



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/dyplomacja

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 242

Lipiec 2020 r.

Mugemangango p. Belgii [Wielka Izba] – skarga nr 310/15

Wyrok z 10.07.2020 r. [Wielka Izba]

Art. 3 Protokołu nr 1

Startowanie w wyborach

Skarga wzywająca do ponownego policzenia głosów została zbadana przez organ, któremu brak było bezstronności, w procedurze niezapewniającej odpowiednich i wystarczających gwarancji: *naruszenie*

Art. 13

Skuteczny środek odwoławczy

Niezapewnienie skutecznego środka odwoławczego umożliwiającego kwestionowanie wyników wyborów i ubieganie się o ponowne policzenie głosów: *naruszenie*

Fakty – W świetle belgijskiego prawa wyborczego to zgromadzenia ustawodawcze są same właściwe do weryfikowania ewentualnych nieprawidłowości podczas wyborów, co wyklucza właściwość jakiegokolwiek zewnętrznego sądu lub organu. Skarżącemu, który w 2014 r. startował w wyborach do parlamentu regionu Walonii, zabrakło zaledwie 14 głosów do uzyskania mandatu. Nie wnosząc o uznanie wyborów za nieważne i przeprowadzenie nowego głosowania, skarżący wezwał do ponownego zbadania głosów, które zostały uznane za puste, uszkodzone lub sporne (ponad 20 tysięcy), i do ponownego policzenia głosów ważnie oddanych w jego okręgu wyborczym. Choć Komisja Parlamentu Walonii ds. Badania Mandatów uznała skargę skarżącego za uzasadnioną i zaproponowała przeprowadzenie ponownego liczenia głosów, Parlament Walonii, który wówczas jeszcze się nie ukonstytuował, postanowił nie uwzględnić tego wniosku i zatwierdził mandaty wszystkich wybranych przedstawicieli. Zarzuty skarżącego dotyczą procedury zbadania jego skargi.

Prawo

Art. 3 Protokołu nr 1: W przypadku gdy nieprawidłowości w liczeniu głosów lub w dokumentach wyborczych mogły mieć wpływ na wynik wyborów, rzetelna procedura ponownego policzenia głosów stanowi istotną gwarancję rzetelności i powodzenia całego

procesu wyborczego. Koncepcja wolnych wyborów zostałaaby zagrożona jedynie, jeśli istniałyby dowody naruszeń proceduralnych, które byłyby w stanie udaremnić swobodę wyrażenia opinii ludności, a skargi dotyczące takich naruszeń nie zostałyby skutecznie zbadane na poziomie krajowym. Trybunał musiał zatem ustalić, po pierwsze, czy zarzuty skarżącego były wystarczająco poważne i możliwe do uzasadnienia (*arguable*), a po drugie, czy zostały one skutecznie zbadane.

a) *Czy zarzuty skarżącego były poważne i możliwe do uzasadnienia* – Komisja ds. Badania Mandatów Parlamentu Walonii („Komisja ds. mandatów”) ustaliła, że w ramach kilku rozważanych scenariuszy podział mandatów w okręgu wyborczym skarżącego mógłby się zmienić, jeśli puste, uszkodzone i sporne karty do głosowania zostałyby ostatecznie policzone jako głosy ważne. Taka zmiana mogłaby również wpłynąć na podział mandatów w innych okręgach wyborczych prowincji. Zostało to potwierdzone przez Parlament Walonii w składzie plenarnym. W każdym razie nie można wykluczyć, że skarżący mógłby uzyskać mandat po ponownym policzeniu głosów, o co się ubiegał. W związku z powyższym nie można twierdzić, że zarzucane błędy nie podważyłyby wiarygodności wyników wyborów.

Skarżący podniósł wystarczająco poważne i możliwe do uzasadnienia zarzuty, które mogły doprowadzić do zmiany w podziale mandatów. Niekoniecznie oznacza to, że Parlament Walonii powinien był uwzględnić jego wniosek o ponowne policzenie głosów. Choć ponowne policzenie głosów stanowi istotną gwarancję rzetelności procesu wyborczego, nie jest rolą Trybunału precyzyjne określanie, jakie działania powinny być podjęte przez władze. Zadaniem Trybunału jest zweryfikowanie, czy prawo skarżącego do startowania w wyborach było skuteczne. Oznacza to, że jego wystarczająco poważne i możliwe do uzasadnienia zarzuty powinny być zostać skutecznie zbadane zgodnie z wymogami wskazanymi poniżej.

b) *Czy badanie zarzutów skarżącego było skuteczne* – Aby proces badania odwołań w sprawach dotyczących praw wyborczych był skuteczny, w procesie decyzyjnym dotyczącym kwestionowania wyników wyborów powinny istnieć odpowiednie i wystarczające gwarancje zapewniające zwłaszcza unikanie wszelkiej arbitralności. Gwarancje takie służą zapewnieniu przestrzegania zasady rządów prawa podczas procesu badania sporów wyborczych, a zatem integralności wyboru. W ten sposób gwarantują legitymację parlamentu i możliwość jego funkcjonowania bez ryzyka kwestionowania jego składu. W grę wchodzi zachowanie zaufania wyborców do parlamentu. W tym względzie gwarancje te zapewniają właściwe funkcjonowanie rzeczywiście demokratycznego ustroju politycznego i w ten sposób stanowią pierwszy krok do jakiejkolwiek autonomii parlamentu.

Uregulowania dotyczące wewnętrznego funkcjonowania parlamentu, w tym składu jego organów, objęte są co do zasady – jako aspekt autonomii parlamentu – marginesem oceny Układających się Państw. Niemniej jednak swoboda, z jakiej korzystają organy krajowe, powinna być zgodna z koncepcjami „rzeczywiście demokratycznego ustroju politycznego” oraz „rządów prawa”, do których odwołuje się preambuła Konwencji. Wynika z tego, że autonomia parlamentu w sposób ważny może być wykonywana jedynie w zgodzie z zasadą rządów prawa.

Sprawa skarżącego dotyczyła sporu powyborczego dotyczącego wyniku wyborów, to jest zgodności z prawem i legitymacji składu nowo wybranego parlamentu. W tym względzie niniejsza sprawa różniła się od sporów mogących wyniknąć po ważnym wyborze kandydata, czyli dotyczących pełnoprawnego członka parlamentu w czasie, gdy skład władzy ustawodawczej został zatwierdzony zgodnie z procedurą obowiązującą w danym systemie krajowym. W czasie, gdy były badane zarzuty skarżącego i wydawane były decyzje przez Komisję ds. Mandatów oraz Parlament Walonii działający w pełnym składzie, oba te organy składały się z członków parlamentu wybranych w wyborach, których ważność była kwestionowana przez skarżącego. Ponadto w czasie, gdy Parlament Walonii postanowił odrzucić jego skargę, mandaty jego członków nie zostały jeszcze zatwierdzone

i nie zostali oni zaprzysiężeni. A zatem Parlament jeszcze się nie ukonstytuował. Czynniki ten należy wziąć pod uwagę przy uwzględnianiu znaczenia autonomii parlamentarnej podczas prowadzonej przez Trybunał kontroli przestrzegania praw gwarantowanych na podstawie art. 3 Protokołu nr 1.

Trybunał skoncentrował swoją kontrolę na następujących kwestiach:

i) *Gwarancje bezstronności organu decyzyjnego* – Art. 3 Protokołu nr 1 dąży do wzmocnienia zaufania obywateli do parlamentu poprzez zagwarantowanie jego demokratycznej legitymacji i z tego względu z artykułu tego wynikają również pewne wymogi dotyczące bezstronności organu rozstrzygającego spory wyborcze, przy czym istotne znaczenie może mieć też kwestia postrzegania.

W kontekście prawa do wolnych wyborów zapewnionego przez art. 3 Protokołu nr 1 wymagane gwarancje bezstronności mają zapewnić, by decyzja była podejmowana w oparciu jedynie o względy faktyczne i prawne, a nie polityczne. Badanie skarg na wyniki wyborów nie może stać się areną walki politycznej między różnymi partiami. W tym kontekście członkowie parlamentu z definicji nie są „neutralni politycznie”. Wynika z tego, że w systemie takim jak w Belgii, gdzie parlament jest jedynym sędzią ws. wyboru swoich członków, szczególną uwagę należy zwrócić na gwarancje bezstronności przewidziane w prawie krajowym w procedurze badania skarg kwestionujących wyniki wyborów.

Mając na uwadze standardy oraz zalecenia wypracowane przez inne organy europejskie i międzynarodowe, pojawiła się kwestia, czy system utworzony na podstawie prawa belgijskiego, jaki zastosowano w okolicznościach sprawy skarżącego, zapewniał wystarczające gwarancje bezstronności.

Skarga skarżącego została początkowo zbadana przez Komisję ds. Mandatów. W skład tej Komisji wchodziło siedmiu członków wskazanych losowo spośród osób wybranych do Parlamentu Walonii. Składała się wyłącznie z członków Parlamentu, nie było prawnego wymogu, by reprezentowała różne grupy polityczne Parlamentu. Członkowie Parlamentu zasiadający w Komisji ds. Mandatów zostali wybrani z tego samego okręgu, z którego startował skarżący. W danym czasie brak było w Regulaminie Parlamentu Walonii lub w innym akcie prawnym przepisu przewidującego wycofanie się zainteresowanych członków parlamentu, choć dobrowolnie postanowili oni nie uczestniczyć w pracach. Wnioski raportu Komisji wskazywały, że kwestionowani członkowie byli jednak obecni w czasie obrad nad skargą skarżącego i głosowali w sprawie ostatecznego raportu, który miał być przedłożony Parlamentowi w pełnym składzie, a który zawierał opinię co do istoty sprawy. W każdym razie opinia Komisji ds. Mandatów została następnie przedłożona Parlamentowi Walonii w pełnym składzie, który nie zastosował się do wniosków raportu.

Członkowie wybrani z okręgu skarżącego, którzy byli jego bezpośrednimi przeciwnikami, nie zostali wykluczeni z głosowania w Parlamencie Walonii obradującym w pełnym składzie. Decyzja w sprawie skarżącego została zatem podjęta przez organ, w skład którego wchodził członkowie parlamentu, których wybór mógł zostać zakwestionowany w razie uznania zasadności skargi skarżącego i których interesy były całkowicie przeciwstawne interesom skarżącego. Decyzja w sprawie skargi skarżącego została podjęta zwykłą większością. Taki sposób uregulowania kwestii głosowania umożliwia potencjalnej większości narzucenie swego poglądu, nawet jeśli istniałaby również znacząca mniejszość. W ten sposób, wbrew zaleceniom Komisji Weneckiej, uregulowanie o głosowaniu zwykłą większością, które zostało zastosowane bez żadnego dostosowania do szczególnej sprawy, nie było w stanie zapewnić skarżącemu – kandydatowi partii politycznej niereprezentowanej w Parlamencie Walonii przed wyborami z 25 maja 2014 r. – ochrony przed stronniczą decyzją.

Wynika z tego, że skarga skarżącego została rozpatrzona przez organ, który nie zapewniał wystarczających gwarancji bezstronności.

ii) *Swoboda organu decyzyjnego* – Swoboda, z jakiej korzysta organ decyzyjny przy podejmowaniu decyzji w sprawach wyborczych, nie może być nadmierna; jej zakres powinien być określony w sposób wystarczająco precyzyjny przez przepisy prawa krajowego. Zasady mające zastosowanie powinny być wystarczająco pewne i precyzyjne.

Wymogi te nie zostały spełnione w sprawie skarżącego. Prawo krajowe nie przewidywało w tym czasie procedury rozpatrywania takich skarg, jak złożona przez skarżącego, i przyznawało Parlamentowi Walonii wyłączną właściwość do orzekania o ważności procesów wyborczych i w sprawie sporów pojawiających się w odniesieniu do mandatów jego członków. Kryteria, jakie mogły być stosowane przez Parlament Walonii przy rozstrzyganiu takich spraw, nie zostały określone wystarczająco jasno w mających zastosowanie przepisach prawa krajowego. Przepisy te nie określały również skutków decyzji o uwzględnieniu skargi, a w odniesieniu do tej konkretnie sprawy nie precyzowały okoliczności, w jakich powinno dojść do ponownego policzenia głosów albo uznania wyboru za nieważny.

iii) *Gwarancje sprawiedliwej, obiektywnej i uzasadnionej decyzji* – W obszarze sporów wyborczych procedura musi gwarantować wydanie sprawiedliwej, obiektywnej i wystarczająco uzasadnionej decyzji. W szczególności skarżący muszą mieć możliwość wyrażenia w takiej procedurze swoich poglądów i przedłożenia wszelkich argumentów, jakie uznają za istotne dla obrony swych interesów, w drodze pisemnej lub – tam gdzie to stosowne – na publicznym przesłuchaniu. W ten sposób gwarantowane jest prawo do procedury kontradyktoryjnej. Ponadto z publicznego uzasadnienia podanego przez właściwy organ decyzyjny musi jasno wynikać, że argumenty skarżącego zostały poddanej odpowiedniej ocenie i uzyskały stosowną odpowiedź.

W sprawie skarżącego ani Konstytucja, ani ustawa, ani Regulamin Parlamentu Walonii w kształcie, w jakim miały zastosowanie w przedmiotowym czasie, nie przewidywały obowiązku zapewnienia tego rodzaju gwarancji w czasie procedury badania mandatów parlamentarnych. W praktyce skarżący korzystał jednak z niektórych gwarancji proceduralnych w trakcie badania jego sprawy przez Komisję ds. Mandatów. Zarówno on, jak i jego prawnik zostali wysłuchani na publicznym posiedzeniu, a Komisja podała uzasadnienie swych ustaleń. Ponadto decyzja Parlamentu Walonii również zawierała uzasadnienie i zostało ono doręczone skarżącemu.

Niemniej jednak gwarancje udzielone skarżącemu w trakcie procedury nie były wystarczające. Ponieważ w zastosowanych aktach prawnych procedury nie były określone, gwarancje te były rezultatem doraźnych uznaniowych decyzji Komisji ds. Mandatów i Parlamentu Walonii działającego w pełnym składzie. Nie były ani dostępne, ani przewidywalne w swym zastosowaniu.

Ponadto większość z tych gwarancji została przyznana skarżącemu przed Komisją ds. Mandatów, która nie miała żadnych uprawnień decyzyjnych, a Parlament Walonii nie zastosował się do jej wniosków. Parlament Walonii podał co prawda uzasadnienie swojej decyzji, jednak nie wyjaśnił, dlaczego postanowił nie uwzględnić opinii Komisji, choć Komisja wyraziła pogląd, na tych samych podstawach, na jakich opierał się Parlament, że skarga skarżącego jest dopuszczalna i uzasadniona oraz że głosy wyborcze z okręgu skarżącego powinny zostać policzone ponownie.

Wynika z tego, że skarga skarżącego została zbadana przez organ, który nie zapewnił wymaganych gwarancji bezstronności i którego zakres swobody nie został określony wystarczająco precyzyjnie przez przepisy prawa krajowego. Gwarancje udzielone skarżącemu w trakcie procedury, przyznawane w sposób uznaniowy, były również niewystarczające. Zarzuty skarżącego nie zostały rozpatrzone w procedurze oferującej odpowiednie i wystarczające gwarancje mające na celu zapobieganie arbitralności i zapewnienie skutecznego zbadania zgodnie z wymogami art. 3 Protokołu nr 1.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (jednogłośnie).

Art. 13 Konwencji w związku z art. 3 Protokołu nr 1: W obecnym systemie belgijskim po decyzji Parlamentu Walonii nie był dostępny inny środek odwoławczy – ani do władzy sądowej, ani do innego organu. W istocie prawo krajowe przyznawało Parlamentowi Walonii wyłączną właściwość do orzekania w sprawie ważności wyborów jego członków. Zgodnie z tymi postanowieniami sądy uznawały brak swojej właściwości do zajmowania się sporami dotyczącymi kwestii wynikających po wyborach.

Trybunał uznał na podstawie art. 3 Protokołu nr 1, że procedura skargowa do Parlamentu Walonii nie zapewniała odpowiednich i wystarczających gwarancji skutecznego zbadania zarzutów skarżącego. A zatem, przy braku takich gwarancji środek ten nie może być uznany za skuteczny również w rozumieniu art. 13 Konwencji.

Pojęcie „organu”, do którego odwołuje się art. 13, niekoniecznie musi się odnosić do władzy sądowej w ścisłym rozumieniu tego pojęcia. Mając na uwadze zasadę subsydiarności i różnorodność systemów wyborczych istniejących w Europie, nie jest rolą Trybunału wskazywanie, jaki środek powinien być zapewniony w celu spełnienia wymogów Konwencji. Kwestia ta, która jest ściśle powiązana z zasadą podziału władz, należy do szerokiego marginesu oceny przyznanego Układającym się Państwom w organizowaniu swych systemów wyborczych. Środek sądowy lub typu sądowego, czy to w pierwszej instancji, czy po decyzji organu niesądowego, ze swej natury co do zasady spełnia wymogi art. 3 Protokołu nr 1.

Rozstrzygnięcie: naruszenie (jednogłośnie).

Art. 41: 2000 euro z tytułu szkody niemajątkowej, roszczenie z tytułu szkody majątkowej oddalone.

(Zob. również *Dadydov i Inni p. Rosji*, nr 75947/11, 30 maja 2017 r., [Nota informacyjna nt. orzecznictwa nr 207¹](#))

© Council of Europe/European Court of Human Rights
Niniejsze streszczenie przygotowane przez Kancelarię nie wiąże Trybunału.

Link do [Not informacyjnych nt. orzecznictwa](#)

¹ Tłumaczenie streszczenia wyroku na język polski jest dostępne na stronie:
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-182494>