

Polityczna rola TK



W niepewnych dla demokracji czasach Trybunał Konstytucyjny nie powinien zawsze ściśle trzymać się litery prawa – mówi Konrad Lachmayer, komentując unieważnienie przez austriacki TK wyniku wyborów prezydenckich

Polityczna rola TK

W niepewnych dla demokracji czasach Trybunał Konstytucyjny nie powinien zawsze ściśle trzymać się litery prawa

Niespełna dwa tygodnie temu Trybunał Konstytucyjny Austrii unieważnił z powodu nieprawidłowości wynik drugiej tury wyborów prezydenckich. Spodziewał się pan takiego rozstrzygnięcia?

Nie byłem nim zaskoczony. Trybunał po prostu zdecydował się kontynuować swoją dotychczasową linię orzeczniczą w sprawach dotyczących naruszeń prawa wyborczego. A jego podejście w tych kwestiach zawsze było bardzo formalistyczne.

Czy aby nie za bardzo? Wśród zarzutów, jakie postawili komisjom wyborczym autorzy wniosku do TK, nie było przecież fałszowania głosów...

To prawda. W sprawach protestów wyborczych trybunał zawsze bierze jednak pod uwagę dwa kryteria. Po pierwsze, czy liczba głosów, przy których doszło do nieprawidłowości, była tak duża, że teoretycznie wynik wyborów mógł być inny. W drugiej turze głosowania na prezydenta naruszenie procedur stwierdzono zaś w przypadku blisko 78 tys. głosów, a kandydat Zielonych Alexander Van der Bellen wygrał przewagą tylko nieco ponad 30 tys. głosów. Oczywiście nie było żadnych dowodów na to, że doszło do fałszerstwa. Ale TK uznał, że formalnych nieprawidłowości było na tyle dużo, że potencjalnie mogły one wpłynąć na to, kto ostatecznie został zwycięzcą. Wystarczy zatem, że istniała choćby matematyczna możliwość zniekształcenia wyników wyborów. Drugie kryterium dotyczy tego, jak bardzo zbliżoną liczbę głosów otrzymali kandydaci do urzędu. A jak już wspominałem, w drugiej turze różnica ta była bardzo niewielka, bo obaj politycy dostali po ok. 1,5 mln głosów.

I nie ma znaczenia, jakiego kalibru były to naruszenia?

Nie. Zdaniem TK prawo wyborcze musi być po prostu stosowane rygorystycznie, aby wykluczyć jakiegokolwiek nadużycia i manipulacje. Jeden z głównych zarzutów Partii Wolnościowej, która zainicjowała skargę do trybunału, odnosił się do nieprawidłowości przy liczeniu głosów oddanych drogą pocztową. Chodziło o to, że listy zaczęto otwierać już w dzień wyborów, a nie dzień później, jak wymagają tego przepisy. W niektórych obwodach przygotowaniami do liczenia głosów listownych zajmowała się z kolei jedna osoba, podczas gdy zgodnie z prawem musi to robić komisja wyborcza jako organ kolegialny. Drugi najważniejszy zarzut postawiony we wniosku do TK dotyczył wycieku do mediów informacji o wynikach głosowania w poszczególnych okręgach przed zamknięciem lokali wyborczych. Oczywiście w ostatnich latach było mnóstwo podobnych przypadków braku profesjonalizmu wśród członków komisji wyborczych i traktowania procedur po macoszemu. Od początku lat 80. trybunał rozpatrzył pewnie



dr hab. Konrad Lachmayer, specjalista od porównawczego prawa konstytucyjnego z Uniwersytetu w Durham i Węgierskiej Akademii Nauk

ok. 300 protestów wyborczych. Tyle że do tej pory w większości takich spraw było arytmetycznie niemożliwe, aby stwierdzone naruszenia miały znaczenie dla rezultatu głosowania. Tym razem było inaczej. Problem w tym, że nieprawidłowości, które w ostatnich dekadach zdarzały się praktycznie przy każdych wyborach i o których doskonale wiedziały zarówno trybunał, jak i opinia publiczna, teraz zostały wykorzystane jako powód do unieważnienia całego głosowania. Zdarzało się to wcześniej przy głosowaniach lokalnych, ale nigdy w wyborach powszechnych.

