

Międzynarodowa obserwacja wyborów jako narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych

1. Międzynarodowa obserwacja wyborów a zasada wolnych wyborów

Jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego decydującą o demokratycznym charakterze elekcji jest zasada wolnych wyborów. Dyrektywa ta wyrażona została w licznych aktach prawa międzynarodowego, w tym w szczególności w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.¹, art. 3 Protokołu dodatkowego do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.², czy w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.³. Zasadzie wolnych wyborów wiele uwagi poświęcono także w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjętym w 2002 r. przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo⁴. W niektórych porządkach prawnych zasada ta została wysłowniana *expressis verbis* na poziomie ustawy zasadniczej, jak chociażby w przypadku Hiszpanii, Rumunii, Mołdawii czy Portugalii⁵. W polskim porządku prawnym dyrektywa wolnych wyborów postrzegana jest aktualnie jako reguła niepisana, nie została

¹ Art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka brzmi: „1. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli. 2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. 3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”.

² Art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności brzmi: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

³ Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych brzmi: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”.

⁴ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 sesji, Wenecja 18–19 października 2002, CDL-AD (2002) 23 rev., zob. pkt 3 wytycznych.

⁵ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 62.

bowiem bezpośrednio wyrażona ani w Konstytucji RP⁶, ani Kodeksie wyborczym⁷. Niemniej jednak jej obowiązywanie przez wielu konstytucjonalistów oraz praktyków prawa wyborczego wywodzone jest z zasady demokratycznego państwa prawa⁸ (art. 2 Konstytucji RP).

Znaczenie przywołanej zasady dla zagadnienia stanowiącego przedmiot niniejszej pracy – instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów jako efektywnego narzędzia ochrony praw wyborczych – jest kluczowe. Choć zasada wolnych wyborów nie jest pojmowana w doktrynie prawa wyborczego jednolicie⁹, to jej znaczenie – za Andrzejem Sokalą – sprowadzić można do kilku elementów konstytutywnych. Tym samym dyrektywę tę rozumieć należy jako składową trzech wolności: swobody zgłaszania kandydatów, swobody prowadzenia kampanii wyborczej (prezentacji kandydatów i ich wyborczych programów) oraz swobody wyrażania preferencji wyborczych (nieskrępowanego i wolnego od nacisków głosowania). Co więcej, każdorazowo proces wyborczy powinien być przeprowadzany przez niezależną i neutralną politycznie administrację wyborczą, a także – co niezwykle istotne – poddawany niezależnym mechanizmom kontrolnym (weryfikacyjnym)¹⁰. Zatem zasada wolnych wyborów umożliwia wyborcom nieskrępowany udział w procesie wyborczym, zarówno w charakterze czynnym, jak i biernym. Instytucja międzynarodowej obserwacji stanowi natomiast jedną z zasadniczych gwarancji tak pojmowanej zasady wolności wyborów, przy czym pojmować ją należy na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze instytucja ta służy zagwarantowaniu właściwych, zgodnych z powszechnie przyjętymi standardami międzynarodowymi, regulacji normujących prawa wyborców i podmiotów rywalizacji wyborczej w toku procesu wyborczego. Z drugiej zaś strony rolą międzynarodowych obserwatorów jest weryfikacja przestrzegania tych przepisów w praktyce, a tym samym stworzenie efektywnych mechanizmów kontrolnych. W odniesieniu do pierwszego aspektu działalności międzynarodowych obserwatorów

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP.

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej też jako: k.w.

⁸ Takie stanowisko zajmują m.in.: F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 34–35 oraz J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 220.

⁹ Pojęcie wolnych wyborów definiowane było m.in. przez A. Sokalę [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. wolnych wyborów zasada; M. P. Gapski [w:] D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus Homini et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 172 i nast.; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 260; J. Buczkowski, *op. cit.*, s. 215; D. Nohlen, [w:] *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 36–37.

¹⁰ A. Sokala, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *op. cit.*, s.v. zasada wolnych wyborów.

wskazać należy, iż zgodnie z pkt. 4 Declaration of Principles for International Election Observation¹¹, opracowanej przez pionierski dla obserwacji wyborów organ – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR/OBWE), uczestnicy misji obserwacyjnych są zobowiązani do zbierania informacji dotyczących przepisów, procesów i instytucji związanych z procesem wyborczym, a następnie do poddawania ich wnikliwej analizie. Efektem tego typu działalności powinny być uzgadniane wspólnie w ramach misji konstruktywne wnioski w postaci zaleceń, rekomendacji i opinii. Na międzynarodowych obserwatorach wyborów ciąży więc obowiązek analizy przepisów prawa wyborczego obowiązujących w państwie poddanym obserwacji, a następnie ich weryfikacja w kontekście zgodności z międzynarodowo uznanymi standardami uczciwej i efektywnej procedury wyborczej. Przepisy te, co oczywiste, odnosić mogą się do aspektów technicznych oraz organizacyjnych wyborów, niemniej znaczną ich część każdorazowo stanowią będąc normy dotyczące gwarancji i realizacji podmiotowych praw wyborczych (w tym np. przesłanki posiadania podmiotowych praw wyborczych, dopuszczalności ich ograniczenia). Są to bowiem zagadnienia rudymenarne dla wszystkich ordynacji wyborczych. Z drugiej zaś strony międzynarodową obserwację wyborów postrzegać należy jako narzędzie, poprzez które realizowana jest dyrektywa wspierająca trzy podstawowe swobody składające się na zasadę wolnych wyborów, w postaci konieczności zapewnienia efektywnych mechanizmów weryfikujących proces wyborczy. Na międzynarodowych obserwatorach wyborów ciąży więc także obowiązek kontroli wykorzystania obowiązujących przepisów prawa w praktyce. W celu oceny danej elekcji jako spełniającej podstawowe standardy demokratyczne, nie wystarczy bowiem jedynie przyjęcie właściwych przepisów w aktach prawa powszechnie obowiązującego, ważna jest także odpowiednia praktyka ich stosowania.

