

Uniemożliwienie więźniowi głosowania w wyborach

Scoppola przeciwko Włochom (nr 3) (orzeczenie – 22 maja 2012r., Wielka Izba, skarga nr 126/05)

Franco Scoppola z Parmy w 1999r. zabił swoją żonę i zranił jednego z synów. W 2002r. został skazany na karę dożywotniego więzienia w szczególności za morderstwo, usiłowanie morderstwa i znęcanie się nad rodziną. Zgodnie z włoskim kodeksem karnym kara ta oznaczała również dożywotni zakaz sprawowania urzędów publicznych i odebranie prawa do głosowania w wyborach. Odwołania nie przyniosły rezultatu. W rezultacie wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie tego samego skarżącego w związku z zarzutem braku rzetelności procesu karnego Sąd Kasacyjny złagodził mu tę karę na 30 lat więzienia.

W skardze do Trybunału Scoppola zarzucił, że w rezultacie skazania został pozbawiony prawa do głosowania w wyborach (art.3 Protokołu nr 1).

Izba (Sekcja II) 18 stycznia 2011r. uznała, że doszło do naruszenia art.3 Protokołu nr 1. Sprawa została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę na wniosek rządu.

Trybunał potwierdził, że art.3 Protokołu nr 1 gwarantuje prawa subiektywne, w tym prawo do głosowania i kandydowania w wyborach. Przypomniął znaczenie praw zagwarantowanych w tym artykule dla stworzenia i zachowania podwalin skutecznej i wyrazistej demokracji rządzącej się prawem. Ponadto prawo do głosowania nie jest przywilejem. W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie korzystania z niego a wybory powszechne stały się podstawową zasadą. Te same prawa są zapisane w art.25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Prawa te nie są jednak absolutne. Jest tu miejsce na dorozumiane ograniczenia, a państwom należy tu przyznać pewną swobodę decyzji. Trybunał wielokrotnie powtarzał, że w tej dziedzinie jest ona szeroka. Istnieje wiele sposobów organizowania i przeprowadzania wyborów oraz różne wizje demokracji wybierane przez państwa. Konwencji wynikające m.in. z istniejącego w Europie bogactwa rozwoju historycznego, różnorodności kulturowej i myśli politycznej.

Ostateczna ocena, czy wymagania art.3 Protokołu nr 1 zostały spełnione, należy jednak do Trybunału, który musi być przekonany, że ograniczenia praw nie dotyczą samej ich istoty i nie pozbawiają ich skuteczności, ale realizują uprawniony cel. Zastosowane środki muszą być proporcjonalne. W szczególności żaden z warunków nie może utrudniać swobodnego wyrażenia opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego - innymi słowy - muszą one wyrażać lub nie przeszkadzać w wyrażaniu troski o zachowanie integralności i skuteczności procedury wyborczej umożliwiającej poznanie

woli ludności w drodze wyborów powszechnych. Każdy wyjątek od zasady wyborów powszechnych rodzi ryzyko osłabienia demokratycznej legitymacji wybranego w ten sposób ciała ustawodawczego i uchwalanych przez nie ustaw. Wyłączenie jakiejś grupy lub kategorii ludności musi więc być zgodne z celami art.3 Protokołu nr 1.

Trybunał badał kwestię prawa skazanych więźniów do głosowania w sprawie Hirst (no. 2) przeciwko Wielkiej Brytanii (orzeczenie z 6 października 2005r.). Uznał w nim, że w związku z tym, że w państwach Konwencji istnieje wiele rozmaitych sposobów jej rozwiązania, musiał ograniczyć się jedynie do ustalenia, czy przyjęte rozwiązania, pozostawiając ustawodawcy krajowemu wybór środków zabezpieczenia praw zagwarantowanych w art. 3 Protokołu nr 1, nie oznaczały przekroczenia granic możliwego do zaakceptowania marginesu swobody.

