarantującego wprost prawo do wolnych wyborów. Prawo to ustanawia natomiast art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20.03.1952 r.¹

Protokół ten został przedstawiony państwom członkowskim 20.03.1953 r. i po uzyskaniu dziesięciu ratyfikacji wszedł w życie 18.05.1954 r. Jest on tekstem odrębnym od Konwencji pod względem redakcyjnym. Jednak mimo tej odrębności jego postanowienia uznane są „za dodatkowe artykuły Konwencji, a wszystkie przepisy Konwencji będą stosowane odpowiednio” (art. 5 Protokołu nr 1). Tak więc, w wymiarze materialnym, można mówić o zintegrowaniu protokołu z Konwencją². Protokół, podobnie jak Konwencja, wyznacza wspólny europejski standard, do którego przestrzegania zobowiązane są państwa Rady Europy, które ratyfikowały Protokół.

¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1; zm.: Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

² L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2010.

Polska podpisała Protokół 14.09.1992 r., ratyfikacji dokonano 26.07.1994 r., wszedł on w życie w stosunku do Polski 10.10.1994 r. Protokół w rozumieniu polskiej Konstytucji jest umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (por. art. 91 ust. 2), a więc stanowi część krajowego porządku prawnego. Co za tym idzie, w Polsce obowiązuje prawo do wolnych wyborów wyrażone w art. 3.

Należy pamiętać, że rzeczywistą treść normatywną aktom normatywnym nadają sądy. Dlatego treść art. 3 Protokołu nr 1 musi być odczytywana w perspektywie dorobku orzeczniczego ETPC, który na przestrzeni lat dokonał interpretacji tego przepisu. Trybunał określił zakres przedmiotowy i podmiotowy tego prawa oraz przesłanki jego ograniczenia. Wyzaczył więc pewien ponadnarodowy standard wolnych wyborów gwarantowanych przez Protokół nr 1.

Celem artykułu jest analiza tego standardu, a więc analiza orzecznictwa ETPC dotyczącego prawa do wolnych wyborów.

2. Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy prawa wyrażonego w art. 3, należy przede wszystkim wskazać, że nie nakłada on jedynie pewnych obowiązków na państwo, stronę konwencji, ale również tworzy prawo po stronie jednostki. Zasadę tę sformułował Trybunał w wyroku Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii; był to pierwszy wyrok Trybunału, który dotyczył wolnych wyborów. Trybunał stwierdził w nim, że ze względu na użycie słów „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się” zamiast „każdy ma prawo lub nikt nie może”, powstał błędny pogląd, że art. 3 nie przyznaje żadnych indywidualnych praw i wolności osobom będącym pod jurysdykcją państw³. Zobowiązania miałyby istnieć jedynie po stronie sygnatariuszy Konwencji względem obywateli oraz pomiędzy sygnatariuszami. Taki sposób interpretacji byłby przede wszystkim niezgodny z innymi założeniami Konwencji. Trybunał za pomocą wykładni systemowej oraz aksjologicznej wskazuje: „zgodnie z preambułą, Protokół nr 1 zapewnia «wspólne gwarancje praw i wolności, innych aniżeli te, które zostały już zawarte w rozdziale I Konwencji»; co więcej, art. 5 Protokołu przewiduje: «Wysokie Układające się Strony uznają postanowienia art. 1, 2, 3 i 4 niniejszego Protokołu za dodatkowe artykuły Konwencji», zaś wszystkie przepisy Konwencji – w tym art. 25 – «będą stosowane odpowiednio». Również sprawozdanie z prac przygotowawczych przed podpisaniem Protokołu nie ujawnia żadnej intencji wyłączenia prawa petycji indywidualnej w odniesieniu do art. 3 Protokołu nr 1. Sprawozdanie to często odwołuje się do «wolności politycznej», «praw politycznych», «politycznych praw i wolności jednostek», «prawa do wolnych wyborów» i «prawa do wyborów»⁴.

³ A. Gołuch, *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 240–254.

⁴ Wyrok ETPC z 2.03.1987 r., nr skargi: 9267/81, Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii, HUDOC.

W skład uprawnienia jednostki wchodzi zarówno prawo do startowania w wyborach, tzw. bierne prawo wyborcze, jak również prawo do głosowania, czyli tzw. czynne prawo wyborcze. Nie można jednak zapomnieć, że prawa te mają zastosowanie tylko przy wyborach do ciała ustawodawczego. Pojęcie to należy poddać analizie, aby zrozumieć zakres przedmiotowy art. 3.

