



Forum Młodych Dyplomatów

www.diplomacy.pl

Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i w praktyce międzynarodowej

Sławomir Szyszka

Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i w praktyce międzynarodowej

Sławomir Szyszka
Warszawa 2011

Niniejsza publikacja przedstawia poglądy własne autora. Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomatów” nie ponosi odpowiedzialności za treści w niej zawarte.

Wydawca

Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomatów”
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa
www.diplomacy.pl, info@diplomacy.pl
tel.: +48 22 205 06 72
fax: +48 22 658 04 01

SPIS TREŚCI

PODZIĘKOWANIA	4
WPROWADZENIE	5
MĘŻOWIE ZAUFANIA.....	6
OBSERWATORZY LOKALNI	7
CO NA TO OBWE?	9
KODEKS WYBORCZY A OBSERWATORZY LOKALNI	11
OBČIANSKE OKO	12
OBSERWATORZY MIĘDZYNARODOWI W POLSCE.....	13
MISJA OBWE NA WYBORY PARLAMENTARNE W 2007 ROKU	17
KODEKS WYBORCZY A OBSERWATORZY MIĘDZYNARODOWI.....	20
CZY ARTYKUŁ 50. KODEKSU JEST ZGODNY Z KONSTYTUCJĄ?.....	21
JAK TO ROZWIĄZANO W WIELKIEJ BRYTANII?.....	23
SKROMNA PROPOZYCJA.....	25
POST SCRIPTUM.....	26
O WYDAWCY.....	27

PODZIĘKOWANIA

Wyrazy podziękowania należą się Panu **Marcinowi Skubiszewskiemu**, dzięki któremu uzyskałem ciekawe informacje na temat białoruskich obserwatorów w Polsce. Pragnę podziękować także **Markowi Szymańskiemu** Przewodniczącemu Przedstawicielstwa Regionalnego FMD w Poznaniu za wnikliwą recenzję oraz cenne uwagi i spostrzeżenia. Szczególne wyrazy uznania należą się Pani **Janinie Skrzypczak** za jak zawsze nieocenioną pomoc i korektę tekstu.

Jestem dłużnym tym wszystkim, dzięki którym mogłem obserwować wybory oraz pracować przy organizacji misji obserwacyjnych. Chciałbym poprzez ten tekst podziękować Im za wszystko, czego się nauczyłem, ale także za okazaną pomoc i życzliwość. Pozostaję w nadziei, że jakkolwiek przyczynię się do tego by, obserwowanie wyborów przez niezależnych obserwatorów lokalnych stało się możliwe także w Polsce.

Sławomir Szyszka

Luty 2011 r.

WPROWADZENIE

Obserwacją wyborów zajmuję się od kilku lat, choć głównie poza Polską. W naturalny sposób w pewnym momencie zadałem sobie pytanie, jak to wygląda w naszym kraju? By na nie odpowiedzieć przez ponad pół roku zbierałem dokumenty, artykuły i raporty z obserwacji, a nawet testowałem działanie regulacji prawnych. Dzięki temu tekst ten jest w równym stopniu efektem bibliotecznych poszukiwań, jak i praktycznych doświadczeń.

W tym czasie dwie rzeczy stały się dla mnie oczywiste. Pierwszą jest fakt, iż Polska regularnie wysyła obserwatorów wyborczych w nawet najdalsze zakątki świata. Nic w tym dziwnego, skoro organizacja monitorująca wybory w 56 państwach członkowskich OBWE swoją siedzibę ma właśnie w Warszawie. Warto podkreślić, że podczas ostatnich wyborów prezydenckich na Ukrainie obserwatorzy z Polski ponownie stanowili największą grupę.

Drugą jest to, że w naszym prawie wyborczym o obserwatorach zapomniano. Jeszcze do niedawna próżno było szukać choćby słowa „obserwator”, nie mówiąc już o pojedynczym artykule. Próbę rozwiązania problemu podjęto w Kodeksie wyborczym. W ustawie tej obserwatorom międzynarodowym nadano uprawnienia mężów zaufania. Prawa obserwatorów lokalnych ponownie pominięto. Kodeks ich nawet nie wymienia.

MĘŻOWIE ZAUFANIA

W obecnie obowiązujących Ordynacjach i Ustawach wyborczych¹ prawo do obserwacji procesu głosowania i liczenia głosów zarezerwowano dla mężów zaufania. Wyznaczają ich pełnomocnicy komitetów wyborczych, którzy mają prawo wskazać do każdej okręgowej i obwodowej komisji wyborczej po jednym mężu zaufania. Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej definiuje ich prawa w następujący sposób:

„Art. 57. 2. Mężowie zaufania mają prawo w dniu głosowania przebywać w lokalu wyborczym na podstawie upoważnienia wydanego przez pełnomocników, zgodnie z art. 45. ust. 2.

Art. 61. 3. Przy ustalaniu wyników głosowania i sporządzaniu protokołu mają prawo być obecni mężowie zaufania, którzy mogą wnieść do protokołu uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów.”²

Wspomniane upoważnienia wydawane są według wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) i pozwalają na obserwowanie prac tylko jednej wcześniej określonej komisji wyborczej.

Wydaje się, iż powszechne przekonanie o spójności procedur oraz wysokie zaufanie do komisji wyborczych wpływają na zainteresowanie samych komitetów wyborczych możliwością wyznaczania mężów zaufania.³ Gdy w maju 2010 roku w związku z wyborami prezydenckimi zwróciłem się do trzech komitetów w sprawie możliwości pełnienia tej funkcji w polskiej ambasadzie w Skopje⁴ uzyskałem upoważnienie od jednego z nich.

¹ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

² Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

³ Potwierdza to raport misji obserwacyjnej OBWE/ODIHR wyborów parlamentarnych w Polsce w 2007 r.. W odwiedzanych w dniu głosowania lokalach wyborczych obserwatorzy OBWE nie odnotowali obecności mężów zaufania. *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, s. 23.

⁴ Obwodowa Komisja Wyborcza nr 116.

Międzynarodowe misje obserwacyjne OBWE i Komisji Europejskiej, (w których obserwatorzy z Polski stanowią istotną część) w swoich raportach regularnie zalecają umożliwienie obserwacji wszystkich etapów procesu wyborczego obserwatorom lokalnym. O prawach obserwatorów lokalnych pamiętano także w Deklaracji Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów.⁵ Wśród jej sygnatariuszy jest Parlament Europejski, Komisja Europejska i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Deklaracja zobowiązuje obserwatorów międzynarodowych do:

„(...) oceny i raportowania czy monitoring wyborów przez niezależnych obserwatorów lokalnych i organizacje obserwacyjne jest możliwy przy braku dyskryminacji i czy mogą one prowadzić ich działalność bez nadmiernych ograniczeń lub interwencji. Międzynarodowe misje obserwacyjne powinny zabiegać o prawa obywateli do prowadzenia obserwacji wyborów przez niezależnych obserwatorów lokalnych bez jakichkolwiek nadmiernych ograniczeń lub interwencji (...)”.⁶ [wszystkie tłum. Autora]

Tymczasem ‘nasze’ Ordynacje i Ustawy milczą w tym zakresie. Na temat możliwości obserwowania procedur wyborczych przez organizacje pozarządowe lub indywidualnych obywateli nie znajdziemy w nich nawet słowa.

