

Konstrukcja i rola instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów w świetle wybranych regulacji prawnych

Genuine democratic elections are an expression of sovereignty, which belongs to the people of a country, the free expression of whose will provides the basis for the authority and legitimacy of government¹.

Międzynarodowa obserwacja wyborów - uwagi wprowadzające

Procedura wyłaniania przedstawicieli do organów władzy państwowej stanowi *sine dubio* niezwykle istotny element życia w demokratycznym państwie. Wybory, rozumiane jako złożony proces wybierania przez obywateli przedstawicieli na określone stanowiska czy do pełnienia funkcji², stanowią niejako warunek, od którego zależą całościowo procesy zachodzące w państwie. To bowiem reprezentanci, którym suweren w akcie głosowania powie-

¹ Declaration of Principles for International Election Observation, opublikowano na stronie: <http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf> [dostęp: 13.02.12].

² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 9.

rza sprawowanie władzy państwowej, przejmują odpowiedzialność za kształtowanie przyszłej polityki państwa. Ważne zatem, aby wybory, jako preludium do sprawowania władzy państwowej, spełniały demokratyczne standardy określone zarówno w przepisach prawa międzynarodowego, jak i regulacjach wewnątrzpaństwowych. Podkreślić należy, iż prawdziwie demokratyczne, rywalizacyjne wybory są podstawowym warunkiem demokratycznych rządów. Państwa powinny więc dbać o prawidłowy przebieg procedur wyborczych uczynić jednym ze swych priorytetów.

W literaturze podkreśla się, iż istotnym czynnikiem demokratyzacji procesów wyborczych jest instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów³. Nadrzędnym aktem prawnym określającym jej istotę oraz zasady jest Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów, a także stanowiący jej załącznik – Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów⁴. Oba te dokumenty przyjęte zostały 27 października 2005 r. w Nowym Jorku i należą do grupy aktów *soft law*. W związku z tym w kompetencji żadnego z sygnatariuszy Deklaracji nie leży możliwość nałożenia sankcji za nieprzestrzeganie jej postanowień. Niemniej jednak szeregi organizacji, które zdecydowały się na przyjęcie owego aktu, kierują się założeniami wynikającymi z Deklaracji w prowadzonych przez siebie misjach obserwacyjnych. Jest to związane z faktem, iż została ona opracowana przez organ o szczególnym, wręcz pionierskim znaczeniu dla obserwacji wyborów⁵ – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) z siedzibą w War-

³ J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 91.

⁴ Declaration of Principles for International Election Observation oraz Declaration of Principles for International Election Observation, opublikowano na stronie: <http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf> [dostęp: 13.02.12].

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie misji obserwacji wyborów UE: cele, praktyka i przyszłe wyzwania (2007/2217(INI)), opublikowano na stronie: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:271E:0031:0038:PL:PDF>> [dostęp: 10.02.12].

szawie. ODIHR koordynuje całokształt misji monitorujących, które odbywają się we współpracy z OBWE, a te są dość częste. Podmioty podpisujące Deklarację zobowiązały się do współpracy w zakresie prowadzenia obserwacji.

Warto zauważyć, iż wśród sygnatariuszy Deklaracji znalazły się organizacje bardzo zróżnicowane pod względem formy, genezy i obszaru działania. W katalogu tym należy odnotować obecność między innymi Unii Afrykańskiej, National Democratic Institute, ale także Komisji Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, aż po szczególnie zaangażowane w prowadzenie międzynarodowych obserwacji Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i ODIHR. Tak duże zainteresowanie omawianą instytucją międzynarodowej obserwacji wyborów jednoznacznie wskazuje, iż potrzeba kontroli procesu wyborczego jest powszechnie dostrzegana. Aktywizm wykazywany przez szereg organizacji międzyrządowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych bez wątpienia zasługuje na aprobatę.

Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów jest, jak wspomniano, kluczowym, aczkolwiek niejedynym, aktem prawnym odnoszącym się do międzynarodowej obserwacji wyborów. Zauważyć należy, iż obserwacje takie prowadzone są w ramach różnych struktur i organizacji. Każda z nich natomiast dąży do wypracowania własnego katalogu zasad, którymi będą kierować się delegowane przez nie misje obserwacyjne⁶. Dla przykładu, obserwacje prowadzone w ramach Unii Europejskiej muszą być zgodne z regułami określonymi na gruncie Handbook for European Union Election Observation, zgodności z Election Observation Handbook wymaga się od obserwatorów reprezentujących OBWE. Autonomiczne reguły obserwacji przyjęło również Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 2003 r. Podkreślić jednak należy, że żaden ze stanowionych niezależnie zbiorów zasad nie powinien pozostawać w sprzeczności z Deklaracją.