3. Prawo do wolnych wyborów odnosi się tylko do wyborów do ciała ustawodawczego. Aby lepiej zrozumieć, dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie ograniczenie tego prawa, należy zwrócić uwagę na kontekst historyczny. Jak wskazuje Ireneusz Cezary Kamiński: „Prawo do wolnych wyborów rzeczywiście dotyka wrażliwych zagadnień konstytucyjnych. Systemy wyborcze demokratycznego świata, także jego europejskiej części, wielokrotnie istotnie się różnią. (...) 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”⁵. Chodziło więc o swoiste zawężenie przepisu w taki sposób, aby był on możliwy do stosowania wobec każdego z państw-sygnatariuszy.

Zawężenie to było konieczne ze względu na to, że państwa zajmujące się tworzeniem Protokołu nr 1 nie potrafiły porozumieć się między sobą co do ostatecznego tekstu dokumentu. Nieporozumienia dotyczyły wielu elementów i najczęściej wiązały się ze strachem przed zbyt daleko idącą ingerencją Protokołu w przepisy krajowe. W przypadku prawa do wolnych wyborów obawę wyraził m.in. rząd brytyjski, który zastanawiał się, „czy ujęcie prawa do wolnych wyborów nie zostanie rozumiane jako obowiązek wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego”⁶. Takie rozumienie przepisu prowadziło do zmian w tradycji konstytucyjnej państwa. Ostatecznie jednak wypracowany zakres przepisu nie budził zastrzeżeń Wielkiej Brytanii.

Ciało ustawodawcze oznacza przede wszystkim parlamenty jedno- i dwuizbowe – kwestia ta nie budziła nigdy zastrzeżeń⁷. Jednak pomimo unormowania wąskiego rozumienia ciała ustawodawczego w przepisie Trybunał w 1995 roku wskazał, że „artykuł 3 Protokołu nr 1 stosuje się do wyborów «ciała ustawodawczego». Pojęcie to niekoniecznie oznacza jedynie parlament krajowy, lecz musi być interpretowane w świetle struktury

⁵ I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, <https://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/95422804/007-040.I-C.Kaminski>, s. 7–8 (dostęp: 2.05.2020 r.).

⁶ L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw...*

⁷ *Travaux Préparatoires*, vol. VIII, s. 46, 50, 52, [https://www.echr.coe.int/Library-Docs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour\(86\)36-BIL1221606.pdf](https://www.echr.coe.int/Library-Docs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour(86)36-BIL1221606.pdf) (dostęp: 20.06.2021 r.).

konstytucyjnej danego Państwa”⁸. Ponadto „dla celów art. 3 Protokołu nr 1 każdy system wyborczy musi zostać oceniony w świetle politycznej ewolucji danego kraju. Te cechy, które byłyby nie do przyjęcia w kontekście jednego systemu, mogą jednocześnie być uzasadnione w kontekście systemu drugiego”⁹. Trybunał wskazał więc dwie kwestie, które będą badane w celu wskazania, czym jest ciało ustawodawcze w danym kraju.

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, że „w odniesieniu do sposobu wyznaczania «ciała ustawodawczego» art. 3 Protokołu nr 1 pozostawia Układającym się Państwom margines uznania, biorąc pod uwagę, iż ich ustawodawstwo w tej mierze różni się w zależności od miejsca i czasu”¹⁰.

- 3.1. W świetle wymienionych kryteriów Trybunał zaczął ustalać, które z organów posiadają kompetencje na tyle podobne, by można było wobec nich stosować art. 3 Protokołu nr 1. Europejski Trybunał Praw Człowieka odmówił takiego statusu organom miejscowym, stwierdzając, że „kompetencja do wydawania prawa miejscowego i przepisów wewnętrznych, w którą są wyposażone organy władzy samorządowej w wielu krajach, powinna się odróżniać od kompetencji ustawodawczej, do której odnosi się art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji, nawet jeśli ta kompetencja ustawodawcza nie jest ograniczona jedynie do parlamentu krajowego”¹¹. Tym samym odmówiono zastosowania przepisu o wolnych wyborach w sprawach związanych z wyborami do rad regionalnych¹², wyborami samorządowymi¹³ (np. do rady gminy¹⁴).