Tylko czy rzeczywiście był to powód wystarczający?

Jak już powiedziałem, TK jedynie potwierdził swoje formalistyczne stanowisko w kwestii naruszeń procedur zabezpieczających prawidłowy przebieg wyborów. Tylko że w omawianej sprawie skutkiem tego podejścia było anulowanie głosowania. Nie twierdzą, że rozstrzygnięcie trybunału było właściwe. Nie było jednak zaskakujące. Trybunał Konstytucyjny chciał przede wszystkim pokazać, że ma świadomość tego, jak wysoką stawkę mają te wybory prezydenckie oraz że traktuje wszelkie potencjalne uchybienia niezwykle poważnie. Zdarzyło się więc coś zupełnie bez precedensu. TK poświęcił całą trzytygodniową sesję na zbadanie wyłącznie skargi FPÖ, przesłuchując w sumie ponad 60 świadków. Problem w tym, że choć przekonali oni trybunał, że wielu urzędników w istocie nie przejmowało się zbytnio procedurami wyborczymi, to żaden z nich nie dostrzegł jakichkolwiek prób manipulowania głosami. Skoro już trybunał prowadzi tak kompleksowe, drobiazgowo postępowanie, to uważam, że powinien jednocześnie zbadać, jaki naprawdę wpływ miały jego ustalenia na wynik wyborów, i poważnie zastanowić się nad zmianą swojej linii orzeczniczej. Konsekwencje jego formalistycznego podejścia okazały się bowiem zbyt poważne.

W przypadku ostatniego orzeczenia austriacki trybunał nieco poszedł na łatwiznę i przyjął, że sztywno trzymając się formalizmu, nie pozostawi wątpliwości co do swojej neutralności politycznej. A efekt tego był dokładnie odwrotny

Bo niewykluczone, że decyzja o powtórzeniu wyborów utoruje drogę do prezydentury skrajnie prawicowego populisty, który niejednokrotnie sugerował, że za nic ma wartości leżące u podstaw UE?

Dokładnie tak. Trybunał implicite rozstrzygnął o losach demokratycznego głosowania, choć w swoim wyroku w ogóle się na ten temat nie wypowiedział. Przypomnę, ostatnie wybory prezydenckie były niezwykle delikatną kwestią. TK powinien w takiej sytuacji lepiej zrównoważyć formalistyczne rozumienie zasady rządów prawa oraz potencjalnych konsekwencji wyroku dla austriackiej demokracji.

Paradoksalnie trybunał uchylił więc demokratyczną wolę wyborców, ściśle trzymając się litery prawa?

A tym samym przyczynił się do destabilizacji politycznej. Moim zdaniem tak kompleksowo badając całą sprawę, powinien wziąć tę kwestię pod uwagę, zwłaszcza że doskonale zdaje sobie sprawę, że żyjemy w dość niepewnych dla demokracji czasach. Jest to tym bardziej zaskakujące, że w ostatnich 30 latach Trybunał Konstytucyjny Austrii coraz bardziej odchodził od formalistycznej interpretacji prawa w kierunku nowych strategii i sposobów argumentacji opartych na zasadach takich jak demokracja, rzędy prawa czy rozumność. Stał się sądem znacznie bardziej aktywnym, a co za tym idzie – wzrosła jego rola polityczna.

Jakie miało to przełożenie na konkretne orzecznictwo?

Na przykład od lat 80. TK coraz częściej powoływał się na zasadę rozsądnosci, wymagając od ustawodawcy, aby prawo stanowione było z nią zgodne. Oczywiście zasada ta daje parlamentowi znaczny margines swobody, co nie zmienia faktu, że trybunał może stwierdzić niekonstytucyjność przepisów, które uznaje za nierozsądne. Ponadto TK bardzo otworzył się na orzecznictwo trybunału w Strasburgu i Trybunału Sprawiedliwości UE, a europejska konwencja praw człowieka i obywatela traktowana jest obecnie jako formalna część austriackiego prawa konstytucyjnego. Co ciekawe, w 2012 r. TK wydał bardzo ambitny wyrok, zgodnie z którym regulacje krajowe, aby były uznane za zgodne z ustawą zasadniczą, muszą jednocześnie być zgodne z Kartą praw podstawowych UE. W efekcie trybunał dorobił się bardzo bogatego orzecznictwa w zakresie ochrony praw człowieka.