Przy badaniu okoliczności tamtej sprawy Trybunał uznał, że ustawodawstwo Wielkiej Brytanii odebrało w sposób bezwzględny wszystkim skazanym przebywającym w więzieniu wynikające z Konwencji prawo do głosowania. Zakaz ten stosował się do nich automatycznie, niezależnie od długości wyroków, natury i wagi przestępstwa oraz indywidualnych okoliczności. Takie ogólne, automatyczne i bezwzględne ograniczenia dotyczące żywotnie ważnego prawa Konwencji wykraczają poza dające się zaakceptować – niezależnie od tego, jak szerokie, granice swobody państwa. Są one niezgodne z art. 3 Protokołu nr 1.

Trybunał zauważył również, że zakaz ten obejmował wiele kategorii sprawców i wyroków skazujących na kary od jednego dnia do dożywotniego więzienia i od względnie drobnych przestępstw do tych najgroźniejszych.

Wreszcie, Trybunał potwierdził, że później - w sprawie Frodl v. Austria (orzeczenie z 8 kwietnia 2010r.) - musiał badać zgodność z art.3 Protokołu nr 1 sytuacji w tym materii istniejącej w Austrii. Wyraził wtedy pogląd, że przy ocenie proporcjonalności tego środka ważne jest ustalenie, czy decyzja o jego zastosowaniu została podjęta przez sędziego i zawierała odpowiednie uzasadnienie.

Czy w tym przypadku pozbawienie prawa do głosowania było zgodne z art.3 Protokołu nr 1?

Odpowiedź na to pytanie wymagała ustalenia najpierw, czy nastąpiła ingerencja w prawa skarżącego na podstawie tego przepisu, a następnie - jeśli tak - rozważenia, czy realizowała ona jeden lub więcej uprawnionych celów i była proporcjonalna.

W rezultacie kary dodatkowej skarżący nie mógł wziąć udziału w głosowaniu w wyborach parlamentarnych. Stanowiło to ingerencję w jego prawo zapisane w art.3 Protokołu nr 1.

Trybunał już wcześniej przyznał, że odebranie skazanym więźniom prawa do głosowania w wyborach można uważać za realizację celów takich, jak zapobieganie przestępczości, wzmocnienie odpowiedzialności obywatelskiej i poszanowania rządów prawa. Również już wcześniej stwierdził, że w prawie włoskim pozbawienie tego prawa osoby, której wymierzono karę dodatkową zakazu pełnienia funkcji publicznych realizowało uprawniony cel: zapewnienia właściwego działania i zachowania systemu demokratycznego.

W tej sprawie Trybunał nie znalazł powodu do innych wniosków i zgodził się, że odebranie prawa do głosowania w wyborach miało służyć wzmocnieniu odpowiedzialności obywatelskiej, poszanowaniu rządów prawa i zapewnieniu właściwego działania i zachowania systemu demokratycznego.

Wielka Izba musiała następnie ocenić, czy zasady wskazane w orzeczeniu Hirst (nr 2) wymagały rzeczywiście ponownego rozważenia, jak twierdził rząd Wielkiej Brytanii występujący w tej sprawie jako strona trzecia.

Trybunał potwierdził, że chociaż nie jest formalnie związany swoimi wcześniejszymi wyrokami, jednak w interesie pewności prawnej, przewidywalności i równości wobec prawa nie powinien bez właściwych powodów odchodzić od swoich wcześniejszych precedensów. Z drugiej strony jednak Konwencja jest przede wszystkim systemem ochrony praw człowieka, Trybunał musi więc brać pod uwagę zmieniające się warunki w państwie, którego dotyczy skarga oraz ogólnie w państwach Konwencji i reagować np. na wszelkie rozwijające się wspólne podejścia co do standardów do osiągnięcia.

Od czasu wyroku w sprawie Hirst (nr 2) nic – jak się wydaje - nie nastąpiło ani się nie zmieniło w skali europejskiej ani na tle Konwencji, co mogłoby sugerować potrzebę ponownego rozważenia wskazanych w nim zasad. Analiza wchodzących w grę dokumentów międzynarodowych i europejskich oraz informacje charakterze prawoporównawczym wskazują raczej na tendencję przeciwną, a więc w kierunku redukcji ograniczeń prawa skazanych więźniów do głosowania.

