



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 16 czerwca 2016 r.

BKS/DPK-134-30601/16 JK

P9-27/16

Nr: 30601	Data wpływu 23 marca 2016 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 8 czerwca 2016 r.

KODEKS WYBORCZY

TEMAT

KRAJOWI OBSERWATORZY WYBORÓW

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Karol Breguła, Tymon Radzik.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany Kodeksu wyborczego w celu wprowadzenia instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami wyborczymi.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji postulują zmianę prawa wyborczego w celu wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji obserwatorów krajowych – obywateli niezwiązanych z komitetami wyborczymi. W obecnym stanie prawnym brak jest możliwości obserwowania wyborów m.in. przez przedstawicieli organizacji społecznych. Obecność krajowych obserwatorów korzystnie wpłynie na demokratyzację wyborów w zgodzie z międzynarodowymi standardami.

Autorzy petycji powołują się na opinie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), którzy w dwustronnej korespondencji wspierają inicjatywę powołania do życia instytucji obserwatorów krajowych i wyrażają poparcie dla działań ustawodawcy w postulowanym w petycji kierunku. Proponowana instytucja byłaby zgodna z promowaną przez organizacje międzynarodowe tendencją do umacniania społeczeństwa obywatelskiego.

W Kodeksie wyborczym status obserwatora przysługuje jedynie obserwatorom międzynarodowym, czyli przedstawicielom organizacji pozarządowych z innych państw. Obserwatorami krajowymi są wyłącznie mężowie zaufania zgłoszeni przez komitety wyborcze, których status jest inny (nie są bezstronni).

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w art. 2 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W myśl art. 32 wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym z jakiegokolwiek przyczyny.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz ważności wyborów do Sejmu, do Senatu, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 1).

W art. 50 ustawa stwierdza, że międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą, która wydaje im zaświadczenia po porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych – mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Obserwatorzy ci posiadają uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów.

Art. 103 kodeksu stanowi, że pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona może wyznaczyć po jednym mężu zaufania do każdej obwodowej komisji wyborczej. Pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona wydaje mężom zaufania zaświadczenie według wzoru określonego przez PKW. Funkcję męża zaufania przy PKW, okręgowej i terytorialnej komisji wyborczej może pełnić pełnomocnik wyborczy lub osoba przez niego upoważniona. Można być członkiem tylko jednej komisji wyborczej. Mężowie zaufania w dniu głosowania mają prawo być obecni podczas wszystkich czynności komisji wyborczej (art. 42). Przysługuje im prawo wniesienia do protokołu głosowania uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów. Adnotację o wniesieniu uwag zamieszcza się w protokole. Mężowie zaufania mają prawo uczestniczyć przy przekazywaniu protokołu właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.

W rozdziale 2 ustawy – Kodeks wyborczy stwierdza się, że PKW jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157), do zadań PKW należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego w Polsce.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar wystosował 9 marca 2016 r. pismo do Przewodniczącego PKW Wojciecha Hermelińskiego w sprawie braku uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji krajowych obserwatorów wyborów. Zauważa w nim, że eksperci, przedstawiciele doktryny i organizacje społeczne w Polsce oraz organizacje międzynarodowe od dłuższego czasu podnosiły tę kwestię. Dlatego zwrócił się do PKW z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie krajowych obserwatorów wyborów i wskazanie planowanych działań.

RPO podkreśla, że w komentarzu do Kodeksu wyborczego zauważono: „Kodeks nie ustanowił instytucji niezależnych obserwatorów wyborów. Dlatego w tym zakresie należy rozważyć interwencję ustawodawcy” (K. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz; 2014 r.).

RPO powołując się na pracę z 2015 r. „Aktualne problemy prawa wyborczego”¹ stwierdza, że doktryna prawa wskazuje: „Skoro w Kodeksie wyborczym nastąpiła instytucjonalizacja obserwatorów międzynarodowych, to nie powinno być przeszkód, by nastąpiła również instytucjonalizacja krajowych obserwatorów bezpartyjnych. Nie tylko bowiem partie polityczne uczestniczące w wyborach mają interes w czuwaniu nad ich prawidłowym przebiegiem (mężowie zaufania), ale interes taki mogą mieć również organizacje pozarządowe dążące do doskonalenia procesów wyborczych”.