Stwierdzić należy, iż międzynarodowa obserwacja wyborów stanowi ważki instrument ochrony podmiotowych praw wyborczych, gdyż jest to jedno z narzędzi służących realizacji zasady wolnych wyborów. Wolne wybory zaś stanowią jedno z podstawowych praw politycznych, wiążących się z uprawnieniami jednostek w zakresie kształtowania i wpływania na życie polityczne (czy szerzej publiczne). Uznanie oraz realizacja tego typu praw jest warunkiem *sine qua non* dla demokratycznego ustroju¹². Należy zgodzić się ze stanowiskiem Marcina Rulki, iż: „czynne i bierne prawo wyborcze mogą być w pełni realizowane tylko w wolnych wyborach spełniających standardy międzynarodowe, a ich poszanowanie stanowi warunek legitymacji wybranych w wyborach władz, nie

¹¹ Declaration of Principles for International Election Observation, opubl. na stronie https://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf (dostęp: 8.11.14).

¹² M. Balcerzak, *Prawo do wolnych wyborów*, [w:] B. Gronowska [et al.], *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 457.

tylko w kraju, ale też na arenie międzynarodowej”. Warto w tym miejscu dodać, iż kwestia ochrony praw człowieka, a zatem także ochrony podmiotowych praw wyborczych i umacniania procesów demokratycznych, w dobie postępujących procesów globalizacyjnych nie stanowi już wyłącznie wewnętrznej sprawy danego państwa. Tym samym międzynarodowa obserwacja wyborów staje się użytecznym narzędziem wspierania demokratycznych procedur wyborczych.

2. Motywy międzynarodowej obserwacji wyborów

Międzynarodowa obserwacja wyborów stanowi dziś instytucję szeroko rozpowszechnioną we współczesnym świecie. Jej początków dopatruje się w końcu lat 80. XX wieku, dynamiczny rozwój instytucji przypada natomiast na początek lat 90. XX w.¹³ Wtedy właśnie w wielu państwach europejskich zainicjowany został proces demokratyzacji, w wyniku którego w państwach należących do bloku komunistycznego rozpoczęto przebudowę systemów zgodnie z demokratycznymi standardami. Kwestią kluczową dla nowo powstających demokracji stało się właściwe przygotowanie oraz przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów. Pamiętać bowiem należy, iż to właśnie wybory stanowią początek wielu dalszych procesów zachodzących w państwie. Podkreślono to także w preambule Declaration of Principles for International Election Observation, wskazując, iż prawdziwie demokratyczne wybory są podstawowym warunkiem rządów demokratycznych, gdyż stanowią *sui generis* środek łączności, poprzez który obywatele mają możliwość swobodnego wyrażenia swych preferencji wyborczych, zgodnie z przepisami prawa. Ponadto w Deklaracji podkreślono wprost, iż „osiągnięcie prawdziwie demokratycznych wyborów stanowi zaczątek stanowienia szerszych procesów i instytucji rządów demokratycznych¹⁴”.

Współcześnie podejmowanie międzynarodowych misji obserwacyjnych znajduje różnorakie uzasadnienie. Głównym argumentem jest wskazany wyżej aspekt ochrony podstawowych praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze, a w dalszej perspektywie

¹³ M. Rulka, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych – wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego*, [w:] S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów Polsce*, Warszawa 2011, s. 133.

¹⁴ Fragment preambuły do Deklaracji brzmi: *Genuine democratic elections are a requisite condition for democratic governance, because they are the vehicle through which the people of a country freely express their will, on a basis established by law, as to who shall have the legitimacy to govern in their name and in their interests. Achieving genuine democratic elections is a part of establishing broader processes and institutions of democratic governance*; Declaration of Principles for International Election Observation, https://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf, s. 1 (dostęp: 8.11.14).

demokratyzacja procedur wyborczych¹⁵. Misje obserwacyjne mogą wówczas przyjmować charakter profilaktyczny. Oznacza to, iż udział obserwatorów nie zawsze musi wiązać się z bezpośrednią reakcją na zauważone nieprawidłowości w poprzednich procesach wyborczych danego państwa. Część misji (choć stanowiąca zdecydowaną mniejszość) ma za zadanie nie tylko pewną interwencję, lecz sprawdzenie stanu rzeczy bądź nawet legitymizację właściwie prowadzonych procedur wyborczych. Niejednokrotnie obecność międzynarodowych obserwatorów stanowi także czynnik powstrzymujący od naruszeń, gdyż podmioty uczestniczące w elekcji (czynnie bądź biernie) mają świadomość, iż poddawani są niezależnej zewnętrznej kontroli. Taka atmosfera nie skłania do dokonywania naruszeń, zwiększa natomiast efektywność działania organów wyborczych oraz obserwatorów krajowych¹⁶.