⁶ M. Rulka, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych – wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego*, [w:] S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów*, Warszawa 2011, s. 135.

Istota, etapy i zasady międzynarodowej obserwacji wyborów

Definicja legalna międzynarodowej obserwacji wyborów zawarta została w pkt 4 Deklaracji: „Międzynarodowa obserwacja wyborów to: systematyczne, wyczerpujące i dokładne zbieranie informacji dotyczących przepisów, procesów i instytucji odnoszących się do prowadzenia wyborów i innych czynników związanych z całościowym środowiskiem wyborczym; bezstronna i profesjonalna analiza tych informacji; wyciągnięcie wniosków o charakterze procesów wyborczych w oparciu o najwyższe standardy w zakresie dokładności informacji i bezstronności analiz”⁷. Jak wynika z przytoczonego fragmentu, na pojęcie międzynarodowej obserwacji wyborów składają się trzy zasadnicze elementy: zbieranie informacji o regulacjach oraz samym przebiegu wyborów, analiza tych informacji oraz wyciągnięcie stosownych konkluzji w postaci zaleceń, rekomendacji czy sprawozdań.

Pierwszy z wymienionych etapów obserwacji jest złożony, często rozciągnięty w czasie, tym samym niełatwy w praktyce. Na każdej misji spoczywa obowiązek przeprowadzenia wnikliwej i wyczerpującej obserwacji z zastosowaniem różnorodnych technik. Najczęściej badania takie przyjmują postać długookresową, co umożliwia w pełni kompleksowe badanie procesu wyborczego⁸. Misja taka, co do zasady, ocenia łącznie trzy okresy składające się na procedurę wyborczą: przedwyborczy, dnia głosowania oraz powyborczy. Nie jest jednak wykluczone zawężenie obserwacji tylko do wybranego etapu wyborów czy nawet konkretnego zagadnienia wyborczego, jak na przykład funkcjonowania mechanizmu skarg wyborczych czy stosowania elektronicznych technik głosowania. Deklaracja *expressis verbis* stanowi, że obserwacja nie powinna jednak ograniczać się wyłącznie do samego dnia wyborów. Analogiczną normę odnajdujemy na gruncie Kodeksu Dobrej Praktyki

⁷ Declaration of Principle, op. cit.

⁸ J. Jaskiernia, op. cit., s. 89.

w Sprawach Wyborczych⁹, przyjętego przez Komisję Wenecką. Każda misja obserwacyjna, bez względu na zakres prowadzonych obserwacji, powinna jednak jasno sformułować plan zamierzonego badania przed rozpoczęciem obserwacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż rozpoczęcie obserwacji nie może nastąpić, jeśli państwo przeprowadzające wybory nie spełni określonych warunków. Wśród najważniejszych obowiązków leżących po stronie państw-gospodarzy wymienia się przede wszystkim wykazanie przez nie chęci przyjęcia misji. Najczęściej następuje to w wyniku przesłania oficjalnego zaproszenia przez właściwy organ określony w przepisach prawa krajowego (przykładowo takimi organami mogą być minister spraw zagranicznych – Holandia, Centralna Komisja Wyborcza – Mołdawia¹⁰). Na państwie zapraszającym spoczywa także obowiązek zapewnienia nieskrępowanego dostępu obserwatorów do wszystkich procedur i technik wyborczych, a także do osób mających istotny związek z przeprowadzeniem wyborów, w tym kandydatów czy nawet personelu mediów informacyjnych. Państwo takie musi ponadto zobowiązać się do tego, że żadna władza nie będzie podejmowała starań zmierzających do przeszkodzenia w działalności obserwatorów. Z jednej strony zastrzeżenie takie służyć powinno efektywnemu i sprawnemu przeprowadzeniu obserwacji, z drugiej zaś trzeba mieć na uwadze, iż międzynarodowa obserwacja wyborów prowadzona jest właśnie w interesie kraju przeprowadzającego wybory i społeczności międzynarodowej. Niecelowe byłoby zatem podejmowanie takowych działań przez państwa.

Kolejnym z etapów procedury międzynarodowej obserwacji wyborów jest wnikliwa analiza spostrzeżeń poczynionych przez międzynarodowych obserwatorów. Deklaracja stanowi, iż ocena wszelkich uzyskanych informacji przez misję powinna być dokonana w sposób niezależny i bezstronny. Zauważyć należy, iż zachowanie politycznej bezstronności wśród uczestników misji nie jest ograniczone wyłącz-

⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters, opublikowano na stronie: <[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf)> [dostęp: 10.02.12].