RPO przypomina, że Misja Oceny Wyborów (EAM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w raporcie przedstawiającym wnioski z obserwacji wyborów parlamentarnych w 2011 r. stwierdziła, że w Polsce „wbrew § 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne”. Podobne wnioski Misja Oceny Wyborów podniosła w raporcie dotyczącym wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 r. i uznała tę kwestę za jedną z najważniejszych rekomendacji dla naszego kraju (raport z 2016 r.). Ponadto Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką w punkcie II.3.2. określa, że „zarówno krajowi, jak i międzynarodowi obserwatorzy powinni otrzymać najszerszej możliwą sposobność udziału w obserwacji wyborów”(2002 r.).

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej 16 marca 2016 r. w odpowiedzi na pismo RPO wyjaśnił, że w obowiązującym stanie prawnym zainteresowane podmioty mogą realizować proces kontroli wyborów wyłącznie jako mężowie zaufania. PKW podziela pogląd, iż istnieje konieczność zmiany przepisów Kodeksu wyborczego w celu wprowadzenia instytucji niezwiązanych z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych, ale może być ona dokonana przez zmianę ustawy, do czego PKW nie jest uprawniona. Deklaruje jednak udział w pracach parlamentarnych, jeżeli projekt ustawy zostanie zgłoszony.

Jednocześnie PKW zwraca uwagę, że w ewentualnej nowelizacji Kodeksu wyborczego konieczne będzie określenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania możliwości obserwowania wyborów, ustalenie ich uprawnień i kompetencji oraz ograniczenie ich liczby w określonym lokalu. Bowiem mężowie zaufania, obserwatorzy międzynarodowi i krajowi nie mogą utrudniać i zakłócać przebiegu głosowania.

W VIII kadencji Senatu RP Sławomir Szyszka, członek Stowarzyszenia Forum Młodych Dyplomatów wystąpił z petycją (**P8-04/11**) w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu umożliwienia obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy

¹ Monografia, Bogusław Banaszak, Andrzej Bisztyga, Anna Feja-Paszkiwicz, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, 2015 r.

organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych. Marszałek Senatu 20 grudnia 2011 r. skierował petycję do rozpatrzenia przez KPCPP. 21 lutego 2012 r. komisja rozpatrzyła petycję, przeprowadzona została dyskusja. Komisja postanowiła o niepodejmowaniu prac nad petycją.

INFORMACJE DODATKOWE:

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE, 57 państw-członków) jest organizacją, której celem jest umacnianie bezpieczeństwa i współpracy w Europie w trzech wymiarach bezpieczeństwa: polityczno-wojskowym, gospodarczo-ekologicznym i ludzkim. Instytucje OBWE to m.in.: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz OBWE ds. Mniejszości Narodowych oraz Zgromadzenie Parlamentarne OBWE.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE/ODIHR) jest instytucją międzynarodową mającą siedzibę w Polsce w Warszawie. ODIHR zostało ustanowione na mocy postanowień Paryskiej Karty Nowej Europy, jako Biuro Wolnych Wyborów. Jego zadaniem było ułatwianie kontaktów i wymiany informacji dotyczącej wyborów na obszarze OBWE. W 1992 r. podczas Spotkania Ministerialnego w Pradze rozszerzono mandat biura i nadano mu obecną nazwę.

Działalność ODIHR to głównie:

– wybory – organizacja, przeprowadzanie i monitorowanie wyborów, pomoc techniczna i prawna, przeгляд i reforma prawa wyborczego, szkolenia członków komisji wyborczych oraz obserwatorów krajowych i międzynarodowych;

– demokratyzacja – przeгляд i reforma krajowych regulacji, pomoc w budowie instytucji demokratycznych, realizacja programów promujących społeczeństwo obywatelskie, działania na rzecz wzmacniania niezależności mediów, wspieranie organizacji pozarządowych, szkolenie funkcjonariuszy policji i służby granicznej, programy integracji społecznej.

OPRACOWAŁA

Jolanta Krynicka

DYREKTOR

Anna Pomianowska-Bąk