W znacznej części przypadków asumptem do podjęcia obserwacji stają się jednak występujące permanentnie naruszenia prawa w państwie obserwowanym. W takim przypadku charakter misji, co do zasady, przybiera zgoła inną postać, zaś efektami prac zespołu obserwującego są konstruktywne rekomendacje, wskazujące na konieczność zmian w zakresie przyjętej regulacji bądź jej stosowania. Tego typu misje są nastawione na upublicznienie naruszeń w państwie obserwowanym i zwrócenie na nie uwagi władz, a także ujawnienie problemu na arenie międzynarodowej. Może to bowiem stanowić czynnik dyscyplinujący państwa aspirujące do miana państw demokratycznych. Z drugiej strony niekiedy państwa, w których dochodzi do naruszeń prawa wyborczego, same są zainteresowane zaproszeniem międzynarodowych misji obserwacyjnych. Stanowi to ważny sygnał, że państwo-gospodarz, pomimo nieprawidłowości, dąży do poprawy jakości swoich mechanizmów wyborczych. Bierność w tym zakresie mogłaby natomiast być postrzegana w skali międzynarodowej jako swego rodzaju domniemanie nieprawidłowości¹⁷. Dodać jednak należy, iż zgodnie z Code of Conduct for International Election Observers członkowie każdej misji obserwacyjnej, nawet w tych przypadkach, gdy naruszenia prawa są oczywiste, udając się do państwa-gospodarza, zobowiązani są zachować całkowitą bezstronność. Niedopuszczalne jest uleganie przez nich subiektywnym opiniom ani wyciąganie przedwczesnych wniosków przed sformułowaniem oficjalnego komunikatu kończącego misję¹⁸.

¹⁵ J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk, *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 91.

¹⁶ *Ibidem*, s. 90.

¹⁷ M. Rulka, *op. cit.*, s. 142.

¹⁸ Por. pkt *Maintain Strict Political Impartiality at All Times* oraz *Maintain Accuracy of Observations and Professionalism in Drawing Conclusions* zawartych w Code of Conduct for International Election Observers, opracowanym przez OSCE/ODIHR oraz przyjętym 27 października 2005 r. w Nowym Jorku, https://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf (dostęp: 9.11.14).

Wśród powodów, dla których organizowane są misje obserwacyjne, wymienić można także inne, czysto pragmatyczne względy. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – międzynarodowa obserwacja wyborów może także stanowić istotne narzędzie decydujące o udziale danego państwa w konkretnej organizacji międzynarodowej. Mowa jest tutaj o znaczeniu misji obserwacyjnych w procedurze akcesyjnej oraz monitoringowej¹⁹. W związku z faktem, iż demokratyczne i uczciwe wybory stanowią jeden z ważniejszych (jeśli nie najważniejszy) wyznaczników demokratyzacji ustroju państwa, w przypadku wielu organizacji międzynarodowych warunkiem niezbędnym stawianym państwom-kandydatom jest właśnie spełnienie tego kryterium. Wybory przeprowadzane zgodnie z podstawowymi zasadami prawa wyborczego, spełniające tym samym minimalne standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka, są jednym z czynników wpływających na członkostwo w Radzie Europy²⁰. Względem państw przyjętych w poczet członków tej organizacji dla sprawdzenia stanu przestrzegania praw człowieka w ramach tzw. procedury monitoringowej przeprowadzane są także misje obserwacyjne wyborów. Wobec państw aspirujących zaś międzynarodowa obserwacja wyborów może stanowić część procedury akcesyjnej, a zatem decydującej o jego przyjęciu do struktur danego ponadnarodowego gremium.

3. Podmioty prowadzące misje obserwacyjne oraz podstawowe zasady międzynarodowej obserwacji wyborów

Omawiając instytucję międzynarodowej obserwacji wyborów, nie sposób pominąć zagadnienia podmiotów prowadzących misje obserwacyjne. Kwestia ta jest o tyle ważna, iż wskazuje, z jak bardzo rozpowszechnioną instytucją gwarantującą ochronę podmiotowych praw wyborczych mamy obecnie do czynienia. Zainteresowanie bowiem międzynarodowym monitoringiem wyborów stało się obecnie domeną zarówno organizacji międzynarodowych, jak również działających na szczeblu ponadnarodowym organizacji pozarządowych. Warto wskazać, iż w sytuacji, gdy więcej niż jedna organizacja międzynarodowa zamierza wysłać swoją misję obserwacyjną na tę samą elekcję, tworzy się Międzynarodową Obserwacyjną Misję Wyborczą. Zgodnie z Code of Good Practice

¹⁹ J. Jaskiernia, *op. cit.*, 84–85.

²⁰ Warunek członkostwa w Radzie Europy w postaci przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów wywieść można z art. 3 zawartego w rozdziale II „Członkostwo” Statutu Rady Europy przyjętego w Londynie w dniu 5 maja 1949 r., który stanowi, iż „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności”.

in Electoral Matters prawo obserwacji wyborów przysługiwać powinno zarówno międzynarodowym, jak i krajowym obserwatorom²¹.