Trybunał potwierdził więc zawarte w nim zasady a w szczególności niezgodność z art.3 Protokołu nr 1 sytuacji, w której niezależnie od natury lub wagi popełnionych przestępstw oraz indywidualnej sytuacji poszczególnych osób, określona grupa zostaje pozbawiona prawa do głosowania w wyborach w sposób ogólny, automatyczny i bezwzględny tylko dlatego, że odbywa karę więzienia.

Przy odpowiedzi na pytanie, czy decyzja o pozbawieniu skazanego więźnia prawa do głosowania powinna być podjęta przez sąd, Trybunał zauważył, że Izba w tej sprawie stwierdziła naruszenie art.3 Protokołu nr 1 wskazując, iż nie doszło do zbadania przez sąd natury i wagi przestępstwa. W swoich wnioskach oparła się m.in. na wspomnianym wyroku Trybunału w sprawie Frodl.

W tamtej sprawie jako jedno z wymaganych kryteriów proporcjonalności pozbawienia prawa do głosowania w wyborach Izba Trybunału wymieniła również podjęcie decyzji w tym zakresie przez sędziego z towarzyszącym jej konkretnym uzasadnieniem. Oznaczało to rozszerzoną interpretację zasad ustalonych w wyroku w sprawie Hirst (nr 2), którą Wielka Izba nie w pełni podziela. Wielka Izba nie wymieniała w nim wyraźnie interwencji sędziego jako ważnego kryterium oceny proporcjonalności odebrania prawa do głosowania w wyborach. Kryteria ograniczają się do tego, czy było ono ogólne, automatyczne i bezwzględne w rozumieniu wskazanym przez Trybunał. Interwencja sędziego zasadniczo może gwarantować proporcjonalność ograniczeń prawa do głosowania więźniów, nie oznacza to jednak, że nabierają one charakteru automatycznego, ogólnego i bezwzględnego tylko dlatego, że nie zostały zarządzane przez sędziego. Odebranie prawa do głosowania może nastąpić w okolicznościach wskazanych w przepisach i być uzależnione od takich czynników, jak natura lub waga popełnionego przestępstwa.

Materiał prawnoporównawczy wskazywał że rozwiązania polegające na ograniczeniu prawa skazanego więźnia do głosowania znacznie różnią się w poszczególnych krajowych systemach prawnych, zwłaszcza jeśli chodzi o wymóg decyzji sądowej. Spośród badanych państw jedynie 19 nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń. Wśród pozostałych 24 państw stosujących różne ograniczenia, 11 wymaga decyzji sądu karnego w konkretnej sprawie (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi najsurowszych wyroków – jak w Grecji i w Luksemburgu).

Informacja ta wskazuje, że państwa mają swobodę regulacji tej materii w zależności od wybranych przez nie różnych wizji demokracji wynikających m.in. z istniejącego w Europie bogactwa rozwoju historycznego, różnorodności kulturowej i myśli politycznej. W szczególności dla ochrony praw zagwarantowanych w art.3 Protokołu nr 1 państwa mogą pozostawić sądom ocenę proporcjonalności ograniczenia prawa do głosowania więźniów, mogą też wprowadzić przepisy określające okoliczności, w których może to nastąpić. W tym drugim przypadku sam ustawodawca będzie miał obowiązek ważyć konkurujące ze sobą interesy, aby ograniczenie nie było ogólne, automatyczne i bezwzględne. Rola Trybunału będzie natomiast polegała na zbadaniu, czy w danym przypadku rezultat ten został osiągnięty oraz czy treść przepisów albo decyzja sądu były zgodne z art.3 Protokołu nr 1.

Przy ocenie, czy prawo zagwarantowane w art.3 Protokołu nr 1 było w tym przypadku przestrzegane, Trybunał zauważył, że kwestia odebrania skarżącemu prawa do głosowania w wyborach nie była badana przez sąd, przed którym toczył się proces. W wyrokach nie ma o tym żadnej wzmianki. Nastąpiło to w rezultacie kary dodatkowej zakazu sprawowania przez niego funkcji publicznych orzeczanego wobec każdego skazanego na karę dożywotniego więzienia albo na karę pięciu lat więzienia lub wyższą.

