

Warszawa, 16 marca 2016 roku

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
Dział Petycji i Korespondencji
Wpłynęło dn. 2016-03-22
Nr. 30601 Podpis. [signature]

Wnioskodawcy:
Karol Breguła

Tymon Radzik

Petycja o wprowadzenie instytucji obserwatorów wyborów

Szanowni Senatorowie,

Kierujemy do Państwa niniejszą petycję stosownie do treści artykułu 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który przesądza, że możliwość zgłaszania petycji, skarg i wniosków do organów administracji publicznej stanowi konstytucyjne prawo obywatela.

Wnosimy w interesie publicznym wprowadzenia instytucji niezwiązanych z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych poprzez zmianę przepisów prawa wyborczego.

Obecnie przedstawiciele m.in. organizacji społecznych, którzy nie są powiązani z żadnym z komitetów wyborczych, nie mają możliwości obserwowania wyborów. Tymczasem uregulowanie w Kodeksie wyborczym procedury obserwowania wyborów przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego jest niezwykle istotne. Bez wątpliwe spostrzeżenia i uwagi obserwatorów mogą znacząco przyczynić się do dalszego ulepszania mechanizmów wyborczych i tworzenia skuteczniejszej gwarancji konstytucyjnych zasad wyborów (m.in. powszechności). Umożliwienie udziału krajowych obserwatorów niezwiązanych z żadnym z komitetów wpłynie na dalszą demokratyzację wyborów i będzie w pełni zgodne z międzynarodowymi standardami ich przeprowadzania.

Na konieczność zmian przepisów zwraca uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich¹ i Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej².

Kończąc pragniemy wspólnie oświadczyć, że na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach wyrażamy zgodę na publikację danych osobowych.

Z powyższych względów powyższa petycja jest racjonalna, a zatem zasługuje na niezwłoczne pozytywne uwzględnienie, o co niniejszym wnosimy.

Łącząc wyrazy szacunku,

Załączniki:

¹ pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 2016 roku znak VII.602.111.2015.JS (w załączeniu)

² pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 16 marca 2016 roku znak ZPOW-0620-6/16 (w załączeniu)



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 9 marca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.602.111.2015. JZ

**Pan
Wojciech Hermeliński
Przewodniczący
Państwowej Komisji
Wyborczej**

Pragnę zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na problematykę **braku uregulowania w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. krajowych obserwatorów wyborów**. Kwestia ta jest już od dłuższego czasu podnoszona m.in. przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), ekspertów, przedstawicieli doktryny, a także organizacje społeczne.

Warto zauważyć, że obecnie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.) w art. 50 reguluje instytucję międzynarodowych obserwatorów wyborów. W raporcie przedstawiającym wnioski z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2011 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE zauważyła: „Przepisy dopuszczające międzynarodowych obserwatorów zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego, częściowo wprowadzając w życie wcześniejszą rekomendację OBWE/ODHIR. [...] Jednak wbrew par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne”¹.

¹ Rzeczpospolita Polska, *Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012.

W dokumencie sformułowano również rekomendację: „Kodeks wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego”.

Podobne wnioski dotyczące braku uregulowania statusu krajowych obserwatorów zostały podniesione również w raporcie Misji Oceny Wyborów OBWE przeprowadzającej obserwację wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku. W dokumencie tym powtórzono, że jest to stan niezgodny z par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 roku, a **konieczność wprowadzenia regulacji została uznana za jedną z najważniejszych rekomendacji dla Polski**².

Na ważną rolę w procedurze demokratycznych wyborów, jaką odgrywa instytucja obserwatorów wyborów, wskazuje również *Kodeks Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych* przyjęty przez Komisję Wenecką. Dokument ten w punkcie II.3.2 określa, że: „zarówno krajowi jak i międzynarodowi obserwatorzy powinni otrzymać najszerzej możliwą sposobność udziału w obserwacji wyborów”³.

Na konieczność podjęcia prac legislacyjnych nad uregulowaniem instytucji obserwatorów krajowych wskazuje doktryna prawa: „Skoro w Kodeksie wyborczym nastąpiła instytucjonalizacja obserwatorów międzynarodowych, to nie powinno być przeszkód, by nastąpiła również instytucjonalizacja krajowych obserwatorów pozapartyjnych. **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. Taka instytucjonalizacja byłaby więc zgodna z tendencją do umacniania społeczeństwa obywatelskiego**”⁴. W komentarzu do Kodeksu wyborczego wskazano z kolei, że „[...] Kodeks nie ustanowił instytucji niezależnych obserwatorów wyborów. Dlatego w tym zakresie należy rozważyć interwencję ustawodawcy”⁵. Postulaty te podnoszą

² *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016.