Jeśli chodzi o najważniejsze podmioty prowadzące dziś międzynarodowy monitoring wyborów, wskazać należy przede wszystkim na Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR/OBWE) z siedzibą w Warszawie. Jest to ciało powołane w 1991 r.²², jako jedna z głównych organizacji praw człowieka na świecie. Dziś aktywność ODIHR/OBWE rozciąga się na Europę, Kaukaz, Azję Centralną i Amerykę Północną. Biuro działa na rzecz wspierania idei demokratycznych wyborów, poszanowania praw człowieka, praworządności i przeciwdziałania dyskryminacji. W celu realizacji swych celów ODIHR/OBWE koordynuje misje obserwacyjne, w tym również prowadzone przez inne organizacje, współpracuje z instytucjami OBWE, a także z rządami poszczególnych państw i działającymi na ich terytorium organizacjami pozarządowymi²³. W ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w misjach obserwacyjnych uczestniczą także członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, współpracując z ODIHR. Drugim z głównych podmiotów prowadzących misje obserwacyjne jest Rada Europy. Organ ten, biorąc pod uwagę genezę międzynarodowego monitoringu wyborów, postrzegać należy jako prekursora w wykorzystaniu tej instytucji. Z ramienia Rady Europy misje obserwacyjne podejmowane są przede wszystkim przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (w odniesieniu do wyborów lokalnych²⁴). Wreszcie zauważyć należy, iż międzynarodowym monitoringiem wyborów zainteresowana jest także Unia Europejska. W Rezolucji PE z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie misji obserwacji wyborów UE: cele, praktyka i przyszłe wyzwania²⁵ wskazano, iż „obserwacja wyborów przyczynia się do ogólnego wsparcia i ochrony podstawowych praw człowieka, a w szczególności praw obywatelskich i politycznych” oraz, że „obserwacja wyborów w nowych i rozwijających się demokracjach stanowi priorytet UE”. W monitoringu z ramienia UE udział biorą przedstawiciele Komitetu Regionów UE oraz Parlamentu Europejskiego, przy czym w drugim przypadku misje obserwacyjne organizowane są jedynie tam, gdzie mogą dołączyć do długoterminowej misji obserwacyjnej,

²¹ Pkt 3.2 a) Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja 18–19 października 2002, CDL-AD (2002) 23 rev., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx) (dostęp: 7.11.14).

²² Pierwotnie organ ten nosił nazwę „Biuro Wolnych Wyborów”.

²³ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), <http://www.osce.org/odihr> (dostęp: 8.11.14).

²⁴ Warto zauważyć, iż jedna z pierwszych misji obserwacyjnych Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych objęła polskie wybory samorządowe, które odbyły się 27 maja 1990 r.

²⁵ Rezolucja PE z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie misji obserwacji wyborów UE: cele, praktyka i przyszłe wyzwania (2007/22179INI), Dz. Urz. UE C-271 E/32 z 12.11.2009.

czy to z ramienia Unii Europejskiej, czy też ODIHR²⁶. Wreszcie warto odnotować, iż omówione powyżej organizacje nie stanowią katalogu zamkniętego podmiotów zaangażowanych w międzynarodową obserwację wyborów. Grupę tę natomiast uzupełnić należy chociażby o Wspólnotę Niepodległych Państw, International IDEA, National Democratic Institute czy Unię Międzyparlamentarną, choć również i to wyliczenie nie jest wyczerpujące. W Polsce wśród organizacji szczególnie zainteresowanych międzynarodową obserwacją wyborów wymienić można m.in. Fundację Solidarności Międzynarodowej²⁷ czy Fundację im. Stefana Batorego²⁸.

Wszystkie ze wskazanych powyżej podmiotów zobowiązane są do przestrzegania pewnych wspólnych reguł dotyczących międzynarodowej obserwacji wyborów. Reguły te zawarte są w dwóch przywołanych już wyżej aktach: Declaration of Principles for International Election Observation oraz Code of Conduct for International Election Observers, przyjętych w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych 27 października 2005 r., a także w Code of Good Practice in Electoral Matters. Ponadto każda organizacja przygotowująca misję może określić własne zasady obserwacji, każdorazowo jednak powinny być one zgodne ze standardami wyznaczonymi przez wskazane akty.

Zgodnie z Deklaracją międzynarodowa obserwacja wyborów obejmuje trzy okresy: przedwyborczy, dnia głosowania oraz okres powyborczy. Analizie może być poddany każdy z nich bądź tylko wybrane zagadnienia, przy czym misja taką sytuację powinna

²⁶ *Obserwacja wyborów*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/0095a3afb8/Obserwacja-wybor%C3%B3w.html> (dostęp: 8.11.14).

²⁷ Zgodnie z danymi podanymi na oficjalnej stronie Fundacji: <http://solidarityfund.pl/pl/obserwacja-wyborow-13> (dostęp: 8.11.14), obserwatorzy Fundacji Solidarności Międzynarodowej uczestniczyli m.in. w następujących misjach obserwacyjnych:

- w roku 2012: wybory parlamentarne w Gruzji 1.10.2012 r. – 5 obserwatorów krótkoterminowych (ang. STO, Short Term Observer); wybory parlamentarne na Ukrainie 28.10.2012 r. – 4 obserwatorów długoterminowych (ang. LTO, Long Term Observer) i 30 krótkoterminowych oraz dodatkowo 5 obserwatorów w ramach Społecznej Misji Obserwacyjnej, realizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego;
- w roku 2013: wybory prezydenckie w Gruzji 27.10.2013 r. – 2 obserwatorów długoterminowych i 10 krótkoterminowych;
- w roku 2014: przedterminowe wybory prezydenckie na Ukrainie 25.05.2014 r. – 8 obserwatorów długoterminowych i 90 krótkoterminowych.

²⁸ Zgodnie z danymi przytoczonymi na oficjalnej stronie Fundacji im. Stefana Batorego Fundacja Batorego: <http://batory.webprovider3.kei.pl/pl/p/programy-zakoczone/wspolpraca-miedzynarodowa/miedzynarodowy-monitoring-wyborow.html> (dostęp: 8.11.14), Fundacja zaangażowana była m.in.: w 2004 r. w przygotowanie Polskiej Misji Obserwacyjnej na wybory prezydenckie na Ukrainie, opartej głównie na grupie studentów z Inicjatywy Wolna Ukraina; w 2006 roku uruchomiony został projekt „Międzynarodowy monitoring wyborów”, którego celem była promocja polskiego zaangażowania w obserwację wyborów, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru poradzieckiego (w ramach projektu na początku 2006 r. w porozumieniu z MSZ Fundacja prowadziła rekrutację obserwatorów do misji OBWE na wybory prezydenckie na Białorusi oraz wybory parlamentarne na Ukrainie). Również w 2006 r. Fundacja przygotowała polską misję obserwacyjną na wybory prezydenckie w Tadżykistanie (6 listopada 2006). W 2007 r. we współpracy z MSZ RP Fundacja przeprowadziła rekrutację obserwatorów krótkoterminowych OBWE na wybory prezydenckie w Gruzji, zaś w 2008 r. na wybory parlamentarne na Białorusi.