Nie dotyczy to spraw związanych z naruszeniami prawa wyborczego?

Nie, tu wciąż widzimy pozostałości starego podejścia. W przypadku ostatniego orzeczenia trybunał nieco poszedł na łatwiznę i przyjął, że sztywno trzymając się formalizmu, nie pozostawi wątpliwości co do swojej neutralności politycznej. A efekt tego był dokładnie odwrotny. Dlatego uważam, że tak istotne jest, aby na temat orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego toczyła się żywa dyskusja publiczna. Żeby było jasne, uważam, że silny TK jest niezbędną instytucją

w każdej zdrowej demokracji. Nawiązuję tu zwłaszcza do problemów sądów konstytucyjnych w Polsce i na Węgrzech. Ale nie może też funkcjonować jak model austriacki, który jest zupełnie pozbawiony transparentności. Opinia publiczna nie ma u nas dostępu do informacji o tym, jak głosują poszczególni sędziowie TK. Oni sami nie mają zaś możliwości zgłoszenia zdania odrębnego. Tylko niektóre rozprawy są też otwarte dla publiczności.

To chyba dość dziwna praktyka?

Nie dziwna, lecz stara. Austriacki TK, ustanowiony w 1920 r., był pierwszym na świecie sądem specjalistycznym, mającym monopol na kwestie konstytucyjności prawa. I nie tylko w Austrii, ale w całej Europie kontynentalnej przez długi czas dominował pogląd, że wyroki sądu konstytucyjnego muszą potwierdzać i wzmacniać jego autorytet w takich sprawach. Dlatego zdania odrębne były wykluczone. Myślę jednak, że w XXI w. takie podejście jest nie do obrony i potrzebna jest reforma, dzięki której jawność prac trybunału stałaby się adekwatna do jego obecnej rangi prawnej i politycznej.

Opinia publiczna nie ma u nas dostępu do informacji o tym, jak głosują poszczególni sędziowie TK. Oni sami nie mają zaś możliwości zgłoszenia zdania odrębnego

Czy pana zdaniem ta polityczna pozycja trybunału nie stała się teraz zbyt mocna?

TK, przez sam sposób, w jaki został zaprojektowany, jest aktorem politycznym, który ponosi odpowiedzialność za utrzymanie porządku demokratycznego. Sędziowie konstytucyjni posługują się przede wszystkim argumentacją prawną, ale też jest oczywiste, że w swoich rozważaniach biorą pod uwagę wartości i racje polityczne. Złóżymy więc wśród nich są zarówno byli sędziowie sądów powszechnych czy akademicy, jak i byli parlamentarzyści. Kiedy nastają czasy niestabilne, trybunał powinien jeszcze aktywniej niż zwykle strzec konstytucji. Dlatego złudne jest przekonanie, że przyjmując podejście formalistyczne, trzyma się z daleka od konfliktów politycznych.

A austriackiej opinii publicznej nie oburzyło to, że sędziowie jedną decyzją tak po prostu unieważnili wyniki wyborów? Myślę, że taka właśnie reakcja byłaby w Polsce.

To ciekawe. Austriacy jednak mniej lub bardziej akceptują wyrok trybunału. Jeszcze przed wniesieniem skargi do TK FPÖ zaczęła się plotka, że mogło dojść do manipulacji wyborczych. W mediach społecznościowych zaczęło oczywiście hućceć. Decyzja TK była więc dla wielu potwierdzeniem, że w wyborach doszło do nadużycia. Ludzie są też jednak zmęczeni i poirytowani tym, że wkrótce mają przed sobą kolejne wybory. Myślę zresztą, że z tego powodu w powtórzonej drugiej turze głosowania frekwencja nie będzie już tak wysoka jak poprzednio.

©

Rozmawiała Emilia Świętochowska