¹⁰ M. Rulka, op. cit., s. 136.

nie do samej obserwacji i jej analizy. Obserwatorzy są bowiem obowiązani do „bezwzględnej i stałej bezstronności na obszarze państwa przyjmującego misję”. Dotyczy to także czasu wypoczynku, a zatem czasu wolnego obserwatorów. Nadto, obserwację cechować powinna dokładność, osąd obserwatorów zaś winien spełniać najwyższe standardy dokładności informacji. Przy analizie obserwacji uczestnicy misji muszą potrafić odróżnić czynniki subiektywne od dowodów obiektywnych. Wnioski, w żadnym wypadku, nie mogą być wyciągane pochopnie, ale winny być wynikiem gruntownego i szczegółowego wnioskowania. Służy temu obowiązek leżący po stronie obserwatorów, polegający na konieczności prowadzenia dobrze udokumentowanego zapisu podejmowanych działań i obserwacji. Obserwatorzy opierają swoje wnioski wyłącznie na faktycznych i sprawdzalnych danych, nie zaś na domysłach czy poszlakach.

Wreszcie trzeci z elementów międzynarodowej obserwacji wyborów – to sporządzenie stosownych oświadczeń, sprawozdań bądź zaleceń w zakresie procesów związanych z wyborami. Na obserwatorach ciąży obowiązek publicznego przedstawienia, we właściwym czasie, dokładnych i bezstronnych informacji wynikających z działań podjętych przez misję sprawozdań. Określają one charakter monitorowanego procesu wyborczego. „Państwo-gospodarz” nie może pod żadnym pozorem utrudniać obserwatorom publikowania owych dokumentów.

Dokonując analizy konstrukcji instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów, nie sposób pominąć zagadnienia fundamentalnych zasad obserwacji proklamowanych przez Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów¹¹. Każdy podmiot angażujący się w procedurę monitorowania procesu wyborczego jest obowiązany do podpisania zobowiązania przestrzegania Kodeksu po uprzednim „zapoznaniu się i zrozumieniu jego treści”.

Kodeks składa się z kilkunastu podstawowych zasad, które *iunctim* gwarantują uczciwość i prawość przebiegu misji obserwa-

¹¹ Code of Conduct for International Election Observers, opublikowano na stronie: <http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf> [dostęp: 13.02.12].

cyjnej. Na czołowe miejsce w owym katalogu wysuwa się reguła respektowania suwerenności oraz międzynarodowych praw człowieka. Kodeks uznaje wybory za wyraz suwerenności mieszkańców kraju, w którym przeprowadzana jest elekcja. Co za tym idzie – poszanowanie praw człowieka i obywatela stanowić powinno priorytet nie tylko władz państwowych, ale także podmiotów zewnętrznych, czuwających nad prawidłowym przebiegiem wyborów. Z zasadą tą w ścisłym związku pozostaje obowiązek respektowania praw kraju – gospodarza oraz autorytetu organów wyborczych. Mieści się w tym nakaz poszanowania przez obserwatorów instrukcji przewidzianych przez prawo państw, a także powinność wykazywania respektu wobec urzędników państwowych. Nawet jeśli wstępne obserwacje wskazywać będą na nieprawidłowości, obserwatorzy nie mogą naruszać obowiązującego prawa państwa-gospodarza. Kolejną dyrektywą wynikającą z Kodeksu jest obowiązek respektowania integralności międzynarodowej misji obserwacyjnej. Pamiętać bowiem należy, że każdy z obserwatorów jest przedstawicielem misji jako całości. W związku z tym wszyscy obowiązani są do przestrzegania odgórnych zaleceń kierownictwa misji, uczestniczenia w odprawach, a także dbania o prawidłowe funkcjonowanie całej misji. Na każdym z nich ciąży powinność informowania zwierzchników o jakichkolwiek niepokojących zachowaniach zauważonych u innych uczestników misji. Z omawianą zasadą koresponduje także zakaz publicznego wyrażania osobistych komentarzy dotyczących prowadzonej obserwacji. Biorąc pod uwagę fakt, iż misja postrzegana jest jako całość, jej poszczególni przedstawiciele z wnioskami powinni powstrzymać się do momentu wypracowania wspólnego oświadczenia. Z uwagi na to, iż dopuszczalne jest prowadzenie międzynarodowej obserwacji przez kilka podmiotów jednocześnie, uczestnicy każdej misji powinni zostać zaopatrzeni we właściwą identyfikację. W tym miejscu warto także odnotować wyartykułowany przez Kodeks obowiązek współdziałania z innymi obserwatorami wyborów, zarówno lokalnymi, jak i międzynarodowymi. Najczęściej obserwatorzy otrzymują od kierownictwa misji uprzednie pouczenie w tej kwestii. Wresz-

cie wskazać należy, iż obserwatorzy w trakcie swoich działań muszą dbać o zachowanie dokładności oraz profesjonalizmu w obserwacji. Warunkiem *sine qua non* jest, o czym wspomniano wyżej, bezwzględne przestrzeganie politycznej bezstronności w trakcie trwania misji, w tym również w czasie odpoczynku.

Podsumowując analizę zasad przyświecających międzynarodowym obserwatorom wyborów, dodać należy, iż bez względu na podejmowane czynności w ramach misji uczestnicy muszą pamiętać o tym, iż pod żadnym pozorem nie wolno im przeszkadzać w procesie wyborczym. Obserwatorzy mogą zwracać uwagę urzędnikom wyborczym na ich nieprawidłowe działania, jednakże w taki sposób, aby nie krępować ich w wykonywaniu obowiązków.

Międzynarodowe obserwowanie wyborów na przykładzie Ukrainy

Idealnym przykładem państwa, w którym aktywność oficjalnych obserwatorów wyborów zaznaczyła się w szczególnie widoczny sposób, jest Ukraina. W państwie tym bowiem pod wpływem silnej presji ze strony organizacji międzynarodowych monitorujących przebieg procedury wyborczej zaistniała konieczność unieważnienia wyników głosowania w przypadającej na dzień 21 listopada 2004 r. drugiej turze wyborów na urząd Prezydenta Ukrainy.

Instytucja oficjalnych obserwatorów obcych państw i organizacji międzynarodowych znana jest w systemie prawnym Ukrainy już od 1993 r.¹² Obecnie obowiązującą regulacją, w której wiele uwagi poświęcono międzynarodowym obserwatorom, jest Ustawa o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy z 2001 r.¹³ Zgodnie z jej po-

¹² Ustawa z dnia 18 października 1993 r. o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy.

¹³ Ustawa z dnia 18 października 2001 r. o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy, znowelizowana przez Ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o wniesieniu zmian do ustawy o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy.

stanowieniami przedstawiciele misji obserwacyjnych są rejestrowani przez CKW na podstawie zgłoszeń pochodzących od obcych państw bądź organizacji międzynarodowych. Warto zauważyć, iż w roli międzynarodowych obserwatorów na Ukrainie ustawa zakazuje występować obywatelom ukraińskim. Dopuszczalne jest jedynie sprawowanie przez nich funkcji tłumaczy oficjalnych obserwatorów w lokalach wyborczych w trakcie posiedzeń komisji wyborczych. Międzynarodowi obserwatorzy nie są uczestnikami procesu wyborczego. Nie mają w związku z tym uprawnień do udziału w posiedzeniach komisji wyborczych na szczeblu lokalnym ani okręgowym. Nadto nie mogą wystąpić do sądu z żądaniem usunięcia naruszeń prawa.

Niemniej jednak rola obserwatorów na Ukrainie jest nie do przecenienia. Misja monitorująca przebieg procedury wyborczej z ramienia ODIHR/OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Parlamentu Europejskiego oraz Zgromadzenia Parlamentarnego NATO (International Election Observation Mission – IEOM) w roku 2004 zwróciła uwagę na liczne przypadki łamania prawa wyborczego. W konsekwencji Sąd Najwyższy Ukrainy, jak wskazuje się w literaturze, pod presją organizacji międzynarodowych¹⁴ podjął uchwałę uchylającą postanowienie Centralnej Komisji Wyborczej o ogłoszeniu wyników wyborów. Konieczne było więc powtórzenie II tury w dniu 26 grudnia 2004 r.

W swoim raporcie IEOM wskazała między innymi na liczne nadużycia w korzystaniu ze środków publicznych, problem kontroli mediów ze strony państwa, a także liczne nieścisłości na listach wyborców. Misja zwróciła również uwagę na niepokojącą liczbę wydanych zaświadczeń o prawie do głosowania, z których skorzystało aż 5% wyborców w skali całego kraju¹⁵.

Nie ulega wątpliwości, iż instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów jest pozytywnym przejawem dbałości o zapewnienie,

¹⁴ J. Jaskiernia, op. cit., s. 77.

¹⁵ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, opublikowano na stronie: <<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674>> [dostęp: 18.02.12].

zgodnych z powszechnie obowiązującymi standardami, demokratycznych procedur wyborczych w poszczególnych krajach. Obecność międzynarodowych obserwatorów w trakcie procesu wyborczego stanowi ważny przejaw zainteresowania międzynarodowej społeczności problemami, które dotyczą państwo o słabiej ugruntowanych praktykach demokratycznych. Z drugiej zaś strony, stanowi wyraz niezbędnej zmiany podejścia władz krajowych do potrzeby poprawy jakości prawa wyborczego i praktyki wyborczej.