zdefiniować ogólnie. Zgodnie z omawianym dokumentem międzynarodowy monitoring wyborów przeprowadzany jest zarówno w interesie państwa przeprowadzającego wybory, jak również w interesie całej społeczności międzynarodowej. Ponadto każdorazowo międzynarodowa misja obserwacyjna powinna być prowadzona przy respektowaniu suwerenności kraju przeprowadzającego wybory i w pełni respektować prawa człowieka i obywatela. Pożądane jest także nawiązanie współpracy przez misję z władzami wyborczymi państwa-gospodarza. Samo zaś przeprowadzenie monitoringu poprzedzone powinno być szeregiem działań ze strony państwa przyjmującego. Przede wszystkim obserwacja wyborów powinna zostać zainicjowana w skutek oficjalnego zaproszenia ze strony państwa, w którym odbywa się elekcja. Na państwie przyjmującym ciąży także powinność zapewnienia właściwych warunków, by obserwatorzy mieli dostęp do wszystkich stadiów procesu wyborczego, technik głosowania oraz „osób związanych z procesami wyborczymi”²⁹. Co istotne, władze państwa-gospodarza w żaden sposób nie powinny przeszkadzać członkom misji w wykonywaniu przez nich zadań, a tym bardziej usiłować wywrzeć na nich jakąkolwiek presję, chcąc wpłynąć na wynik rekomendacji poobserwacyjnych.

Ponadto w Kodeksie postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów ujętych zostało kilkanaście kluczowych zasad w celu przeprowadzenia rzetelnego i neutralnego monitoringu. Na obserwatorów zatem, wzorem Deklaracji, nałożono obowiązki respektowania suwerenności i międzynarodowych praw człowieka, praw kraju przeprowadzającego elekcję oraz autorytetu funkcjonujących w nim organów wyborczych. Uczestnicy misji zobowiązani zostali do zachowania integralności misji obserwacyjnej, przez co rozumieć należy obowiązkowy udział we wszystkich wydarzeniach zaplanowanych przez misję, ale również stosowanie narzuconych ogólnie wytycznych i metodologii obserwacji. Obowiązkiem osób uczestniczących w misji jest także zachowanie bezwzględnej bezstronności. Ponadto obserwatorzy nie mogą przeszkadzać w przebiegu procesu wyborczego na jego poszczególnych etapach. Każdy z nich zaś powinien posiadać specjalny dokument go identyfikujący, tak by władze państwa obserwowanego, uczestnicy rywalizacji wyborczej oraz podmioty przeprowadzające wybory nie miały wątpliwości co do statusu obserwatorów. Działalność obserwacyjna podmiotów upoważnionych cechować powinna dokładność oraz pełen profesjonalizm w wyciąganiu wniosków. Obserwatorzy powinni także powstrzymać się od przekazywania mediom oraz innym podmiotom wartościujących komentarzy dotyczących prowadzonej obserwacji przed ogłoszeniem oficjalnego stanowiska misji. Wreszcie wszyscy obserwatorzy

²⁹ Mowa tutaj o urzędnikach wyborczych, członkach organów państwowych, członkach partii politycznych, organizacji i osób rywalizujących w wyborach, a także przedstawicielach mediów; por. pkt 12 of Principles for International Election Observation.

powinni współdziałać ze sobą, by osiągnąć najbardziej rzetelne informacje i wyciągnąć poprawne wnioski. Podczas misji każdy z jej uczestników obowiązany jest zachowywać się godnie, w tym nie tylko w trakcie podejmowania bezpośrednio czynności obserwacyjnych, ale także w swoim czasie wolnym, aby nie naruszyć dobrego imienia misji.

Warto także wskazać, iż w Code of Good Practice in Electoral Matters wyraźnie zaakcentowano, iż w sytuacji, gdy pewne miejsca zostają wyłączone spod obserwacji, powinny być one jasno określone przepisami prawa. Chodzi bowiem o to, aby ograniczenia tego typu spełniały wymóg legalności, a nie były traktowane przez członków misji jako czynnik dyskryminujący. Ponadto w Raporcie wyjaśniającym do Kodeksu zasygnalizowano, iż międzynarodowym obserwatorom wyborów szczególną rolę należy przypisać w tych państwach, w których brak jest długiej tradycji bezstronnej weryfikacji wyborów³⁰.

4. Międzynarodowa obserwacja wyborów w polskim Kodeksie wyborczym

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w przywołanych wyżej aktach prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*: Declaration of Principles for International Election Observation, Code of Good Practice in Electoral Matters oraz w wielu innych dokumentów, w tym w Dokumencie Kopenhaskim z 1990 r.³¹, jedną z zasadniczych dyrektyw jest umożliwienie przez ustawodawstwo poszczególnych państw obserwacji wyborów przez krajowych oraz międzynarodowych obserwatorów. W polskim prawie wyborczym instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów nie była znana do momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego z 2011 r. (dalej też k.w.). Po przyjęciu tego aktu, zgodnie z art. 50 k.w., międzynarodowi obserwatorzy są zapraszani przez Państwową Komisję Wyborczą, działającą w tym zakresie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych. Przyjąć zatem należy, iż każda obserwacja wyborów prowadzona z pominięciem takiej procedury jest nielegalna³². Obserwatorzy mają prawo monitorować

³⁰ Por. pkt 3.2. Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja 18–19 października 2002, CDL-AD (2002) 23 rev., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx) (dostęp: 7.11.14).