Odebranie prawa do głosowania bez żadnej konkretnej decyzji sądowej nie oznacza naruszenia art.3 Protokołu nr 1. Musi ono bowiem być również nieproporcjonalne – ze względu na sposób zastosowania lub prawnego uregulowania - do realizowanych uprawnionych celów, a więc wzmocnienia odpowiedzialności obywatelskiej, poszanowania rządów prawa i zapewnienia właściwego działania i zachowania systemu demokratycznego.

Zdaniem Trybunału przepisy włoskie określające okoliczności odebrania prawa do głosowania wskazują na troskę ustawodawcy o dostosowanie ich do szczególnych okoliczności z uwzględnieniem takich czynników, jak waga przestępstwa i zachowanie sprawcy. Stosuje się je wyłącznie w związku z niektórymi przestępstwami przeciwko państwu czy systemowi sądowemu albo przestępstwami, które zdaniem sądów, zgodnie z kodeksem karnym, zasługują na szczególnie dolegliwe kary. Bierze się przy tym pod uwagę sytuację osobistą sprawcy oraz okoliczności łagodzące i obciążające. Środek ten stosuje się więc do skazanych na kary trzech lat więzienia lub wyższe. Prawo włoskie dostosowuje okres stosowania tego środka do wymierzonej kary a w rezultacie do wagi przestępstwa: przy karach od trzech lat więzienia do pięciu pozbawia się prawa do głosowania w wyborach na pięć lat, a przy karach pięciu lat więzienia lub wyższych - na zawsze. Skarżący został skazany m.in. za morderstwo, usiłowanie morderstwa, znęcanie się nad rodziną, a więc poważne przestępstwa, które doprowadziły Sąd Apelacyjny w Rzymie do wymierzenia mu kary dożywotniego więzienia złagodzonej później do 30 lat.

W tych okolicznościach Trybunał nie mógł uznać, że system włoski ma charakter ogólny, automatyczny i bezwarunkowy, co w sprawie Hirst (nr 2) było powodem stwierdzenia naruszenia art.3 Protokołu nr 1. We Włoszech nie odbiera się prawa do głosowania w wyborach w związku z drobnymi przestępstwami albo takimi, które – chociaż są zasadniczo poważniejsze - nie zasługują na wymierzenie kary trzech lat więzienia lub wyższej, biorąc pod uwagę okoliczności, w jakich zostały popełnione i osobistą sytuację sprawcy. W rezultacie duża liczba skazanych więźniów nie jest pozbawiona prawa do głosowania.

Poza tym Trybunał nie mógł zlekceważyć faktu, że zgodnie z prawem włoskim skazany pozbawiony prawa do głosowania na zawsze, może je po pewnym czasie w określonych warunkach odzyskać. Ponadto długość kary rzeczywiście odbytej może ulec skróceniu w ramach przewidzianego ustawowo mechanizmu przedterminowych zwolnień. Oznacza to, że może on wystąpić o rehabilitację i w ten sposób wcześniej odzyskać to prawo. System włoski nie jest więc nadmiernie rygorystyczny. W okolicznościach tej sprawy Trybunał uznał, że ograniczenia prawa skarżącego do głosowania nie mogły utrudniać swobodnego wyrażenia opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego ani nie wpływały negatywnie na integralność i skuteczność procesu wyborczego. Granice swobody przyznane rządowi w tej sferze nie zostały więc przekroczone. W rezultacie nie nastąpiło naruszenie art. 3 Protokołu nr 1 (stosunkiem głosów szesnaście do jednego).

Uwagi:

Orzeczenie o tyle istotne, że Wielka Izba potwierdziła w nim usilnie kwestionowane przez władze brytyjskie dotychczasowe zasady dotyczące ograniczeń prawa do głosowania przez więźniów zawarte w orzeczeniu Hirst. W tym wypadku chodziło o Włochy, ale nie był niespodzianką udział w tej sprawie jako strony trzeciej rządu Wielkiej Brytanii, który jednak praktycznie nic nie wskórał.