Wygląda na to, że jesteśmy za obserwowaniem wyborów wszędzie tylko nie u nas. Domagamy się od innych państw (poprzez misje obserwacyjne) by umożliwiły monitoring wyborczy obserwatorom lokalnym, chociaż w Polsce prawnie jest to niemożliwe. Gdy w październiku 2010 roku w związku z wyborami samorządowymi zwróciłem się do PKW z prośbą o zarejestrowanie, jako obserwatora lokalnego otrzymałem decyzję odmowną. Uzasadnioną ją tym, że stosowna Ordynacja⁷ nie przewiduje możliwości „obserwacji wyborów przez osoby niezwiązane z komitetami wyborczymi”.⁸

W moim odczuciu obecna sytuacja ogranicza prawo do społecznej kontroli procesu wyborczego oraz jest sprzeczna z potrzebą zwiększenia udziału obywateli w procesie wyborczym. Co istotniejsze może być sprzeczna także z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski.

⁵ *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, United Nations, Nowy Jork, 27 października 2005 r..

⁶ „ (...) evaluate and report on whether domestic nonpartisan election monitoring and observation organizations are able, on a nondiscriminatory basis, to conduct their activities without undue restrictions or interference. International election observation missions should advocate for the right of citizens to conduct domestic nonpartisan election observation without any undue restrictions or interference ...” artykuł 16. Deklaracji.

⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁸ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej [ZPOW-703-117/10] z dnia 25 października 2010 r..

W 1990 roku Polska podpisała Dokument Spotkania Kopenhaskiego⁹, zobowiązując się do umożliwienia obserwacji wyborów obserwatorom lokalnym. Artykuł 8. Dokumentu tak to definiuje:

„Państwa członkowskie uznają, że obecność obserwatorów, zarówno międzynarodowych jak i lokalnych może wpłynąć pozytywnie na proces wyborczy w państwach, w których odbywają się wybory. Dlatego też zapraszają obserwatorów z wszystkich państwa członkowskich KBWE i wszystkich odpowiednich instytucji i organizacji, które mogą wyrazić taką wolę do obserwowania przebiegu wyborów organizowanych na poziomie narodowym, w zakresie dozwolonym przez ich prawo. A także będą starać się, by umożliwić podobny dostęp do przebiegu wyborów organizowanych na poziomie lokalnym.”¹⁰

Dotąd nie zdołaliśmy wprowadzić do naszego prawa wyborczego zapisów realizujących te zobowiązania. Również w Kodeksie wyborczym nie znalazłem chociażby słowa na temat obserwatorów lokalnych.

⁹ Dokument Spotkania Kopenhaskiego z dnia 29 czerwca 1990 r. Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (obecnie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie).

¹⁰ „The participating States consider that the presence of observers, both foreign and domestic, can enhance the electoral process for States in which elections are taking place. They therefore invite observers from any other CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations who may wish to do so to observe the course of their national election proceedings, to the extent permitted by law. They will also endeavour to facilitate similar access for election proceedings held below the national level. “, artykuł 8. Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego.

Przedterminowe wybory parlamentarne w Polsce w 2007 roku były obserwowane (pierwszy taki przypadek) przez 12 ekspertów OBWE/ODIHR.¹¹ Wśród wielu zauważonych problemów raport będący efektem ich pracy wskazuje na brak możliwości obserwacji wyborów przez obserwatorów lokalny. W efekcie misja zaleciła Polsce:

„(...) w celu usunięcia wszelkich niejasności i by w pełni dostosować prawo do zobowiązań OBWE, powinno ono w szczególności zapewnić dostęp międzynarodowym i lokalnym niezależnym obserwatorom do wszystkich etapów procesu wyborczego.”¹²

Dodatkowo przypomniano korzyści, jakie mogą przynieść niezależni obserwatorzy lokalni poprzez obiektywny monitoring i zachęcono do wprowadzenia odpowiednich regulacji:

„Dokument Kopenhaski OBWE z 1990 roku jasno potwierdza korzyści płynące z lokalnego monitoringu, który może poprzez obiektywny nadzór odgrywać wartościową rolę w zapewnieniu zachowania najlepszych praktyk. Zachęcamy Polskę do wprowadzenia odpowiednich regulacji w tym zakresie.”¹³

Polska zobowiązała się do ‘niezwłocznej’ realizacji zaleceń misji obserwacyjnych OBWE/ODIHR podpisując Deklarację Szczytu OBWE w Istambule w 1999 roku. Mówi o tym artykuł 26. Deklaracji:

„Doceniamy rolę ODIHR w pomocy państwom w rozwoju prawa wyborczego w zgodzie z zasadami i zobowiązaniami OBWE i zgadzamy kierować się niezwłocznie wyborczymi ocenami i rekomendacjami ODIHR.”¹⁴

Zobowiązała się także podpisując Kartę Europejskiego Bezpieczeństwa Konferencji OBWE w Istambule w 1999 roku. Artykuł 25. Karty:

¹¹ Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE zajmujące się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka.

¹² „(...) in order to remove any uncertainty and to comply fully with OSCE commitments, the law should specifically provide for access for international and domestic non-partisan observers to all stages of the election process.”, *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, s. 7.

¹³ “The 1990 OSCE Copenhagen Document clearly acknowledges the benefits deriving from domestic observation, which can play a valuable role through objective scrutiny in ensuring that best practices are maintained. Poland is encouraged to consider introducing relevant provisions to this effect.”, *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, s. 20.

¹⁴ “We appreciate the role of the ODIHR in assisting countries to develop electoral legislation in keeping with OSCE principles and commitment, and we agree to follow up promptly ODIHR’s election assessments and recommendations.”, *Istanbul Summit Declaration, 1999 r.*

„Zgadzamy kierować się niezwłocznie ocenom wyborów i rekomendacjami ODIHR.”¹⁵

Niestety w odróżnieniu od Norwegii¹⁶ czy Wielkiej Brytanii¹⁷ gdzie OBWE obserwowała ostatnio wybory i podobnie jak w Turkmenistanie lub Uzbekistanie zaleceń OBWE Polska nie realizuje. I chociaż od 2007 roku minęło już kilka lat i kilka kolejnych kampanii wyborczych¹⁸ to w zakresie praw obserwatorów lokalnych (a raczej ich braku) nic się nie zmieniło.

Zauważyła to nawet szacowna Komisja Wenecka¹⁹ w swojej analizie statusu obserwatorów wyborczych²⁰ podając w przypisie Polskę (obok Rosji), jako przykład państwa, w którym rekomendacje misji obserwacyjnych nie przynoszą efektu:

„Często zdarza się, że rekomendacje sporządzone po obserwacji wyborów nie mają efektu. W takich przypadkach, państwa europejskie powinny dać pozytywny przykład i jeśli to konieczne, zreformować prawo wyborcze w celu włączenia zapisów regulujących proces obserwacji.”²¹

Brak odpowiednich regulacji jest w sprzeczności z Kodeksem Dobrych Praktyk Wyborczych²² Komisji Weneckiej, w którym jasno określa się, że:

„Zarówno krajowi jak i międzynarodowi obserwatorzy powinni otrzymać najszerzej możliwą sposobność udziału w obserwacji wyborów.”²³

Jesienią 2011 roku odbędą się w Polsce kolejne wybory parlamentarne. Nic dziwnego, że ODIHR już zapisał je w swoim kalendarzu obserwacji.