³¹ Por. art 8 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE: “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. Such observers will undertake not to interfere in the electoral proceedings”, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (dostęp: 7.11.14).

³² K. W. Czaplicki [et al.], *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX 2014, art. 50.

przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym – jak stanowi Kodeks wyborczy – obwodowych komisji wyborczych działających na najniższym szczeblu polskiej administracji wyborczej. Prawo to jest respektowane przez polskie organy wyborcze³³. Kompetencje międzynarodowych obserwatorów zrównane zostały z uprawnieniami mężów zaufania z wyłączeniem prawa do wnoszenia uwag do protokołów. Każdy z uczestników międzynarodowych misji obserwacyjnych powinien legitymować się stosownym zaświadczeniem wydanym przez polski centralny organ wyborczy³⁴. Zaświadczenie takie powinno zostać okazane przez obserwatora przewodniczącemu komisji wyborczej bądź jego zastępcy po przybyciu do lokalu wyborczego.

Polską regulację odnoszącą się do instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów uznać należy za dość szczątkową, a tym samym niedoskonałą. Oczywiście sam fakt ujęcia jej w ramach przepisów regulujących przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w RP zasługuje na aprobatę³⁵. Warto w tym miejscu przywołać chociażby kasus z 2007 r., kiedy pod reżimem Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 2001 r.³⁶ brak było wyraźnego przepisu pozwalającego na udział międzynarodowej misji monitorującej wybory podczas elekcji parlamentarnej³⁷, gdy tymczasem chęć obserwacji tych wyborów zgłosiła Misja Oceniająca Wybory (AEM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Z powodu braku stosownych regulacji krajowych na poziomie ustawy, a jednocześnie dążąc do poszanowania obowiązujących Polskę zobowiązań międzynarodowych, wynikających chociażby z podpisanego w 1990 r. Dokumentu Kopenhaskiego, Państwowa Komisja Wyborcza postanowiła niejako wypełnić zaistniałą lukę. Korzystając z uprawnienia przysługującego jej na mocy art. 40 ust. 1³⁸ obowiązującej wówczas Ordynacji wyborczej z 2001 r., wydała uchwałę w sprawie obserwacji zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu RP oraz do Senatu RP przez Misję Oceniającą Wybory (AEM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)³⁹, wskazując na dopuszczalność oraz zasady obserwacji polskich

³³ *Ibidem*.

³⁴ Por. art. 50 k.w.

³⁵ Należy w tym miejscu wskazać, iż brak regulacji zezwalającej na międzynarodową obserwację wyborów w RP był przedmiotem krytyki w raportach ODIHR/OBWE, por. *Republic of Poland Pre-Term Parliamentary Elections 21 October 2007, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report*, s. 7, <http://www.osce.org/odihr/elections/poland/31217?download=true> (dostęp: 5.11.14).

³⁶ Mowa tu o ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP (Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499); dalej jako: Ordynacja wyborcza z 2001 r.

³⁷ Mowa tu o wyborach do Sejmu RP oraz do Senatu RP zarządzonych na dzień 21 października 2007 r.

³⁸ Zgodnie z art. 40 ust. 1 wspomnianej Ordynacji: „Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych”.

³⁹ Mowa tu o uchwale PKW z dnia 15 października 2007 r. w sprawie obserwacji zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu RP oraz do Senatu RP, przez Misję Oceniającą Wybory

wyborów parlamentarnych w 2007 r. Nie było jednak wątpliwości, iż brak regulacji ustawowej w tym zakresie stanowił istotne niedopatrzenie polskiego ustawodawcy. Kwestie takie bowiem, z uwagi na ich znaczenie dla transparentności wyborów i gwarancji poszanowania podmiotowych praw wyborczych, oraz zobowiązania wynikające z aktów prawa międzynarodowego, powinny być przedmiotem szczegółowej regulacji przyjętej przez ustawodawcę, nie zaś wynikiem doraźnej interwencji ze strony Państwowej Komisji Wyborczej.

Korzystając z doświadczeń wyborczych wynikłych podczas minionych elekcji, polski ustawodawca, jak wskazano wyżej, zdecydował się na unormowanie instytucji międzynarodowej obserwacji wyborów w Kodeksie wyborczym. Co istotne, jednak kształt przyjętej regulacji trudno uznać za zadowalający. W art. 50 k.w. mowa jest bowiem tylko o międzynarodowych obserwatorach wyborów, Kodeks milczy zaś na temat dopuszczalności obserwacji wyborów przez niezależnych obserwatorów krajowych (indywidualnych bądź zrzeszonych w organizacjach pozarządowych). To niezasadne i dyskryminujące rozwiązanie zasługuje – zarówno w odniesieniu do istoty instytucji, jak i zobowiązań międzynarodowych – na stanowczą krytykę⁴⁰. Trudno znaleźć rzeczowe uzasadnienie dla rozróżnienia poczynionego w polskim prawie wyborczym przez prawodawcę. Warto także odnotować, iż w sprawie tej do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji VII kadencji złożona została także petycja indywidualna w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu umożliwienie obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych⁴¹. Wnioskodawca wniósł o dodanie w treści art. 50 ust. 1 k.w. słów: „oraz obserwatorzy krajowi”. Niestety Komisja nie zdecydowała się na podjęcie dalszych prac nad petycją, wśród argumentów wskazując m.in. na fakt, iż prawo obserwowania wyborów w kraju posiadają mężowie zaufania oraz że przyjęcie proponowanego rozwiązania generowałoby liczne, problematyczne konsekwencje natury organizacyjnej (w tym trudne do doprecyzowania zagadnienie rodzajów organizacji obserwujących wybory w kraju czy chociażby problem zbyt dużej liczby podmiotów wyrażających chęć obserwacji przebiegu głosowania w lokalu wyborczym, co mogłoby

(AEM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – Wytyczne i wyjaśnienia dotyczące obserwacji zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu RP oraz do Senatu RP, przez Misję Oceniającą Wybory (AEM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), M.P. z 2007 r. Nr 3474, poz. 812.