³ *Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT*, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

⁴ J. Jaskiernia, *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] „Aktualne problemy prawa wyborczego”, B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), Zielona Góra 2015, s. 194.

⁵ K. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 169.

również organizacje społeczne i praktycy, biorący udział w procedurze obserwowania wyborów w ramach organizacji międzynarodowych⁶.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do potrzeby i zakresu pożądaných zmian prawnych regulujących instytucję obserwatorów krajowych oraz wskazanie ewentualnych planowanych działań w tym obszarze.

Podpis na oryginale

⁶ S. Szyszka, *Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i w praktyce międzynarodowej*, Warszawa 2011.



PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA
ZPOW-0620-6/16

Warszawa, dnia 16 marca 2016 r.

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -03- 16
ZaŁ.	NR



Pan

dr Adam BODNAR

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

Państwowa Komisja Wyborcza, odpowiadając na pismo z dnia 9 marca 2016 r. znak VII.602.111.2015.JZ (data wpływu: 14 marca 2016 r.), wyjaśnia, co następuje.

Państwowej Komisji Wyborczej znana jest przedstawiona przez Pana Rzecznika kwestia dotycząca braku w przepisach polskiego prawa wyborczego instytucji krajowych obserwatorów wyborów niezwiązanych z komitetami wyborczymi.

Państwowa Komisja Wyborcza wielokrotnie wyjaśniała, że z obowiązujących przepisów prawa wyborczego wynika, iż obserwatorami krajowymi są wyłącznie mężowie zaufania zgłoszeni przez uprawnione do tego komitety wyborcze. Oznacza to zatem, że w obowiązującym stanie prawnym zainteresowane podmioty (np. organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, stowarzyszenia itp.) mogą realizować proces kontroli wyborów wyłącznie jako mężowie zaufania w obwodowych komisjach wyborczych oraz jako osoby pełniące funkcję męża zaufania przy terytorialnych, rejonowych i okręgowych komisjach wyborczych, a także przy Państwowej Komisji Wyborczej. Zatem przedstawiciele innych niż komitety wyborcze podmiotów krajowych chcących obserwować pracę organów wyborczych podczas wyborów muszą posiadać stosowne zaświadczenia wystawione przez pełnomocników wyborczych uprawnionych komitetów wyborczych, co również często ma miejsce (np. przedstawiciele Ruchu Kontroli Wyborów pełnili funkcję męża zaufania w wielu komisjach obwodowych, okręgowych, a także przy Państwowej Komisji Wyborczej, jako mężowie zaufania komitetów uczestniczących w wyborach).

Państwowa Komisja Wyborcza podziela jednakże pogląd na temat konieczności zmiany przepisów prawa wyborczego w zakresie wprowadzenia instytucji niezwiązanych

z komitetami wyborczymi obserwatorów krajowych. Należy jednakże szczególnie podkreślić, że Państwowa Komisja Wyborcza może wykonywać czynności jedynie wynikające z ustawowych zadań i kompetencji organów wyborczych. Zmiana przepisów we wskazanym przez Pana Rzecznika zakresie może być dokonana wyłącznie zmianą ustawy, do czego Komisja nie jest uprawniona. Kwestia ta musi być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, co wielokrotnie Państwowa Komisja Wyborcza podkreślała, m. in. w związku ze zgłaszanymi propozycjami i założeniami w tym zakresie. Ponieważ zgodnie z wieloletnią tradycją zmiany prawa wyborczego zgłaszane są jako poselskie projekty ustaw, właściwym wydaje się wystąpienie w poruszonej przez Pana Rzecznika sprawie do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Państwowa Komisja Wyborcza jednocześnie deklaruje udział w pracach parlamentarnych w przypadku zgłoszenia stosownego projektu ustawy.

Państwowa Komisja Wyborcza zwraca przy tym uwagę, że w przypadku zmiany przepisów w tym zakresie i ustanowienia instytucji obserwatorów krajowych, konieczne będzie szczegółowo uregulowanie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania możliwości obserwowania przebiegu głosowania oraz sposobu potwierdzania komisjom tego rodzaju uprawnienia, a także określenie uprawnień i kompetencji tych podmiotów. Rozważenia wymaga także kwestia ustalenia ograniczenia, co do liczby obserwatorów przebywających w tym samym okresie w lokalu wyborczym. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że liczba mężów zaufania, obserwatorów międzynarodowych i ewentualnie obserwatorów krajowych przebywających jednocześnie w lokalu wyborczym nie może utrudniać i zakłócać przebiegu głosowania. Według oceny Państwowej Komisji Wyborczej umożliwienie obserwacji wyborów niegraniczonej liczbie podmiotów krajowych może powodować, iż w rzeczywistości nie będzie możliwe sprawne przeprowadzenie głosowania i rzetelne ustalenie jego wyników.

Wyrocznia Szacunku,

Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Hermeliński