¹⁵ „We agree to follow up promptly the ODIHR’s election assessment and recommendations.”, Charter for European Security, Istanbul 1999 r..

¹⁶ Na temat realizacji zaleceń misji OBWE/ODIHR monitorującej wybory parlamentarne w Norwegii z dnia 14 września 2009 r. w: *Report to OSCE/ODIHR Response to OSCE’s EAM Report of 27 November 2009*, Stortingsvald, 31 maja 2010 r.; *Cooperation with ODIHR in follow-up to the Election Mission Assessment report on parliamentary Election in Norway in September 2009*, Delegation of Norway to the OSCE, 10 czerwca 2010 r..

¹⁷ Wielka Brytania – wybory generalne 6 maja 2010 r..

¹⁸ Wybory do Parlamentu Europejskiego – 7 czerwca 2009 r., wybory prezydenckie – 20 czerwca i 4 lipca 2010 r., wybory samorządowe – 21 listopad 2010 r..

¹⁹ Europejska Komisja Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo.

²⁰ *Summary of Recommendations on an International Recognized Status of Election Observers*, European Commission for Democracy through Law – Venice Commission, Strasburg, 15 czerwca 2009 r., punkt 23.

²¹ „It often happens that recommendations made following election observation do not have any effect. In such cases, European countries should show a positive example and, if necessary, reform their electoral legislation in order to include provisions on the observation process.”, jw..

²² *Code of Good Practice in Electoral Matters* oraz *Guidelines and Explanatory Report* – dokument zatwierdzony przez Komisję Wenecką podczas 51. i 52. sesji w 2002 r..

²³ „Both national and international observers should be given the widest possible opportunity to participate in an election observation exercise.” *Code of Good Practice in Electoral Matters*, artykuł 3.2..

Szansą na zmianę był poselski projekt ustawy Kodeks wyborczy mający unormować w jednym akcie prawnym całość prawa wyborczego. Chociaż w artykule 50. Kodeksu uregulowano status obserwatorów międzynarodowych to ponownie zupełnie pominięto obserwatorów lokalnych.

Zastanawiające, dlaczego w projekcie prawo do obserwacji nadano tylko obserwatorom międzynarodowym? Zwłaszcza, że artykuł 8. Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego, (który nakłada na Polskę to zobowiązanie) dotyczy w równym stopniu obserwatorów lokalnych, jak i międzynarodowych. Czym kierowali się posłowie dokonując podziału na mających prawo do statusu obserwatora - obserwatorów międzynarodowych i własnych obywateli, którym Kodeks tego prawa nie daje?

Opinia Komisji Weneckiej Rady Europy nie pozostawia tutaj wątpliwości. W swoich wytycznych na temat statusu obserwatorów²⁴ Komisja podkreśla, że:

„Zarówno międzynarodowi jak i lokalni obserwatorzy powinni mieć zagwarantowane takie same wolności i prawa.”²⁵

Zaleca również:

„W celu zagwarantowania praw obserwatorów i by uniknąć niejasności w tym zakresie, konkretne odniesienie do międzynarodowych i lokalnych obserwatorów powinno być wprowadzone w krajowym prawie wyborczym.”²⁶

Pomijając w Kodeksie prawa obserwatorów lokalnych (i organizacji pozarządowych ich zrzeszających) zignorowano także zobowiązania wynikające z postanowień artykułu 27. Karty Europejskiego Bezpieczeństwa Konferencji OBWE z 1999 roku:

„Pozarządowe organizacje mogą odgrywać istotną rolę w promocji praw człowieka, demokracji i zasad prawa. Są one integralną częścią silnego społeczeństwa obywatelskiego. Zobowiązujemy się do zwiększenia zdolności organizacji pozarządowych, by umożliwić ich

²⁴ *Guidelines on an Internationally Recognised Status of Election Observers, European Commission for Democracy through Law – Venice Commission, Strasburg, 14 grudnia 2009 r. [CDL-AD(2009)059].*

²⁵ „Both international and domestic election observers should be granted the same freedoms and rights.” *Guidelines*, s. 3, punkt 10.

²⁶ „In order to guarantee the rights of observers and to avoid ambiguity in this respect, specific reference to international and domestic observers should be introduced in domestic electoral legislation.” *Guidelines*, s. 4, punkt 14.

pełen wkład do dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, respektu dla praw człowieka i fundamentalnych wolności.”²⁷

Wysłałem zapytania w tej sprawie do członków komisji sejmowej²⁸ pracującej nad tym projektem, a gdy 7 grudnia 2010 roku ustawa trafiła już do Senatu, zwróciłem się do senatorów i komisji senackiej.²⁹

Ostatecznie po 8 dniach pracy w nocy 17 grudnia Senat RP wprowadził do mającej 553 artykuły ustawy, 314 poprawek oraz pozostawiając artykuł 46 (obecnie 50) bez zmian, jeszcze tej samej nocy przyjął całą ustawę.

Wydaje się, że teraz pomoc może już tylko Obywatelskie Oko.

OBČIANSKE OKO

Wybory parlamentarne na Słowacji we wrześniu 1998 roku śledzili liczni obserwatorzy międzynarodowi w tym misja OBWE/ODIHR. Centralna Komisja Wyborcza zapewniła im dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego. Prawa tego odmówiono obserwatorom lokalnym skupionym w Obcianskim Oku.³⁰

Organizacja zaskarżyła konstytucyjność decyzji powołując się na prawo obywateli do uczestniczenia w wyborach. Trybunał Konstytucyjny przyznał rację obserwatorom lokalnym i nakazał zapewnienie możliwości obserwowania prac komisji wyborczych. Czy musimy powtarzać słowackie doświadczenia sprzed 12 lat?

²⁷ “Non-governmental organizations (NGOs) can perform a vital role in the promotion of human rights, democracy and the rule of law. They are an integral component of a strong civil society. We pledge ourselves to enhance the ability of NGOs to make their full contribution to the further development of civil society and respect for human rights and fundamental freedoms.” *Charter for European Security*, Istanbul 1999 r..

²⁸ Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego.

²⁹ Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (w obydwu przypadkach nie otrzymałem jakiegokolwiek odpowiedzi).

³⁰ *Handbook for Domestic Election Observers*, ODIHR, Warszawa, 2003 r., s. 16; *The Slovak Republic Parliamentary Elections 25-26 September 1998, ODIHR final report*.

Wbrew powszechnej opinii, obserwatorzy międzynarodowi przynajmniej kilkakrotnie podjęli obserwację (lub próbę obserwacji) wyborów w Polsce. Choć posiadam informacje o dziesięciu takich przypadkach to jest niemal pewnym, że było ich dużo więcej.

Wśród organizacji zainteresowanych naszymi wyborami aż czterokrotnie pojawia się Brytyjska Grupa Praw Człowieka Helsinki. Organizacja kontrowersyjna do tego stopnia, że trudno jej aktywność traktować jakkolwiek poważnie.³¹ Dwukrotnie wybory w Polsce obserwowała misja OBWE/ODIHR. Sporym sukcesem zakończył się program „Obserwacja wyborów: teoria i praktyka”. Przyjrzyjmy się doświadczeniom organizacji obserwującym wybory w Polsce.

Pierwsze wolne wybory samorządowe w maju 1990 roku obserwowała 5-cio osobowa grupa obserwatorów reprezentujących Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych³² państw Rady Europy. Przedstawiciele Konferencji przyjechali na zaproszenie rządu polskiego. Towarzyszyło im dwóch przedstawicieli Stanów Zjednoczonych.³³

Jak sami podkreślają w powyborczym raporcie,³⁴ korzystali z pełnej pomocy władz - tłumaczy, „szoferów” a nawet rządowych limuzyn. W oczywisty sposób narusza to podstawowe zasady pracy obserwatorów wyborczych, którzy powinni być bezstronni. Przyjmowanie korzyści od władz kraju, którego wybory się obserwuje, stawia pod znakiem zapytania sam status obserwatorów. Takie to jednak były czasy.

Niemniej jednak, być może dzięki tej pomocy w dniu głosowania odwiedzili w sumie około 50 komisji wyborczych w Gdańsku, Krakowie, Warszawie i w wielu okolicznych miejscowościach. Obserwowali także początek liczenia głosów (Warszawa) oraz „centrum elektronicznego zliczania” w Krakowie.

W efekcie powstał solidny raport³⁵, który świetnie oddaje nastrój tamtych historycznych wyborów. Cytowany w nim „Mr Novak” z Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (MSZ RP) wyraził nadzieję na członkostwo Polski we Wspólnotach Europejskich w ciągu 10-20 lat.³⁶

³¹ „The Economist” w tytule swojego artykułu określił organizację, jako: „Grupa praw człowieka która broni dyktatorów”, *Yanukovich's friends: A human-rights group that defends dictators*, 2 grudnia 2004 r..

³² Przemianowana w 1994 r. na Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

³³ Wiceprzewodniczący Narodowej Komisji Wyborczej Partii Demokratycznej oraz Dyrektor Generalny Stowarzyszenia Burmistrzów Miast Stanów Zjednoczonych.

³⁴ *The Municipal Elections in Poland on 27 May 1990, Mission report of the CLRAE*, s. 10.

³⁵ Dostępny na stronie internetowej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

³⁶ „Mr. Novak outlined the new political priorities of the Polish Government, the first aim being Polish entry into the Council of Europe and an association contract with the European Communities, with a view to possible membership within 10-20 years.”, *The Municipal Elections in Poland on 27 May 1990, Mission report of the CLRAE*, s. 14.

Rządowego wsparcia nie otrzymali członkowie Brytyjskiej Grupy Praw Człowieka Helsinki, którzy podjęli się obserwacji wyborów w Polsce 10 lat później, wyborów parlamentarnych w 2001 roku (i ponownie w 2005 roku) oraz obu tur wyborów prezydenckich 2005 roku.

Najwyraźniej przy braku możliwości akredytacji (prawo wyborcze jej nie przewiduje) Grupa postanowiła obserwować w oparciu o prawo międzynarodowe. Efekty tego były do przewidzenia. Obserwatorzy napotkali „opór”³⁷ ze strony komisji wyborczych oraz odmowę udostępnienia najprostszych danych takich jak liczba zarejestrowanych wyborów czy frekwencja. W komisji numer 3 w Gdańsku usunięto ich z pomocą policji.³⁸ Liczenia głosów wcale nie pozwolono obserwować. Nic dziwnego, że po tych doświadczeniach członkowie Grupy uznali, że Polska:

“ (...) traktuje obserwatorów wyborów, jako intruzów pomimo tego, że przystąpiła do porozumień OBWE, które pozwalają na monitoring wyborów państw członkowskich...”³⁹

Wybory parlamentarne z 2005 roku postanowiła obserwować także grupa obserwatorów z Białorusi.⁴⁰ Po oficjalnym zaproszeniu z Polski, ambasada białoruska skierowała do MSZ RP formalną prośbę o akredytację. I tutaj rozpoczęły się ‘schody’. Z powodów wcześniej już wymienianych odmówiono akredytacji.⁴¹ W zamian MSZ RP oraz PKW zapewniły, że Białorusini otrzymają swobodny dostęp do lokali wyborczych. W dniu wyborów okazało się to niemożliwe w wielu przypadkach. Żaden z białoruskich obserwatorów nie został dopuszczony do liczenia głosów.⁴² Fakty te wraz z innymi ustaleniami ‘misji obserwacyjnej’

³⁷ “The Group’s representatives met resistance from many polling commissions who were uneasy about the presence of foreign observers. Many officials refused to cooperate at all ...”, *Poland: Europe’s neo-con Nation*, Raport Brytyjskiej Grupy Praw Człowieka Helsinki z monitoring wyborów prezydenckich w Polsce w październiku 2005 r. dostępny na stronie internetowej organizacji.

³⁸ “At polling station No. 3 (Gdansk) BHHRG observers were ushered out of the polling station and threatened with the security personnel.”, *The Parliamentary Election*, Raport Brytyjskiej Grupy Praw Człowieka Helsinki z monitoring wyborów parlamentarnych w Polsce we wrześniu 2005 r. dostępny na stronie internetowej organizacji.

³⁹ “(...) regards election observers as an intrusion even though it is a signature to OSCE agreements that permit monitoring of member countries; pools ...”, jw..

⁴⁰ Przedstawiciele Zgromadzenia Narodowego Republiki Białorusi, Centralnej Komisji Wyborczej i Referendalnej Białorusi, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ambasady Republiki Białorusi w Polsce.

⁴¹ “Однако, ссылаясь на отсутствие в избирательном законодательстве Польши института международных наблюдателей, польская сторона отказалась официально аккредитовать белорусских наблюдателей и не выдала им соответствующих документов.”, Obserwacja wyborów parlamentarnych w Republice Polskiej, oświadczenie wydane przez Stałego Przedstawiciela Białorusi przy OBWE, 6 października 2005 r.. O białoruskiej misji dowiedziałem się dzięki uprzejmości Pana Marcina Skubiszewskiego. Wspominał o niej w komentarzu do artykułu „Gazety Wyborczej”: *Havel: na wybory w Polsce powinni przyjechać obserwatorzy*, 3 września 2007 r.. Dzięki niemu uzyskałem także dostęp do cytowanego tu oświadczenia przedstawiciela Białorusi przy OBWE.

⁴² „В день выборов им было отказано в доступе на целый ряд избирательных участков. Ни один из белорусских наблюдателей ни на одном участке, где осуществлялось наблюдение, не был допущен на процедуру подсчета голосов.”, jw..

zostały zaprezentowane na forum OBWE. Wskazano na oczywiste naruszenia zobowiązań Dokumentu Kopenhaskiego.⁴³

W tej sytuacji interesującą jest informacja o Fundacji „Dialog na rzecz demokracji”. Jej członkowie rok później, 26 listopada, zostali dopuszczeni do obserwacji liczenia głosów podczas drugiej tury wyborów samorządowych w Lublinie.⁴⁴ Z jedynej notatki⁴⁵ o tej obserwacji nie sposób wywnioskować czy posiadali akredytację PKW. Pominęto w niej również kraj pochodzenia obserwatorów – możemy się go tylko domyślać po zastosowaniu tam języka rosyjskiego.

Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku obserwowała licząca 23 „ekspertów” misja OBWE/ODIHR. Z konieczności spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej wytypowano do obserwacji 15⁴⁶, w tym Polskę. Obserwatorzy otrzymali akredytację.

W powyborczym raporcie⁴⁷ misji, jako pozytywne przykłady podkreślono wprowadzenie do prawa wyborczego Austrii, Luksemburgu oraz Wielkiej Brytanii zapisów regulujących status obserwatorów międzynarodowych.⁴⁸ Jednocześnie zachęcono pozostałe państwa w tym ponownie Polskę, które nadal tego nie zrobiły do:

„ (...) wprowadzenia poprawek do prawa wyborczego w celu zapewnienia odpowiedniego dostępu i współpracy lokalnych i międzynarodowych obserwatorów w zgodzie z zobowiązaniami OBWE.”⁴⁹

Plan obserwacji przedterminowych wyborów prezydenckich w czerwcu 2010 roku ogłosiła międzynarodowa organizacja obserwatorów wyborów Wspólnoty Niepodległych Państw.⁵⁰ Przy braku jakichkolwiek informacji o efektach lub choćby próbie podjęcia monitoringu wydaje się, że cała sprawa zakończyła się na deklaracji.⁵¹

⁴³ „(...) и введенные выше факты свидетельствуют о явном нарушении Польшей ряда своих обязательств в отношении организации и проведения выборов, содержащихся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года.”, jw..

⁴⁴ „(...) при мониторинге процесса голосования, так и при подсчете голосов, ...”, notatka Fundacji „Dialogu na rzecz demokracji” z obserwacji drugiej tury wyborów samorządowych w Lublinie z dnia 26 listopada 2006 r.. Pełen tekst notatki dostępny na stronie: (www.electiondog.net/doc.php?lang=eng&docid=2558).

⁴⁵ Jw..

⁴⁶ Czechy, Grecja, Łotwa, Litwa, Polska: 11-17 maja; Dania, Malta, Rumunia, Słowenia, Hiszpania: 18-24 maja, Austria, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Szwecja: 25-30 maja.

⁴⁷ *Election to the European Parliament 4-7 June 2009*, OSCE/ODIHR Expert Group Report 11-30 May 2009, Warszawa, 22 września 2009 r..

⁴⁸ „Positive examples of EU Member States that in recent years have amended their legislation to accommodate international election observation are Austria, Luxembourg and the United Kingdom.”, jw., s. 39.

⁴⁹ „... introducing amendments into election legislation in order to ensure adequate access and co-operation for domestic and international observers, in line with OSCE commitments.”, jw..

⁵⁰ Międzynarodowa organizacja po nadzorowaniu wyborów CIS-EMO.

⁵¹ *CIS-EMO направит миссии наблюдателей в Польшу, Киргизию, Чехию и Словакию*, notatka na stronie internetowej CIS-EMO z dnia 24 kwietnia 2010 r..

Zupełnie inaczej rozwinęła się inicjatywa programu „Obserwowanie wyborów: teoria i praktyka”.⁵² Jego celem jest zainteresowanie młodych Białorusinów, choć nie tylko monitoringiem wyborczym w różnych krajach oraz nabycie praktycznych doświadczeń w zakresie obserwacji procedur wyborczych.

Program otrzymał oficjalną akredytację dla 33⁵³ obserwatorów z Białorusi, Litwy i Szwecji. Podzieleni na 10 grup odwiedzili 171 komisji wyborczych na obszarze Okręgowej Komisji Wyborczej w Białymstoku. Według mojej wiedzy była to największa obserwacja prac komisji wyborczych przeprowadzona w naszym kraju.

Wybory w Polsce okazały się pozytywnym doświadczeniem. Natalia Yakauleva z Białorusi, która obserwowała liczenie głosów w komisji numer 44 w Białymstoku, (a wcześniej kwietniowe wybory lokalne na Białorusi), nie była w stanie ukryć emocji:

„Jestem w siódmym niebie! Właśnie w taki sposób głosy powinny być liczone! I to jest tylko 50 kilometrów od białoruskiej granicy ...”⁵⁴

Jeszcze w tym samym roku - chociaż wybory samorządowe, obserwowała na terenie Lublina 24 osobowa grupa obserwatorów z Białorusi, Ukrainy i Rosji.⁵⁵ Niestety nie posiadam jakichkolwiek bliższych informacji o przebiegu tej obserwacji. Trudno wyrokować, czy dopuszczono ich do prac komisji wyborczych przy braku akredytacji. Biorąc pod uwagę charakter wyborów samorządowych mogło to mieć miejsce.

⁵² Strona internetowa programu: (www.eotp.info).

⁵³ Zaproszeni, jako przedstawiciele Szwedzkiego Międzynarodowego Centrum Liberalnego. Według informacji prasowych obserwację podjęło ostatecznie 31 osób. *Obserwatorzy wyborów: Polska powinna być przykładem dla Białorusi*, Portal internetowy „RMF24”, 21 czerwca 2010 r..

⁵⁴ “I am on the seventh heaven! This is how ballots should be counted! And it is only 50 km from the Belarusian border ...”, *Election in Poland: polling in disarray, but votes are counted*, strona internetowa programu Obserwacja wyborów: teoria i praktyka, 29 czerwca 2010 r..

⁵⁵ List Stefana Jaworskiego, Przewodniczącego PKW z dnia 24 stycznia 2011 r. [ZPOW-066-9/11] w odpowiedzi na moje pismo z dnia 19 stycznia 2011 r..

MISJA OBWE NA WYBORY PARLAMENTARNE W 2007 ROKU

Wydarzenia związane z pierwszą i w zasadzie jedyną⁵⁶ misją obserwacyjną OBWE/ODIHR w Polsce wymagają osobnego omówienia. Przypomnijmy ich przebieg.

Na początku września Vaclav Havel wyraził pogląd, że: „(...) Byłoby w interesie wszystkich obywateli Polski, gdyby na te wybory zostali zaproszeni międzynarodowi obserwatorzy.”⁵⁷

Co zrozumiałe, opinia ta została szeroko skomentowana. Rzecznik Praw Obywatelskich RP zwrócił się nawet o podanie jej przesłanek.⁵⁸

Faktycznie, w dniu 17 września, nie mogąc doczekać się zwyczajowego zaproszenia obserwatorów i w sytuacji krótkiego kalendarza wyborów przedterminowych 2007 r., ODIHR wystosował do MSZ RP notę. Informowano w niej, że w związku ze spodziewanym zaproszeniem Biuro zamierza przeprowadzić standardową misję oceniającą zasadność (i ewentualnie zakres) obserwacji wyborów.⁵⁹ Misja miałaby przebywać w Polsce od 24-26 września.⁶⁰

Wieczorem 21 września, Agence France Presse powołując się na anonimowego dyplomata w Wiedniu podała, że rząd polski nie byłby zadowolony z przybycia zagranicznych obserwatorów.⁶¹ Stanowisko to potwierdził Robert Szaniawski - rzecznik MSZ RP - wyjaśniając, że: „Polska jest krajem o utrwalonej demokracji i nie widzimy konieczności misji OBWE w sprawie wyborów w naszym kraju.”⁶²

Według minister spraw zagranicznych Anny Fotygi niewłaściwe było już samo: „(...) stawianie demokratycznego państwa członkowskiego pod presją. Sam fakt wymuszania tego na Polsce (...)”⁶³

Swoje stanowisko Pani minister poparła opinią Przewodniczącego Komitetu Żydów Amerykańskich - Pana Davida Harrisa:

⁵⁶ Misja obserwacyjna wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. obejmowała wybory w 15 państwach i z oczywistych powodów (15 osobnych wyborów obserwowanych przez jedną misję) miała wyjątkowy charakter.

⁵⁷ Havel: *na wybory w Polsce powinni przyjechać obserwatorzy*, „Gazeta Wyborcza”, 3 września 2007 r..

⁵⁸ List Rzecznika Praw Obywatelskich RP do Vaclava Havla z dnia 5 września 2007 r. oraz odpowiedź Vaclava Havla datowana na 10 października 2007 r..

⁵⁹ Dotyczy standardowej Misji Oceny Potrzeb (Needs Assessment Mission – NAM) zgodnie z metodologią ODIHR wysłaną przed podjęciem decyzji o obserwacji (lub nie) wyborów w danym kraju.

⁶⁰ Treść za: *Co takiego było w liście OBWE, co oburzyło Fotygę?*, „Gazeta Wyborcza”, 27 września 2007 r..

⁶¹ Polska odmówiła zgody na przyjazd obserwatorów OBWE na wybory parlamentarne, „Gazeta Wyborcza”, 21 września 2007 r..

⁶² JW..

⁶³ *Anna Fotyga będzie negocjować z szefem OBWE sprawę obserwatorów na wybory*, „Gazeta Wyborcza”, 26 września 2007 r.; P. Gillert, *Polska chce rozmawiać z OBWE*, „Rzeczpospolita”, 27 września 2007 r..

„Pan Harris zgadzał się ze mną, że nie może mieć miejsca w rodzinie OBWE tak polityczne traktowanie demokratycznego państwa członkowskiego.”⁶⁴

Bartosz Węglarczyk z „Gazety Wyborczej” trafnie podsumował całą sytuację: „To już nie głupota, to nie arogancja, to nie ignorancja. To jest dramat.”⁶⁵ W ponad dwudziestoletniej historii obserwacji wyborów przez OBWE nikt się wcześniej na to nie zdobył. Nawet Aleksander Łukaszenka, nawet dyktatorzy Azji Centralnej zapraszają obserwatorów OBWE na wszystkie wybory.⁶⁶

Nie widząc innego wyjścia, 27 września Prezydent RP Bronisław Komorowski (wówczas, jako wiceprzewodniczący opozycyjnej Platformy Obywatelskiej RP) upublicznił notę ODIHR. Rozdając ją dziennikarzom zaapelował o przemyślenie decyzji i korektę stanowiska rządu.⁶⁷

Dopiero, gdy treść dokumentu stała się powszechnie znana i po spotkaniu z samym przewodniczącym OBWE Angelem Moratinosem ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga zmieniła zdanie i zasugerowała możliwość kompromisu:

„Od OBWE oczekujemy zmiany sposobu rozmowy.”⁶⁸

W dniu 2 października po kolejnym liście ODIHR do Anny Fotygi odbyło się kolejne spotkanie, tym razem z Christianem Strohałem – Dyrektorem ODIHR. W jego trakcie Dyrektor Strohal został poinformowany przez minister Fotygę o, jak to określono we „Wspólnym Oświadczeniu”⁶⁹:

„(...) systemie demokratycznym w Polsce i jego osiągnięciach oraz o sytuacji politycznej w regionie (...)”⁷⁰

Ostatecznie zaproszono obserwatorów, ale kampania wyborcza była już w pełni. Formowana w tych warunkach misja rozpoczęła pracę dopiero 9 października – w zaledwie 2 tygodnie⁷¹ przed datą wyborów.⁷²

⁶⁴ Jw..

⁶⁵ Wpis na blogu Bartosza Węglarczyka, *Polska nie wpuszcza OBWE*, 21 września 2007 r..

⁶⁶ Jedynym wyjątkiem wybory parlamentarne w Turkmenistanie w 2004 r..

⁶⁷ P. Wroński, M. Wojciechowski, *Opozycja: Zaproszenie OBWE*, „Gazeta Wyborcza”, 28 września 2007 r..

⁶⁸ *Fotyga sugeruje szansę na porozumienie w sprawie obserwatorów OBWE*, „Gazeta Wyborcza”, 28 września 2007 r..

⁶⁹ Wspólne Oświadczenie OBWE i MSZ RP, wpis na stronie internetowej MSZ RP, 2 października 2007 r..

⁷⁰ Jw..

⁷¹ Czyli niezgodnie z metodologią ODIHR, która wymaga obserwacji całego procesu wyborczego. W praktyce oznacza to konieczność przynajmniej dwumiesięcznej obserwacji.

⁷² “Following an invitation from the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 2 October and a Needs Assessment Mission undertaken on 4 and 5 October 2007, the OSCE/ODIHR deployed an Election Assessment Mission (EAM) for the 21 October 2007 elections ...”, *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report*, s. 2.

W całej tej sprawie interesujące są komentarze polityków i osób powszechnie znanych. Świadczą o poziomie znajomości procedur, świadomości podpisanych zobowiązań międzynarodowych oraz wiedzy o tym, czym ODIHR się zajmuje. Wśród wielu opinii zupełnie niemądrych znalazłem nie mniej opinii wyważonych i rozsądnych. Nie będziemy ich tutaj przytaczać - zwłaszcza tych niemądrych. Wszystkie nadal znajdują się w dziennikach z września 2007 roku.

Skandal wokół zaproszenia misji OBWE miał i dobre strony. Skłonił ostatecznie posłów do wprowadzenia w Kodeksie wyborczym zapisów regulujących status obserwatorów, choć tylko tych międzynarodowych. Po półtorarocznej pracy nad projektem Kodeksu w styczniu 2011 roku Sejm RP uchwalił ustawę. Jesienne wybory parlamentarne odbędą się już z uwzględnieniem nowych rozwiązań. Przyjrzymy się tym przepisom.

KODEKS WYBORCZY A OBSERWATORZY MIĘDZYNARODOWI

W ustawie Kodeks wyborczy wprowadzono pierwszy raz zapisy normujące pracę obserwatorów międzynarodowych. Artykuł 50. Kodeksu określa to następująco:

„§1. Międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych.

§2. Obserwatorzy, o których mowa w § 1, posiadają uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów.”

Dotychczas to Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP⁷³ lub Państwowa Komisja Wyborcza⁷⁴ zapraszały obserwatorów, powołując się na: „(...) zobowiązania wynikające z podpisania przez Rzeczpospolitą Polską Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego.”⁷⁵ Ponadto zgodnie z uprawnieniami PKW każdorazowo wydawała wytyczne⁷⁶ regulujące ich pracę.

Kodeks precyzuje to i jednocześnie określa prawa obserwatorów międzynarodowych. Nakłada także na PKW wymóg porozumienia w sprawie zaproszenia obserwatorów z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

⁷³ Misję OBWE/ODIHR: „Following an invitation from the Ministry of Foreign Affairs of Poland ...” *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report*, s. 1.. Zobacz też: Wspólne oświadczenie OBWE i MSZ RP, Warszawa, 2 października 2007 r..

⁷⁴ Uchwała PKW z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r. [Monitor Polski, nr 19, poz. 241, 2009 r.]; Uchwała PKW z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r. [Monitor Polski, nr 20, poz. 406, 2010 r.].

⁷⁵ Uchwały PKW z dnia 23 kwietnia 2010 r. oraz z dnia 16 marca 2009 r., jw..

⁷⁶ Załączniki do Uchwał PKW z dnia 16 marca 2009 r. i Uchwały z dnia 23 kwietnia 2010 r., jw.; Załącznik do uchwały PKW z dnia 15 października 2007 r. w sprawie obserwacji zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przez Misję Oceniającą Wybory Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) [Monitor Polski, nr 76, poz. 812, 2007 r.].

CZY ARTYKUŁ 50. KODEKSU JEST ZGODNY Z KONSTYTUCJĄ?

Czyli krótko o tym, kto powinien mieć prawo do obserwacji wyborów w Polsce – „Stowarzyszenie Demokratyczny Wałbrzych” czy „Młodzi Prawnicy Gruzji”?

Podczas jednego z ostatnich posiedzeń⁷⁷ Komisja sejmowa pracująca nad projektem Kodeksu wyborczego, rozpatrywała propozycję Instytutu Spraw Publicznych dotyczącą możliwości głosowania korespondencyjnego dla obywateli Polski przebywających za granicą – obecnie jest to spora grupa. Komisja debatowała już wcześniej nad tym zagadnieniem zastanawiając się, czy nie należałoby tego prawa rozszerzyć na wszystkich wyborców. Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski zauważył, że:

„(...) przyznanie prawa tylko wybranej grupie wyborców (przebywającej za granicą) nie jest zgodne z przepisami polskiej Konstytucji.”

Jakkolwiek jest tak, iż wyborcy za granicą są w szczególnej sytuacji, to na podobnej zasadzie przyznanie prawa do statusu obserwatora wybranej grupie - tylko obserwatorom międzynarodowym - może być sprzeczne z Konstytucją. Według mnie, rozwiązanie to jest sprzeczne z zasadą elementarnej sprawiedliwości i zwyczajnie nieprzyzwoite. Dlaczego obserwatorzy międzynarodowi (w tym organizacje pozarządowe z innych państw) mają mieć większe prawa niż obserwatorzy lokalni (oraz zrzeszające ich organizacje pozarządowe) będący obywatelami Polski?

Tym samym artykuł 50. Kodeksu może być sprzeczny z artykułem 2. Konstytucji:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

Jeśli podczas wyborów parlamentarnych 2011 r. do PKW zgłoszą się chociażby dwie organizacje pozarządowe zainteresowane obserwacją liczenia głosów - powiedzmy „Stowarzyszenie Demokratyczny Wałbrzych” z Polski oraz „Młodzi Prawnicy” z Gruzji to PKW zgodnie z Kodeksem⁷⁸ zarejestruje obserwatorów międzynarodowych z Gruzji. Ale czy zarejestruje także obserwatorów z polskiej organizacji? Skoro Kodeks nie przewiduje statusu obserwatorów lokalnych, PKW nie będzie miała podstawy prawnej, by ich zarejestrować.

Mamy, więc dwie organizacje pozarządowe – jedną z prawem do obserwacji liczenia głosów, a drugą bez tego prawa. Przy czym kryterium decydującym o podziale będzie miejsce zarejestrowania danej organizacji. Organizacje zarejestrowane w Polsce nie mają prawa do

⁷⁷ Posiedzenie 32. z dnia 9 listopada 2010 r..

⁷⁸ „ (...) po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, ...”, Kodeks wyborczy, artykuł 50..

obserwacji w swoim własnym kraju. Jedyną szansą dla nich jest próba obejścia tego przepisu. „Młodzi Prawnicy Gruzji” być może zgodziliby się zarejestrować, jako swoich obserwatorów międzynarodowych, także osoby posiadające obywatelstwo polskie. Na przykład swoich kolegów – „Młodych Prawników Polski”.

Jeśli przy braku możliwości formalnej akredytacji „Stowarzyszenie Demokratyczny Wałbrzych” podejmie jednak próbę obserwacji⁷⁹, to jego członkowie zgodnie z Kodeksem mogą zakończyć noc wyborczą z grzywną lub nawet w areszcie. Przykład ten pokazuje absurdalność sytuacji.

Można oczywiście powiedzieć, że PKW będzie mogła zarejestrować obserwatorów lokalnych biorąc pod uwagę prawo międzynarodowe - „Zobowiązania wynikające z podpisania przez Rzeczpospolitą Polską Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego”.⁸⁰ Problem w tym, że Dokument Kopenhaski ma charakter deklaratywnego ‘prawa miękkiego’. Państwa zgodziły się w nim realizować przyjęte zobowiązania, ale nie jest on prawnie wiążący.⁸¹ Zresztą do dziś, w ponad 20 lat od jego podpisania, nie ma prawdopodobnie jakiegokolwiek państwa, które w pełni realizowałoby ‘kopenhaskie deklaracje’, ponieważ tak należałoby je nazywać.

Z drugiej strony PKW zarejestrowała⁸² w kwietniu 2010 roku grupę 33 obserwatorów międzynarodowych – młodych ludzi z organizacji pozarządowych realizujących program „Obserwowanie wyborów: teoria i praktyka”. Uznając widocznie zobowiązania kopenhaskie, jako mające wystarczającą moc prawną do podjęcia takiej decyzji.

W tej sytuacji Kodeks wyborczy, a w szczególności jego artykuł 50., nie realizując zobowiązań wynikających z artykułu 8. Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego oraz artykułu 26. Deklaracji Szczytu OBWE w Istambule i artykułu 25. Karty Europejskiego Bezpieczeństwa Konferencji OBWE w Istambule, dotyczących prawa do obserwacji wszystkich etapów procesu wyborczego przez niezależnych obserwatorów lokalnych może być sprzeczny z artykułem 9. Konstytucji:

„Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.”

⁷⁹ „Niejako półlegalnie” jak wyraził się o swoich plakatach wyborczych jeden z kandydatów do Parlamentu Europejskiego, którego kampanię monitorowano w ramach monitoringu finansowania kampanii wyborczej przeprowadzonego przez Programu Przeciw Korupcji, Fundacji im. Stefana Batorego w 2009 r..

⁸⁰ Uchwała PKW z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie obserwacji przez obserwatorów międzynarodowych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r. [Monitor Polski, nr 20, poz. 406, 2010 r.].

⁸¹ Podobną opinię wyraził Marcin Skubiszewski: “(...) umowy tworzące OBWE nie mają statusu ratyfikowanego traktatu (taki traktat wszedłby automatycznie do polskiego prawa wewnętrznego). A w ordynacji o tym zapomniano.” Komentarz do artykułu „Gazety Wyborczej”: *Havel: na wybory w Polsce powinni przyjechać obserwatorzy*, 3 września 2007 r..

⁸² Jw..

Pozostają dwie możliwości, z których jedna może wykluczać drugą.

JAK TO ROZWIĄZANO W WIELKIEJ BRYTANII?

Jeszcze do niedawna, podobnie jak w Polsce, status obserwatorów wyborczych pozostawał nieuregulowany. Po raportach⁸³ misji OBWE/ODIHR, wskazujących na brak możliwości obserwacji wyborów przez obserwatorów lokalnych (jak i międzynarodowych) tamtejsze władze w lipcu 2006 roku wprowadziły odpowiednie regulacje.⁸⁴ Dzięki temu mogłem obserwować wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii w maju 2010 roku, jako „obserwator indywidualny”. Myślę, że warto przyjrzeć się tamtejszym doświadczeniom i być może wykorzystać niektóre z nich w naszym kraju.

Cechą szczególną przyjętych rozwiązań jest otwartość całego procesu. Prawo do akredytacji w odróżnieniu od zwyczajowej praktyki nadano także „obserwatorom indywidualnym”. Wymogi formalne ograniczono do minimum.

Wypełniony formularz aplikacyjny, fotografia na potrzeby identyfikatora, kopia dokumentu tożsamości, zgoda na wpisanie do spisu obserwatorów, deklaracja przestrzegania Regulaminu obserwatorów⁸⁵, znajomości odpowiednich regulacji⁸⁶ i niekaralności w zakresie nielegalnych praktyk wyborczych w ciągu ostatnich 5 lat zamykają listę. Wszystkie formalności można dopełnić drogą elektroniczną przysyłając zeskanowane dokumenty na adres observers@electoralcommission.org.uk.

Słabą stroną jest natomiast brak możliwości obserwowania rejestracji wyborców, nominowania i rejestracji kandydatów, zliczania wyników z lokalnych komisji oraz prac administracji wyborczej przed dniem głosowania. Zwróciła na to uwagę także misja obserwacyjna OBWE/ODIHR w lipcu 2010 roku podając, że:

⁸³ *United Kingdom Election for the Devolved Administrations in Scotland, Wales and Northern Ireland, Part 1: Scotland and Wales, OSCE/ODIHR Assessment Report*, 1 maja 2003 r., s. 7 oraz *Part 2 Northern Ireland*, s. 8; „In the keeping with the OSCE and other international commitments and standards, the laws of United Kingdom should be amended to provide for the presence of international and domestic non-partisan observers.”. Zalecenie powtórzone w *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, General Election 5 May 2005, OSCE/ODIHR Assessment Mission Report*, s. 9-10.

⁸⁴ Electoral Administration Act 2006, part 6 Conduct of elections, 29/6C-6F - Observation of proceedings and working practices.

⁸⁵ Dotyczy: *Code of practice for electoral observers*, Electoral observation at United Kingdom elections, The Electoral Commission, luty 2010 r..

⁸⁶ Section 66 of the Representation of the People Act 1983.

„Te rozwiązania powinny zostać rozszerzone tak by pozwolić obserwatorom wyborczym na monitorowanie wszystkich etapów procesu wyborczego (...)”⁸⁷

Ostatecznie na wybory w 2010 roku zarejestrowano 318 obserwatorów reprezentujących 45 organizacji. Swoich przedstawicieli zgłosiły Centralne Komisje Wyborcze z Armenii, Gruzji, Kazachstanu, Litwy, Malezji i Zambii oraz liczne organizacje pozarządowe. Lista wszystkich akredytowanych obserwatorów (oraz organizacji) jest opublikowana na stronie internetowej Komisji.

⁸⁷ “These provisions should be expanded to allow election observers to monitor all stages of the election process, ...” *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, General Election 6 May 2010, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, 9 lipca 2010 r..

SKROMNA PROPOZYCJA

Z brytyjskich rozwiązań w naszych realiach można by przyjąć publikowanie listy obserwatorów na stronie PKW oraz identyfikatory z fotografią. Dobrym pomysłem jest wymóg podpisania Regulaminu – tutaj warto posłużyć się Kodeksem Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów⁸⁸ lub Kodeksem ODIHR.⁸⁹

Przed wszystkim należy jednak wprowadzić do prawa wyborczego zapisy regulujące status obserwatorów lokalnych. Na przykład dodając do artykułu 50. Kodeksu wyborczego następujący zapis:

„§1. Międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, oraz obserwatorzy lokalni mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych.”

Państwowa Komisja Wyborcza tak jak dotąd administrowałaby procesem akredytacji, wydawała zaświadczenia oraz wytyczne regulujące pracę obserwatorów w zgodzie z postanowieniami Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego oraz Deklaracją Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów.

⁸⁸ *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, United Nations*, Nowy Jork, 27 października 2005 r..

⁸⁹ *Code of Conduct for ODIHR Observers, Election Observation Handbook – sixth edition*, Warszawa 2010 r., s. 33.

Profesor Bronisław Geremek komentując przysłanie misji obserwacyjnej OBWE na wybory parlamentarne w Polsce w 2007 roku stwierdził, że wolałby żeby to: „(...) sami Polacy monitorowali wybory.”⁹⁰ Nadzieję na to, że sami Polacy rozpoczną kiedyś obserwacje swoich własnych wyborów⁹¹ (a nie tylko tych na Ukrainie) mają także członkowie programu „Obserwacja wyborów: teoria i praktyka” - młodzi ludzie, którzy obserwowali zeszłoroczne wybory prezydenckie w naszym kraju.

Być może warto rozpocząć właśnie od Wałbrzycha? O Wałbrzychu stało się głośno całkiem niedawno, chociaż problemy z wyborami mają tam dłuższą historię. W 2002 roku unieważniono wybory powiatowe – jeden z kandydatów kupował głosy. Podczas ostatnich wyborów samorządowych ponownie nimi handlowano. Tym razem na masową skalę. Zaangażowani w ‘przedsięwzięcie’ przyznają, że skupowali głosy także na wybory samorządowe w 2006 roku.

Niezależnie od tego czy Ci, którzy organizowali, oraz finansowali wyborcze malwersacje w Wałbrzychu zostaną ukarani jedno jest pewne. Monitoring wyborczy przez niezależnych obserwatorów lokalnych jest w Wałbrzychu potrzebny bardziej niż gdziekolwiek.

⁹⁰ “Nie ma konieczności, by OBWE przysyłała misję. Wolałbym, żeby sami Polacy monitorowali wybory.”; *Polacy nie wpuszczą OBWE na wybory*, „Wprost 24”, 22 września 2007 r..

⁹¹ “The mission organizers hoped that they managed to engage Poles to start reviewing their election legislation and also begin their own, local, observation efforts.”, *Election in Poland: polling in disarray, but votes are counted*, Election Observation Theory & Practice, 29 czerwca 2009 r.: (<http://www.eotp.info/news/75>).

O WYDAWCY

Stowarzyszenie „Forum Młodych Dyplomatów” jest ogólnopolską Organizacją Pożytku Publicznego, gromadzącą ludzi młodych: studentów oraz absolwentów wielu polskich i zagranicznych uczelni wyższych, którzy mają sprecyzowane ambicje zawodowe i swoją przyszłość wiążą z pracą w polskiej służbie zagranicznej.

Większość z ponad 100 zwyczajnych i tymczasowych Członków FMD to osoby posiadające już doświadczenie w działalności krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych, pracownicy instytucji Unii Europejskiej lub polskiej administracji publicznej oraz pracownicy naukowcy. Stowarzyszenie istnieje od 2002 roku a jego twórcą jest Zbigniew Pisarski, obecnie Członek Rady Programowej FMD.

Misją FMD jest:

„Kreowanie i kształcenie przyszłych Liderów, którzy poprzez swoje działania zapewnią silną i stabilną pozycję Polski na arenie międzynarodowej”.

Forum Młodych Dyplomatów jest organizacją partnerską Rady Europy i członkiem Grupy Zagranica.