⁴⁰ Uwagę na ten stan rzeczy wielokrotnie zwracał S. Szyszka, m.in. w S. Szyszka, *Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i w praktyce międzynarodowej*, Warszawa 2011. O konieczności rozważenia interwencji przez ustawodawcę również K. W. Czaplicki [et al.], *op. cit.*

⁴¹ Petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu umożliwienie obserwacji przebiegu wyborów w Polsce oraz pracy organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych, przez niezależnych obserwatorów krajowych (P8-04/11), wnioskodawcą był S. Szyszka.

dezorganizować pracę komisji)⁴². Trudno jednak zgodzić się z przywołanym argumentem, iż wystarczającym rozwiązaniem mającym umożliwić krajową obserwację wyborów jest instytucja mężów zaufania. Pamiętać bowiem należy, iż mężowie zaufania to osoby wyznaczone przez pełnomocników wyborczych, a zatem związane z konkretną partią polityczną, zaś *ratio legis* instytucji obserwacji krajowej miałyby wiązać się z apolitycznym, społecznym wkładem w kontrolę procesu wyborczego. Należy zatem postulować o zmianę obowiązującego stanu prawnego i, mimo wszystko, rozciągnięcie regulacji na niezależnych obserwatorów krajowych.

5. Wnioski z prac międzynarodowych misji obserwacyjnych na Ukrainie

Każdorazowo wyniki prac międzynarodowych misji obserwacyjnych dostarczają wielu bardzo ciekawych spostrzeżeń dotyczących przebiegu procesu wyborczego w obserwowanych państwach. Przykładem państwa, w którym wyniki obserwacji wydają się szczególnie interesujące jest Ukraina. W tym przypadku konkluzje poobserwacyjne wskazują na znaczący postęp w zakresie demokratyzacji procedur wyborczych w ostatnich latach.

W odniesieniu do przykładu Ukrainy analizę warto rozpocząć od wyborów prezydenckich w 2004 r., w szczególności zaś do ich drugiej tury. Misja monitorująca przebieg wyborów koordynowana przez ODIHR/OBWE – *International Election Observation Mission (IEOM)* zaproszona została przez ministra spraw zagranicznych Ukrainy i składała się z przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO oraz delegatów Parlamentu Europejskiego⁴³. Obserwatorzy zwrócili uwagę na wiele naruszeń ukraińskiego prawa wyborczego oraz brak dbałości o poszanowanie międzynarodowych standardów demokratycznej procedury wyborczej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w dużej mierze to właśnie silne lobby ze strony obserwatorów reprezentujących organizacje międzynarodowe przyczyniło się do podjęcia przez Sąd Najwyższy Ukrainy uchwały o uchyleniu postanowienia Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy o ogłoszeniu wyników wyborów⁴⁴. Tym samym po unieważnieniu wyników głosowania z drugiej

⁴² Zapis stenograficzny 12. Posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 12 lutego 2012 r., s. 21–24, opublikowany na stronie: <http://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,59.html> (dostęp: 6.11.14).

⁴³ *Ukraine Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true> (dostęp: 7.11.14).

⁴⁴ J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 77.

tury wyborów, które odbyło się w dniu 21 listopada 2004 r.⁴⁵, konieczne stało się przeprowadzenie ponownego głosowania w dniu 26 grudnia 2004 r. Zgodnie z raportem końcowym misji wśród głównych zarzutów znalazły się przede wszystkim problemy z nadmierną kontrolą mediów ze strony państwa, nadużycia w korzystaniu ze środków publicznych w toku prowadzonej kampanii wyborczej oraz wiele nieścisłości na listach wyborczych. Podkreślono także, iż w trakcie elekcji prezydenckiej wydano niepokojąco dużą ilość zaświadczeń o prawie do głosowania. W rekomendacjach wskazano też, iż prawo krajowe powinno dopuszczać, zgodnie z międzynarodowymi standardami, do udziału w obserwacji wyborów także obserwatorów lokalnych. Za niepokojące obserwatorzy uznali nierówne traktowanie kandydatów niezależnych względem zgłaszanych przez partie polityczne (w przypadku pierwszych odnotowano bardziej restrykcyjne przepisy prawa oraz zbyt rygorystyczną ich interpretację przez sądy). Ponadto w raporcie postulowano konieczność zmian w zakresie przygotowania i dystrybucji kart do głosowania, które winny być przedmiotem szczegółowej regulacji w przepisach powszechnie obowiązujących, a także znajdować uszczegółowienie w aktach Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy⁴⁶.