Warto również wspomnieć o wyroku Mólka przeciwko Polsce, w którym Trybunał stwierdził, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji RP), w którym kompetencje legislacyjne przysługują wyłącznie Sejmowi i Senatowi. Ponadto, Konstytucja RP określa, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują tylko te zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw ogół swoich uprawnień czerpią z ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń), które ściśle określają zakres ich działania. Organy te skupiają kompetencje o charakterze administracyj-

⁸ Wyrok ETPC z 2.03.1987 r., nr skargi: 9267/81, Mathieu-Mohin i Clerfayt p. Belgii, HUDOC; również decyzja ETPC z 11.09.1995 r., nr skargi: 27311/95, Timke p. Niemcom, HUDOC.

⁹ Wyrok ETPC z 12.04.2007 r., nr skargi: 57855/00, Ganchev p. Bułgarii, HUDOC.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Decyzja ETPC z 25.01.2000 r., nr skargi: 51501/99, Cherepkov p. Rosji, HUDOC.

¹² Decyzja ETPC z 5.09.2000 r., nr skargi: 46813/99, Malarde p. Francji, HUDOC.

¹³ Decyzja ETPC z 15.06.2000 r., nr skargi: 52492/99, Xuereb p. Malcie, HUDOC.

¹⁴ Decyzja ETPC z 12.10.2000 r., nr skargi: 52226/99, Salleras Llinares p. Hiszpanii, HUDOC.

nym, dotyczące realizacji zadań publicznych o wymiarze lokalnym. Brakuje natomiast podstaw, by kompetencje te traktować jako mające charakter legislacyjny (ustawodawczy) w rozumieniu przepisów Konstytucji RP oraz art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji. Notabene, za taką oceną przemawia – zdaniem Trybunału – również fakt, że działalność organów samorządu terytorialnego w Polsce, w tym wymienionych wyżej organów stanowiących, podlega kontroli i nadzorowi ze strony Prezesa Rady Ministrów oraz reprezentujących rząd w terenie wojewodów. Działania organów wyposażonych w kompetencje legislacyjne tego rodzaju nadzorowi, zasadniczo, nie powinny się poddawać. Na podstawie powyższych argumentów Trybunał uznał skargę Antoniego Mólki za *ratione materiae* niedopuszczalną, tj. stwierdził, że skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej protokołów (art. 35 ust. 3 EKPC)¹⁵.

Tego typu rozstrzygnięcie jest również korzystne dla dalszego orzekania Trybunału w przedmiocie prawa do wolnych wyborów. Przede wszystkim rozstrzygnięcie to ograniczyło liczbę spraw, które musiałyby być rozpatrywane w związku z naruszeniami omawianego prawa. Nie oznacza to jednak ograniczenia ochrony obywateli. Po pierwsze, należy pamiętać, że organy samorządowe oraz różnego rodzaju rady są najczęściej organami zdecentralizowanymi, podejmującymi własne decyzje, by działać efektywniej. Nie oznacza to jednak, że organy te są całkowicie pozbawione kontroli – należy bowiem odróżnić pojęcie decentralizacji od autonomii¹⁶. Skoro Trybunał decyduje się na kontrolę parlamentu jako organu będącego na szczycie hierarchii, to nie znalazłszy jakichkolwiek naruszeń, może on założyć, że nie pojawią się one też na stopniu niższym. Należy również wspomnieć o tym, że prawo do wolnych wyborów jest jednym z obszarów, w których liczba naruszeń jest stosunkowo mała¹⁷. Inną kwestią jest to, że Trybunał twardo określił granicę oceny ewentualnych naruszeń bez zakłócania marginesu swobody państwa. Nie można bowiem zapominać, jak zróżnicowana jest pozycja samorządów w zależności od systemu prawnego. Jak wskazuje chociażby Stanisław Faliński: „istniejące w 28 państwach Unii Europejskiej samorządy terytorialne można podzielić ze względu na stopień i charakter decentralizacji władzy publicznej na trzy grupy”¹⁸.

Od rad wskazanych wcześniej należy jednak odróżnić „parlamenty lokalne w państwach federalnych, takie jak Rada Flamandzka i Rada

¹⁵ D. Sześciło, *Glosa do decyzji ETPC z dnia 11 kwietnia 2006 r.*, 56550/00, „Samorząd Terytorialny” 2008.

¹⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo Administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 155–158.

¹⁷ Od 1959 do 2019 r. wydano w sumie 99 wyroków, z czego w 2019 r. tylko cztery.

¹⁸ S. Faliński, *Zróżnicowanie Samorządu Terytorialnego w Państwach Unii Europejskiej*, http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-70c67f4e-62f0-42bf-a1f0-8b9ab2f3643f/c/KNUV_3_41_2014.70-81.pdf, s. 73 (dostęp: 2.05.2020 r.).