Kolejne wybory prezydenckie w 2010 r. również monitorowane były przez misję ODIHR/OBWE, która odbyła się na zaproszenie ministra spraw zagranicznych Ukrainy. Misja badała zgodność procedury wyborczej z dyrektywami OBWE, innymi standardami demokratycznych wyborów oraz zgodności ich przeprowadzenia z prawem Ukrainy. Obserwatorzy OBWE, inaczej jednak aniżeli w odniesieniu do wyborów prezydenckich w 2004 r., ocenili ogólny przebieg elekcji. Zwrócono uwagę, iż wybory te pokazały, że Ukraina przeszła znaczną ewolucję w zakresie demokratyzacji swoich procedur wyborczych. Obserwatorzy zauważyli, że wybory te przeprowadzone zostały w większości przypadków w zgodzie z międzynarodowymi standardami i charakteryzowały się transparentnością, zaś wyborcy mieli rzeczywistą możliwość wyrażenia swoich preferencji wyborczych, dokonując wyboru pomiędzy kandydatami reprezentującymi zróżnicowane ideologicznie siły polityczne⁴⁷. Niemniej jednak misja obserwująca wybory dostrzegła, że pomimo zauważalnego postępu nadal pewne ramy procedury wyborczej wymagają poprawy. Nieprawidłowości odnotowano przede wszystkim w odniesieniu do instytucji głosowania przez wyborców w domach. Zgodnie bowiem z decyzją Centralnej

⁴⁵ W drugiej turze wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 r. uczestniczyli Wiktor Janukowycz oraz Wiktor Juszczenko.

⁴⁶ *Ukraine Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674?download=true> (dostęp: 7.11.14).

⁴⁷ *Ukraine Presidential Election 17 January and 7 February 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844?download=true> (dostęp: 8.11.14).

Komisji Wyborczej Ukrainy jej obywatele, którzy chcieli głosować w domach nie musieli przedstawiać w tym celu stosownego zaświadczenia lekarskiego. Tymczasem na dzień przed głosowaniem Administracyjny Sąd Apelacyjny w Kijowie unieważnił tę decyzję, co spowodowało, iż zgodnie z prawem w celu zagłosowania w domu konieczne było przedłożenie zaświadczenia lekarskiego. Tym samym lokalne komisje wyborcze w wielu przypadkach były zdezorientowane w zaistniałej sytuacji bądź też nie posiadały właściwych informacji w tym przedmiocie. Ponadto pojawiły się problemy z umożliwieniem międzynarodowym obserwatorom przeprowadzenia monitoringu procedury głosowania w domach⁴⁸.

Znaczący postęp w zakresie demokratyzacji procedury wyborczej odnotowano podczas obserwacji elekcji prezydenckiej w 2014 r., w której Prezydent Ukrainy wyłoniony został już w pierwszej turze⁴⁹. Misja ODIHR/OBWE monitorowała wybory w dniach od 20 marca 2014 r. do 25 maja 2014 r., w dniu głosowania łącząc siły z misjami obserwacyjnymi Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Parlamentu Europejskiego. Łącznie w misji obserwacyjnej uczestniczyło ponad 1000 obserwatorów z różnych krajów, w tym ponad 100 przedstawicieli z Polski⁵⁰. W wyniku obserwacji ustalono, iż wybory charakteryzowały się wysoką frekwencją oraz spełniały międzynarodowe standardy przeprowadzania demokratycznych i przejrzystych wyborów. W raporcie podkreślono także, iż jest to sytuacja o tyle ciekawa, iż w historii Ukrainy wiele poprzednich elekcji ocenianych było krytycznie, jako niespełniających podstawowych standardów demokratycznych i wolnych wyborów. Tymczasem odnotować należy, iż wybory prezydenckie w 2014 r. odbyły się w bardzo trudnych i niesprzyjających okolicznościach, a mimo to przeprowadzono je w sposób dobrze zorganizowany i przejrzysty. W raporcie końcowym podkreślono, iż Centralna Komisja Wyborcza działała niezależnie i profesjonalnie. Kampanię wyborczą z uwagi na tło polityczne określono jako stonowaną. Co prawda w jej trakcie uczestnicy misji obserwacyjnej odnotowali kilka incydentów, nie miały one jednak bezpośredniego wpływu na wynik wyborów⁵¹.

⁴⁸ OBWE: głosowanie w domach stwarza okazję do nadużyć, <http://www.rp.pl/artykul/55273,420842.html> (dostęp: 8.11.14).

⁴⁹ Głosowanie odbyło się w dniu

⁵⁰ Polacy aktywnie obserwują wybory prezydenckie na Ukrainie, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/polacy_aktywnie_obserwuja_wybory_prezydenckie_na_ukrainie (dostęp: 8.11.14).

⁵¹ Ukraine Presidential Election 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true> (dostęp: 14.11.14).

6. Podsumowanie

Instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów bez wątpienia stanowi jedną z podstawowych gwarancji zasady wolnych wyborów, a tym samym jest to skuteczne narzędzie ochrony podmiotowych praw wyborczych. Z jednej strony rozpowszechnione dziś na szeroką skalę misje obserwacyjne stanowią wyraz zainteresowania społeczności międzynarodowej przestrzeganiem podstawowych standardów demokratycznych w poszczególnych państwach poprzez monitorowanie stanu prawnego oraz stosowania prawa wyborczego w praktyce. Z drugiej zaś strony mają one na celu bezpośrednio reagowanie na zauważone nieprawidłowości i ich sygnalizowanie poprzez sporządzenie stosownych raportów podsumowujących misje obserwacyjne. Jak wskazuje wiele przypadków, rekomendacje poobserwacyjne są w znacznej mierze uwzględniane przez państwa poddawane monitoringowi. Konieczność zagwarantowania demokratycznych procedur wyborczych i poszanowania podstawowych praw politycznych obywateli w czasach postępującej globalizacji i integracji pomiędzy państwami przestaje być problemem wewnętrznym konkretnego państwa, ale staje się przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej.