

RADA EUROPY

Strasburg, 23 maja 2003 r.

CDL-AD (2002) 23 rev.

Opinia Nr 190/2002

EUROPEJSKA KOMISJA DLA DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO

(KOMISJA WENECKA)

**KODEKS DOBREJ PRAKTYKI
W SPRAWACH WYBORCZYCH**

**WYTYCZNE
I RAPORT WYJAŚNIAJĄCY**

Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji

(Wenecja, 18-19 październik, 2002)

Zawiera:

WPROWADZENIE

WYTYCZNE DLA WYBORÓW przyjęte przez

Komisję Wenecką na 51 Sesji Plenarnej

(Wenecja, 5-6 lipiec, 2002)

RAPORT WYJAŚNIAJĄCY przyjęty przez

Komisję Wenecką na 52 Sesji Plenarnej

(Wenecja, 18-19 październik, 2002)

Uwagi ogólne

I. Podkreślenie zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego

Wprowadzenie: zasady i ich prawne podstawy

1. Powszechne prawo wyborcze

- 1.1. Przepis i wyjątki
- 1.2. Rejestry wyborców
- 1.3. Zgłaszanie kandydatów

2. Równe prawo wyborcze

- 2.1. Równość głosu
- 2.2. Równa siła głosu
- 2.3. Równość szans
- 2.4. Równość a mniejszości narodowe
- 2.5. Równość a parytet płci

3. Wolność wyboru

- 3.1. Swoboda wyborców w kształtowaniu opinii
 - 3.1.1. Swoboda wyborców w wyrażaniu swych życzeń i w zwalczaniu oszustwa wyborczego
 - 3.1.2. Ogólnie
 - 3.1.3. Procedury głosowania
 - 3.1.3.1. Głosowanie pocztą lub głosowanie przez pełnomocnika w pewnych przypadkach
 - 3.1.3.2. Głosowanie wojska
 - 3.1.3.3. Mechaniczne i elektroniczne sposoby głosowania
 - 3.1.3.4. Obliczanie
 - 3.1.3.5. Przekazywanie wyników

4. Tajność w prawie wyborczym

5. Bezpośrednie prawo wyborcze

6. Częstotliwość wyborów

II. Warunki dla wdrażania zasad

1. Respektowanie podstawowych praw

2. Możliwości regulowania a stabilność prawa wyborczego

3. Proceduralne zabezpieczenia

- 3.1. Organizacja wyborów przez bezpartyjny organ
- 3.2. Obserwacja wyborów
- 3.3. Skuteczny system odwołania
- 3.4. Organizacja i działanie lokali wyborczych
- 3.5. Finansowanie
- 3.6. Bezpieczeństwo

Wnioski

Wprowadzenie

W dniu 8 listopada 2001 roku Stały Komitet ¹Zgromadzenia Parlamentarnego, działający z upoważnienia Zgromadzenia przyjął Uchwałę 1264 (2001) powołującą Komisję Wenecką:

1. powołać grupę roboczą, składającą się z przedstawicieli Zgromadzenia Ogólnego, CLAIRE i ewentualnie innych organizacji z doświadczeniem w temacie, z zadaniem omówienia zagadnień wyborczych na zasadzie regularnej,
2. opracować kodeks praktyki w sprawach wyborczych, który mógłby wytyczyć, między innymi, wytyczne zestawione w dodatku do wyjaśnienia zawartego w raporcie, na podstawie którego podjęto tą uchwałę (doc. 9267, rozumiejąc, że ten kodeks winien zawierać okres przedwyborczy same wybory i okres bezpośrednio po wyborach,
3. tak dalece, jak na to pozwolą środki, opracować wykaz zawierający zasady europejskiego systemu wyborczego, poprzez skoordynowanie, standaryzowanie i rozwinięcie bieżące i planowane badania i czynności. W niedługim okresie czasu, zgromadzone dane o wyborach europejskich winny być ujęte w bazie danych, przeanalizowane i rozpowszechnione przez specjalistyczną jednostkę.

Podane niżej wytyczne stanowią konkretną odpowiedź na te trzy tematy uchwały. Zostały one przyjęte przez Radę Demokratycznych Wyborów – wspólną grupę roboczą powołaną przez uchwałę Zgromadzenia Parlamentarnego- na swym drugim posiedzeniu (3 lipca 2002) a następnie przez Komisję Wenecką na jej 51 Sesji (5-6 lipca 2002); oparto je na podstawowych zasadach europejskiego dziedzictwa wyborczego; i na koniec i ponad wszystko – stanowią one podstawę dla kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych.

Raport wyjaśniający objaśnia zasady przedstawione w wytycznych, definiuje i wyjaśnia a gdzie trzeba- podaje zalecenia do poszczególnych punktów. Raport został przyjęty przez Radę Demokratycznych Wyborów na je 3-cim posiedzeniu (16 październik, 2002) a następnie przez Komisję Wenecką na jej 52 Sesji (18-19 październik, 2002).

Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjęty został przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na Sesji 2003 – 1-sza część, i przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na jego Wiosennej Sesji 2003.

Zgodnie z prośbą zawartą w uchwale Zgromadzenia Parlamentarnego, dokument ten oparto na wytycznych załączonych do memorandum wyjaśniającego do raportu na której oparto uchwałę Zgromadzenia (Doc. 9267). Jest on również oparty na pracach Komisji Weneckiej na polu wyborczym, podsumowanych w Dokumencie CDL (2002) 7.

¹ Poz. 6; patrz Doc.9267 Sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych; Sprawozdawca: Pan Clerfayt.

WYTYCZNE DLA WYBORÓW

Przyjęte przez Komisję Wenecką na 51 Sesji Plenarnej

(Wenecja, 5-6 lipiec 2002)

I. Zasady Europejskiego Dziedzictwa Wyborczego

Pięcioma zasadami stanowiącymi europejskie dziedzictwo wyborcze są: *powszechność, równość, tajność i bezpośredniość wyborów*. Co więcej, wybory muszą być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu.

1. Powszechne prawo wyborcze

1.1. Przepis i wyjątki

Powszechne prawo wyborcze oznacza w zasadzie, że wszyscy ludzie posiadają prawo wybierania i kandydowania w wyborach. Prawo to może, a nawet powinno, być podporządkowane pewnym warunkom:

a) Wiek:

1. prawo wybierania i kandydowania musi być poddane kryterium minimalnego wieku,
2. prawo wybierania musi być osiągnięte, najpóźniej, po osiągnięciu pełnoletności,
3. prawo kandydowania w wyborach winno być nabyte (najlepiej) w tym samym wieku co prawo wybierania i w każdym przypadku nie później, niż w wieku 25 lat, za wyjątkiem przypadku pewnego wieku kwalifikującego do pewnych urzędów (przykładowo: członek wyższej izby parlamentu, głowa państwa).

b) Narodowość:

1. wymóg narodowości może mieć zastosowanie,
2. jednak doradza się by obcokrajowcy mogli mieć prawo wybierania w wyborach lokalnych po pewnym okresie czasu zamieszkania.

c) Zamieszkanie:

1. wymóg zamieszkania może być nałożony,
2. zamieszkanie w tym przypadku oznacza zwyczajowe zamieszkanie,
3. wymóg długości okresu czasu może być nałożony na krajowców jedynie w przypadku wyborów lokalnych lub regionalnych,
4. wymagany okres czasu zamieszkania nie powinien przekraczać sześciu miesięcy; dłuższy okres czasu zamieszkania może być wprowadzony tylko dla ochrony mniejszości narodowych,
5. prawo wybierania i kandydowania może być przyznane obywatelom zamieszkałym za granicą.

d) Pozbawienie prawa wybierania i kandydowania:

1. mogą być wprowadzone przepisy dla pozbawienia jednostek prawa wybierania i kandydowania, lecz wyłącznie w przypadku następujących, nakładających się warunków:
2. musi być to wprowadzone przepisem prawa,
3. należy przestrzegać zasady proporcjonalności; warunki pozbawienia jednostek prawa kandydowania muszą być mniej surowe niż obowiązujące w przypadku pozbawienie praw wyborczych,
4. pozbawienie praw musi wynikać z niezdolności umysłowej lub skazania za poważne przestępstwo kryminalne,
5. co więcej, pozbawienie praw politycznych lub ujawnienia choroby umysłowej może być dokonane wyłącznie na podstawie wyraźnego wyroku sądu.

1.2 Rejestry wyborców

Spełnienie podanych niżej kryteriów jest sprawą zasadniczą jeśli rejestry wyborców mają być wiarygodne:

1. rejestr wyborców musi być stały,
2. musi on być regularnie uaktualniany, co najmniej raz w roku.

Jeżeli wyborcy nie są automatycznie rejestrowani, rejestracja musi być możliwa przez stosunkowo długi okres czasu,

3. rejestr wyborców musi być publikowany,
4. winna obowiązywać procedura administracyjna – lub sądowa, umożliwiająca zarejestrowanie wyborcy nie zarejestrowanego; rejestracja nie powinna być prowadzona w lokalu wyborczym w dniu wyborów,
5. podobna procedura winna umożliwić wyborcom na poprawienie niewłaściwego zapisu,
6. dodatkowy rejestr może być środkiem zapewniającym prawo głosu osobom, które się przeprowadziły lub osiągnęły ustawowy wiek wyborczy w okresie czasu po opublikowaniu rejestru.

1.2. Zgłaszanie kandydatów

1. Zgłoszenie indywidualnych kandydatów lub listy kandydatów może być uwarunkowane zebraniem minimalnej liczby podpisów,
2. Prawo nie powinno wymagać zebrania podpisów w liczbie przekraczającej 1% wyborców w danym okręgu wyborczym,
3. Sprawdzanie podpisów winno być oparte na wyraźnych przepisach, w szczególności jeśli chodzi o termin końcowy,

4. Procedura sprawdzania winna w zasadzie obejmować wszystkie podpisy; jednak gdy ustalono poza wątpliwością że wymagana liczba podpisów została zebrana, pozostałe podpisy nie muszą być sprawdzane,
5. Uprawomocnienie podpisów winno być zakończone przed rozpoczęciem kampanii wyborczej,
6. Jeśli istnieje wymóg depozytu, winien on być zwracany jeżeli kandydat lub partia przekroczy pewien próg; suma i wymagany próg nie powinny być nadmierne.

1.3. Zgłaszanie kandydatur

1. Przedstawienie indywidualnych kandydatów lub list kandydatów może być uwarunkowane zebraniem minimalnej liczby podpisów,
2. Prawo nie powinno wymagać zebrania więcej podpisów niż od 1% wyborców w danym okręgu wyborczym,
3. Sprawdzanie podpisów winno podlegać wyraźnym przepisom, w szczególności w zakresie terminów,
4. Proces sprawdzania musi w zasadzie obejmować wszystkie podpisy, jednak jeśli zostanie stwierdzona, poza wątpliwościami, że wymagana liczba podpisów została osiągnięta, pozostałe podpisy nie muszą być sprawdzane,
5. Uprawomocnienie podpisów musi być zakończone przed rozpoczęciem kampanii wyborczej,
6. W przypadku, gdy wymagany jest depozyt, musi on być zwracany o ile kandydat lub partia osiągnie pewien próg; suma i próg nie powinny być nadmierne.

2. Równe prawo wyborcze

Obejmuje ono:

- 2.1. Równość głosu: każdy wyborca ma z zasady jeden głos; jeżeli system wyborczy daje wyborcy więcej, niż jeden głos, każdy wyborca ma tą samą liczbę głosów.
- 2.2. Równa siła głosu: mandaty winny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze.
 1. Powinno to dotyczyć co najmniej wyborów do niższej izby parlamentu oraz wyborów regionalnych i lokalnych:
 2. obejmuje to jasne i zbilansowane rozdzielanie mandatów między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów rozdziału: zaludnienia, liczby krajowych mieszkańców (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców oraz ewentualnie - liczby osób aktualnie głosujących. Można sobie wyobrazić stosowną kombinację tych kryteriów,
 3. pod uwagę można brać kryteria geograficzne i administracyjne, a nawet można przyjąć historycznie uzasadnione granice okręgów.

4. dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe, niż 15% - za wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne),
5. dla zapewnienia równej siły głosu, rozdział mandatów winien być rewidowany co najmniej raz na dziesięć lat, najlepiej z wyłączeniem okresu wyborów,
6. w przypadku okręgów wielo mandatowych, najlepiej jeśliby mandaty były rozdzielane bez zmiany granic okręgów wyborczych, które w granicach możliwości, winny być zgodne z granicami administracyjnymi,
7. tam, gdzie dokonuje się ponownego ustalania granic okręgów – co musi być dokonywane w systemie okręgów jedno mandatowych – winno być to dokonane:
 - apartyjnie,
 - bez krzywdy dla mniejszości narodowych,
 - przy braniu pod uwagę opinii komisji, której większość członków jest niezależna; najlepiej gdyby w składzie takiej komisji takiej byli geograf, socjolog, zrównoważona liczba przedstawicieli partii politycznych i, jeśli konieczne, przedstawiciele mniejszości narodowych.

2.3. Równość możliwości

- a) Równość możliwości winna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom. Obejmuje to neutralny stosunek władz państwa, w szczególności w odniesieniu do:
 1. kampanii wyborczej,
 2. dostępu do mediów, w szczególności mediów publicznych,
 3. publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.
- b) W zależności od rodzaju sprawy, równość może być bezwzględna lub proporcjonalna. Jeśli jest bezwzględna, partie polityczne traktowane są jednakowo niezależnie od ich aktualnej siły parlamentarnej czy poparcia elektoratu. Jeśli jest proporcjonalna, partie są traktowane stosownie do wyników uzyskanych w wyborach. Równość możliwości odnosi się w szczególności do czasu nadawania w radio i telewizji, funduszy publicznych i innych form poparcia.
- c) Zgodnie z zasadą swobody wyrażania się, należy wprowadzić normy prawne dla zapewnienia wszystkim uczestnikom wyborów minimalnego dostępu do prywatnych mediów audiowizualnych dla potrzeb kampanii wyborczej i ogłoszeniowej.
- d) Finansowanie kampanii wyborczej partii politycznej czy kandydatów musi być przejrzyste.
- e) Zasada równości możliwości może, w pewnych przypadkach, prowadzić do ograniczenia wydatków partii politycznej, szczególnie na ogłoszenia.

2.4. Równość a mniejszości narodowe

1. Partie mniejszości narodowych muszą mieć zgodę na działanie.
2. Szczególne przepisy zapewniające wydzielone mandaty dla mniejszości narodowych lub wprowadzające wyjątki w ustawowych kryteriach rozdziału mandatów dla partii reprezentujących mniejszości narodowe (przykładowo – odstąpienie od wymogu uzyskania kworum) nie stoją w zasadzie w sprzeczności do równości wyboru.
3. Zarówno kandydaci jak i wyborcy nie mogą być zobligowani do ujawniania przynależności do mniejszości narodowej.

2.5 Równość a parytet płci

Przepisy prawne ustalające minimalny procent osób każdej płci nie powinny być uważane za sprzeczne zasadzie równości wyboru jeśli mają oparcie w konstytucji.

3. Wolność wyboru

3.1. Swoboda wyborców w kształtowaniu opinii

a) Władze państwowe muszą przestrzegać obowiązku przestrzegania neutralności. W szczególności, dotyczy to:

1. mediów,
2. rozklejania ogłoszeń,
3. prawa do demonstracji
4. finansowania partii politycznych i kandydatów.

b) Władze publiczne mają szereg pozytywnych obowiązków; między innymi muszą one:

1. przedstawić elektoratowi zgłoszone kandydaty,
2. umożliwić wyborcom poznanie list kandydatów występujących w wyborach, na przykład poprzez stosowne ogłoszenia,
3. powyższa informacja winna być dostępna również w językach mniejszości narodowych.

c) W przypadku naruszenia obowiązku neutralności oraz naruszenia swobody wyborców do kształtowania swej opinii - winny być nałożone sankcje.

3.2. Swoboda wyborców do wyrażania swych życzeń i działania dla zwalczania przestępstwa wyborczego

1. procedury wyborcze muszą być proste,
2. wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym. Inne sposoby głosowania mogą być zaakceptowane pod następującymi warunkami:
3. głosowanie pocztą może być dozwolone tam, gdzie poczta jest bezpieczna i wiarygodna; prawo do głosowania pocztą może być przyznane osobom przebywającym w szpitalu lub w więzieniu,

lub osobom o ograniczonej mobilności, lub wyborcom mieszkającym za granicą; oszustwo czy zastraszanie nie może mieć miejsca.

4. głosowanie elektroniczne może być wprowadzone tylko wówczas, jeśli jest bezpieczne i wiarygodne; w szczególności, wyborcy winni mieć możliwość otrzymać potwierdzenie swojego głosu i dokonania korekty, jeśli trzeba, przy zachowaniu tajności głosowania; system musi być przejrzysty,
5. bardzo ostre przepisy należy stosować w głosowaniu przez pełnomocnika; liczba pełnomocnictw posiadanych przez jednego wyborcę musi być ograniczona,
6. ruchome urny wyborcze mogą być wprowadzone przy zastosowaniu surowych przepisów dla uniknięcia wszelkiego ryzyka oszustwa,
7. co najmniej dwa kryteria należy wprowadzić dla oceny dokładności przebiegu głosowania: liczba oddanych głosów i liczba kartek włożonych do urny wyborczej,
8. kartki wyborcze nie mogą być fałszowane czy znaczone przez personel lokali wyborczych
9. niewykorzystane kartki wyborcze nie mogą nigdy wyjść poza lokal wyborczy,
10. w podczas głosowania i obliczania w lokalach wyborczych muszą się znajdować przedstawiciele szeregu partii politycznych jak również obserwatorzy powołani przez kandydatów,
11. personel wojskowy winien głosować w miarę możliwości w miejscu zamieszkania. W innym przypadku winien on głosować w lokalu wyborczym położonym najbliżej miejsca wykonywania służby,
12. najlepiej, jeśliby obliczanie miało miejsce w lokalu wyborczym,
13. obliczanie musi być przejrzyste. Należy dopuścić obecność obserwatorów, przedstawicieli kandydatów i mediów. Osoby te winny mieć dostęp do zapisów wyników,
14. wyniki muszą być przekazywane na wyższy szczebel w sposób otwarty,
15. państwo musi karać wszelkie rodzaje przestępstw wyborczych.

4. Tajność wyborów

- a) Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem lecz i obowiązkiem, nie przestrzeganie którego musi być karane unieważnieniem każdego głosu którego zawartość została ujawniona.
- b) Głosowanie musi być indywidualne, Głosowanie rodzinne czy jakakolwiek forma kontroli głosowania wyborcy przez innego musi być zabronione.
- c) Lista wyborców aktualnie głosujących nie może być publikowana.
- d) Gwałcenie tajności głosowania nie może być sankcjonowane.

5. Bezpośredniość wyborów

Następujące instytucje muszą być wybierane bezpośrednio:

1. co najmniej jedna izba parlamentu krajowego,
2. niższe instytucje legislacyjne,
3. rady lokalne.

6. Częstotliwość wyborów

Wybory muszą być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, kadencja zgromadzenia legislacyjnego nie powinna przekraczać okresu pięciu lat.

II. Warunki dla wdrażania powyższych zasad

1. Respektowanie podstawowych norm

- a) Demokratyczne wybory nie są możliwe bez poszanowania praw człowieka, w szczególności swobody wyrażania się i wolności prasy, swobody poruszania się wewnątrz kraju, wolności zgromadzeń i wolności stowarzyszeń działających dla politycznych celów, w tym dla tworzenia partii politycznych.
- b) Ograniczenia tych swobód muszą mieć podstawę w prawie, służyć interesowi publicznemu i odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

2. Możliwość regulowania i stabilność prawa wyborczego

- a) Poza przepisami dotyczącymi spraw technicznych i szczegółów – które mogą mieścić się w uregulowaniach organu wykonawczego - ,przepisy prawa wyborczego muszą mieć rangę co najmniej ustawy.
- b) Podstawowe elementy prawa wyborczego, w szczególności właściwy system wyborczy, członkostwo komisji wyborczych oraz wykreślanie granic okręgów wyborczych – nie powinny być otwarte dla zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami, lub winny być ujęte w konstytucji lub w prawie na szczeblu wyższym niż prawo powszednie.

3. Proceduralne zabezpieczenia

3.1. Organizacja wyborów przez bezpartyjny organ

- a) Stosowanie prawa wyborczego musi leżeć w gestii bezpartyjnego organu
- b) Tam, gdzie brak jest długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od tych, którzy władają siłą polityczną – muszą być powołane na wszystkich szczeblach niezależne, bezpartyjne komisje wyborcze, poczynając od szczebla krajowego do poziomu lokalu wyborczego.
- c) Centralna Komisja Wyborcza musi mieć charakter stały.

- d) W jej składzie winien się znaleźć:
1. co najmniej jeden członek reprezentujący sądownictwo,
 2. przedstawiciele partii politycznych znajdujących się w parlamencie lub takich, które uzyskały co najmniej dany procent głosów; osoby te winny posiadać kwalifikacje w sprawach wyborczych,
 3. przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
 4. przedstawiciele mniejszości narodowych.
- e) Partie polityczne muszą być reprezentowane w komisjach wyborczych na równych prawach lub muszą mieć możliwość obserwowania pracy bezpartyjnego organu. Równość może się opierać na zasadzie bezwzględności lub proporcjonalności (patrz punkt I.2.3.b).
- f) Organy powołujące członków komisji wyborczych nie mogą mieć prawa swobodnego ich odwołania.
- g) Pożądane jest, by komisje wyborcze podejmowały decyzje większością kwalifikowaną lub na podstawie konsensusu.

3.2. Obserwacja wyborów

- a) Należy stworzyć jak najszersze możliwości uczestniczenia w obserwacji wyborów zarówno obserwatorom krajowym jak i międzynarodowym.
- b) Obserwacja nie powinna się ograniczać do samego dnia wyborów lecz winna obejmować okres rejestracji kandydatów i jeśli konieczne – wyborców, jak również przebieg kampanii wyborczej. Winna umożliwić ustalenie, czy nie pojawiły się nieprawidłowości przed, podczas, czy po wyborach. Obserwacja winna być zawsze możliwa podczas obliczania głosów.
- c) Miejsca na których nie mogą się znajdować obserwatorzy winny być wyraźnie określone prawem.
- d) Obserwacja z uwagi na jej obowiązek neutralności winna cieszyć się uznaniem władz.

3.3. Skuteczny system odwołania

- a) Organem odwoławczym w sprawach wyborów winna być komisja wyborcza lub sąd. W wyborach parlamentarnych, w pierwszym rzędzie należy zapewnić odwołanie do Parlamentu. W każdym przypadku winno być możliwe ostateczne odwołanie do sądu.
- b) Procedura winna być prosta i wolna od formalizmu, w szczególności w zakresie dopuszczalności odwołania.
- c) Procedura odwołania, a w szczególności władza i zakres odpowiedzialności rozmaitych organów winna być jasno określona przez prawo aby uniknąć konfliktów prawnych (pozytywnych czy negatywnych). Zarówno strona odwołująca się jak i władza nie powinny mieć możliwości dokonania wyboru organu odwoławczego.

- d) Organ odwoławczy musi posiadać uprawnienia w szczególności w sprawach takich jak prawo do głosowania – w tym rejestry wyborców – i zdolności prawnej, ważności kandydatur, właściwej obserwacji przestrzegania przepisów kampanii wyborczej i przebiegu wyborów.
- e) Organ odwoławczy musi mieć władzę unieważnienia wyborów, jeżeli nieprawidłowości naruszyły ich wynik. Należy zapewnić możliwość unieważnienia całych wyborów czy też tylko wyników w jednym okręgu wyborczym lub jednym lokalu wyborczym. W przypadku unieważnienia muszą być zarządzane na danym obszarze nowe wybory.
- f) Wszyscy kandydaci i wszyscy wyborcy zarejestrowani w danym okręgu wyborczym muszą mieć prawo do odwołania. Rozsądne kworum może być wymagane w przypadku odwołań wyborców od wyniku wyborów.
- g) Należy zapewnić możliwie krótkie limity czasu na złożenie odwołania i wydanie decyzji w sprawie (trzy do pięciu dni w pierwszej instancji).
- h) Należy zapewnić prawo wnioskodawcy do uczestniczenia w postępowaniu w obecności obydwu stron.
- i) W przypadku gdy stroną odwołującą się jest wyższa komisja wyborcza, musi mieć ona możliwość z *urzędu* skorygowania lub uchylecia decyzji wydanej przez komisję wyborczą niższego szczebla.

4. System wyborczy

Przy przestrzeganiu powyżej podanych zasad może być wprowadzony każdy system wyborczy.

RAPORT WYJAŚNIAJĄCY

Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji

(Wenecja, 18-19 październik, 2002)

Uwagi ogólne

1. Obok praw człowieka i rządów prawa, demokracja jest jednym z trzech filarów europejskiego dziedzictwa wyborczego, jak również Rady Europy. Demokracja jest nie do przyjęcia bez wyborów, przeprowadzanych zgodnie z pewnymi zasadami które nadają im demokratyczny charakter.
2. Zasady te są specyficznym przejawem europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego, które mają prawo być określone jako „europejskie dziedzictwo wyborcze”. Dziedzictwo to obejmuje dwa aspekty- pierwszy, stanowiący jądro, jakim są konstytucyjne zasady prawa wyborczego, takie jak powszechne, równe, wolne, tajne i bezpośrednie prawo wyborcze – i drugi aspekt, że prawdziwie demokratyczne wybory można przeprowadzić wówczas, gdy są spełnione pewne podstawowe warunki demokratycznego państwa, opartego na rządach prawa, takie jak: podstawowe prawa, stałość prawa wyborczego i skuteczne gwarancje proceduralne.

Niżej podany tekst, podobnie jak i podane wyżej wytyczne, podzielono na dwie części: pierwsza, obejmująca definicje i praktyczne zastosowanie zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego, i drugą – obejmującą warunki konieczne dla ich zastosowania.

I. Podkreślenie zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego

Wprowadzenie: zasady i ich prawne podstawy

3. Jeżeli wybory mają odpowiadać powszechnym zasadom europejskiego dziedzictwa wyborczego, które stanowią podstawę prawdziwie demokratycznego społeczeństwa, muszą one przestrzegać pięciu podstawowych prawideł: *prawo wyborcze musi być powszechne, równe, wolne, tajne i bezpośrednie*. Co więcej. Wybory muszą być przeprowadzane *okresowo*. Wszystkie te zasady, razem tworzą europejskie dziedzictwo wyborcze.
4. Mimo, że te zasady są konwencjonalne z zasady, ich wdrożenie podnosi szereg pytań, które należy dokładnie przeanalizować. Pragniemy przede wszystkim zidentyfikować „jądro” tych zasad, które musi być skrupulatnie respektowane przez wszystkie państwa europejskie.
5. Na jądro europejskiego dziedzictwa wyborczego składają się głównie międzynarodowe przepisy. Stosownym powszechnym przepisem jest Artykuł 25 (b) Międzynarodowej Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych, który wyraźnie wskazuje na wszystkie te zasady, za wyjątkiem bezpośredniego prawa wyborczego, mimo że to ostatnie ma zastosowanie.¹ Powszechną europejską normę stanowi Artykuł 3 Dodatkowego Protokołu do Europejskiej konwencji Praw Człowieka, który w sposób wyraźny odwołuje się do prawa do

¹ Patrz – Artykuł 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka

okresowo przeprowadzanych wyborów w drodze wolnego i tajnego głosowania;² inne zasady zostały również uznane w prawie precedensowym dotyczącym praw człowieka.³ Prawo do bezpośrednich wyborów zostało również przyznane przez Sąd w Strasburgu, co najmniej domyślnie.⁴ Jednakże wspólne dla całego kontynentu zasady konstytucyjne figurują również poza międzynarodowymi postanowieniami; odwrotnie – często są wymieniane szczegółowo w konstytucjach krajowych.⁵

Tam, gdzie legislacja i praktyka innych państw są zbieżne, treść zasad może być znacznie dokładniej określona.

I. Powszechne prawo wyborcze

1.1. Prawo i wyjątki

6. Powszechne prawo wyborcze obejmuje zarówno prawo czynne (prawo wybierania) jak i pasywne prawa wyborcze (prawo do kandydowania w wyborach). Prawo do wybierania i kandydowania w wyborach może być poddane szeregowi warunków, wszystkie z nich wymieniono niżej. Najbardziej powszechnymi są *wiek* i *narodowość*.
 - a) Musi być ustalony minimalny wiek dla prawa głosowania i prawa kandydowania w wyborach, jednak osiągnięcie wieku dojrzałości, obejmującego nie tylko prawa, lecz również obowiązki obywatelskie muszą co najmniej potwierdzać prawo do wybierania. Wyższy wiek może być ustalony dla uzyskania prawa kandydowania w wyborach, lecz za wyjątkiem niektórych urzędów, dla których jest wymagany specyficzny wiek (senator, głowa państwa), nie powinien on przekraczać wieku 25 lat.
 - b) Prawo większości państw wprowadziło wymaganie określonej *narodowości*. Jednak rozszerza się tendencja nadawania lokalnych praw politycznych zamieszkałym przez dłuższy okres czasu obcokrajowcom, zgodnie z Konwencją Rady Europy o Uczestniczeniu Obcokrajowców w Życiu Publicznym na Szczeblu Lokalnym.⁶ Zalecono również, by prawo głosu w wyborach lokalnych było udzielane po pewnym okresie zamieszkania. Co więcej, w ramach procesów integracyjnych, obywatelom Europy nadano prawo wybierania i kandydowania w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim UE w którym zamieszkują.⁷ Kryterium narodowości może czasami stwarzać problemy, jeśli państwo może odmawiać

² Artykuł 3. Prawo do wolnych wyborów: „Wysokie Umawiające się Strony podejmują się przeprowadzać wolne wybory w rozsądnych okresach czasu, w drodze tajnego głosowania, w warunkach które zapewniają swobodne wyrażenie opinii obywateli w wyborach legislatury”.

³ W przypadku powszechności, patrz: ECHR Nr. 9267/81, orzeczenie w sprawie *Mathieu-Mohin i Cleyfart vs. Belgia*, 2 marzec 1987, Seria A, vol. 113, p.23; orzeczenie w sprawie *Gitonas i pozostali vs. Grecja*, 1 lipca 1997, nr 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 i 27755/95, *Zebrane Orzeczenia i Decyzje*, 1997-IV, p. 1233; re. *Równość*, patrz: podane wyżej orzeczenie w sprawie *Mathieu-Mohin i Cleyfart vs. Belgia*, p.23.

⁴ ECHR nr 24833, orzeczenie w sprawie *Matthews vs. Zjednoczone Królestwo*, 18 lutego 1999, *Zebrane Orzeczenia i Decyzje*, 1999-I, para 64.

⁵ Patrz; Artykuł 38.1 Konstytucji Niemiec; Artykuły 68.1 i 69.2 Konstytucji Hiszpanii i Artykuł 59.1. Konstytucji Rumunii.

⁶ ETS 144.

⁷ Artykuł 19 traktatu ustanawiającego Społeczność Europejską.

obywatelstwo osobom, zamieszkałym na jego terytorium od wielu pokoleń, na przykład z powodu nieznamości języka.

Co więcej, zgodnie z Europejską Konwencją o Narodowości,⁸ osoby o podwójnym obywatelstwie muszą mieć te same prawa wyborcze co pozostali krajowcy.⁹

- c) Po trzecie, prawo wybierania i kandydowania w wyborach musi być poddane warunkowi *zamieszkania*,¹⁰ w tym przypadku oznaczającym stałe zamieszkanie. W przypadku wyborów lokalnych i regionalnych, warunek zamieszkania nie *jest a priori* niezgodny z zasadą powszechnego prawa wyborczego, jeśli określony okres zamieszkania nie przekracza kilku miesięcy; każdy dłuższy okres może być przyjęty tylko dla ochrony mniejszości narodowych.¹¹ I odwrotnie, niewiele państw przyznało swym obywatelom, zamieszkałym za granicą, czynne prawo wyborcze, a nawet bierne prawo wyborcze. Taka praktyka może w niektórych specyficznych przypadkach prowadzić do nadużyć, na przykład w przypadku nadawania obywatelstwa na zasadach etnicznych. Rejestracja może mieć miejsce tam, gdzie wyborca ma swoje drugie miejsce zamieszkania, jeżeli mieszka tam regularnie i występuje w opłatach lokalnych podatków; wyborca nie musi być zarejestrowany według swego podstawowego miejsca zamieszkania.

Swoboda poruszania się obywateli w ramach kraju, łącznie z prawem do powrotu w każdym momencie – stanowi jedno z podstawowych praw niezbędnych dla prawdziwie demokratycznych wyborów.¹² Jeżeli osoby, w wyjątkowych przypadkach, zostały przesiedlone wbrew swej woli, winny one - tymczasowo- mieć możliwość być traktowane jako zamieszkałe w swym poprzednim miejscu zamieszkania.

- d) I na koniec, mogą być wprowadzone postanowienia w formie *przepisów zawieszających prawa wyborcze*. Takie przepisy muszą jednak być zgodne z normalnymi warunkami, według których podstawowe prawa mogą być ograniczane; innymi słowy, muszą one:¹³

- być wprowadzone w postaci ustawy,
- przestrzegać zasadę proporcjonalności,
- mieć podstawę w niezdolności umysłowej lub skazaniu za popełnienie poważnego przestępstwa kryminalnego.

Co więcej, pozbawienie praw politycznych może być nałożone wyłącznie orzeczeniem sądu. Jednak w przypadku pozbawienia w oparciu o niezdolność umysłową, takie wyrażenie decyzji może dotyczyć niezdolności i zawierać *ipso jure* pozbawienie praw obywatelskich.

⁸ ETS 166, Artykuł 17.

⁹ ECHR nie idzie tak daleko: Eur. Komisja Praw Człowieka nr 28858/95, orzeczenie 25.11.96 *Ganchev vs. Bułgaria*, DR 87, p. 130.

¹⁰ Patrz ostatnie ECHR nr 31891/96, orzeczenie 7.9.99. *Hilbe vs. Lichtensztain*.

¹¹ Patrz Eur. Komisja Praw człowiek nr 23450/94, orzeczenie 15.9.97, *Polacco i Garofalo vs. Italia (re. Trentino-Alto-Adige)*.

¹² Patrz Rozdział II.1. niżej.

¹³ Patrz na przykład: ECHR nr 26772/95, orzeczenie w sprawie *Labita vs. Italia*, kwiecień 2002, par. 201 ff.

Przyczyny pozbawienia obywateli biernego prawa wyborczego (kandydowania w wyborach) mogą mieć charakter mniej surowy niż przy pozbawieniu praw obywatelskich, jako że w grę wchodzi pełnienie urzędu publicznego i zdjęcie ze stanowiska osoby, której działalność może pogwałcić znaczny interes publiczny.

1.2. Rejestry wyborców

7. Prawidłowe prowadzenie *rejestru wyborców* jest sprawą żywotną dla zagwarantowania powszechnego prawa wyborczego. Jednak można przyjąć, że wyborcy nie są automatycznie włączani do rejestru, lecz wyłącznie na swe żądanie. W praktyce często okazuje się, że rejestry wyborców są niedokładne, co prowadzi do sporów. Brak doświadczenia ze strony władz, ruchy ludności i fakt, że niektórzy obywatele nie kwapią się do sprawdzania rejestru wyborców w czasie, gdy jest on wyłożony do wglądu sprawia, że trudno jest sporządzić takie rejestry. Szereg warunków musi być spełnione, żeby rejestry były wiarygodne:

- a) Rejestr wyborców musi być stały.
- b) Muszą być dokonywane aktualizacje (*rejestru*), co najmniej raz na rok i władze gminy (lokalne) muszą posiadać zwyczaj wykonywania różnych zadań związanych z aktualizacją w określonym czasie, co rok. Jeżeli rejestracja wyborców nie jest prowadzona automatycznie, należy przeznaczyć stosunkowo długi okres czasu na taką rejestrację.
- c) Rejestry wyborców muszą być publikowane. Ostateczna aktualizacja winna być przekazana władzy wyższej pod nadzorem bezpartyjnego organu odpowiedzialnego za stosowanie prawa wyborczego.
- d) Winna działać procedura administracyjna – poddana sądowej kontroli – lub sądowa procedura umożliwiająca wyborcom, którzy nie są ujęci w rejestrze, by ich nazwiska zostały ujęte. W niektórych krajach ostateczny termin wpisu do dodatkowego rejestru może wynosić na przykład 15 dni przed wyborami czy przed dniem wyborów. W tym ostatnim przypadku, bardzo tolerancyjnym, decyzja zależy od sądu, któryby musiał urzędować w dniu głosowania, co nie służy potrzebom organizacyjnym na których opiera się demokracja. W każdym przypadku, lokalom wyborczym nie powinno się pozwolić na rejestrowanie wyborców w samym dniu głosowania.
- e) Co więcej – niedokładności w rejestrach wyborców wynikają zarówno z nieuzasadnionych wpisów jak i w wyniku nie ujęcia niektórych wyborców. Procedura tego rodzaju, jak wskazana w poprzednich punktach winna umożliwić wyborcom by ich błędne wpisy zostały poprawione. Zakres wniosków o takie korekty może się ograniczać do wyborców zarejestrowanych w tym samym okręgu wyborczym lub tego samego lokalu wyborczego.
- f) Dodatkowy rejestr daje możliwość głosowania osobom, które zmieniły adres lub osiągnęły urzędowy wiek wyborczy po opublikowaniu rejestru wyborców.

1.3. Zgłaszanie kandydatur

8. Obowiązek zebrania określonej liczby *podpisów* dla umożliwienia kandydowania jest teoretycznie zgodny z zasadą powszechności prawa wyborczego. W praktyce, tylko najbardziej marginalne partie polityczne mają jakieś trudności w zebraniu wymaganej liczby podpisów zakładając, że przepis o podpisach nie został wprowadzony w celu odsunięcia kandydatów od kandydowania na urząd.

Aby zapobiec takim manipulacjom pożądanym jest, by ustalić maksymalnie na 1% liczbę wymaganych podpisów.¹⁴ Weryfikacja podpisów winna być prowadzona na podstawie jasnych przepisów, w szczególności w zakresie terminów, i odnosić się do wszystkich podpisów, a nie do ich próbek;¹⁵ jednak gdy weryfikacja wykaże bez wątpliwości że wymagana liczba podpisów została osiągnięta, pozostałe podpisy nie muszą być sprawdzane. We wszystkich przypadkach, kandydatury muszą być uprawomocnione przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, ponieważ zbyt późne uprawomocnienie stawia dane partie czy kandydatów w niekorzystnej pozycji w kampanii wyborczej.

9. Jest jeszcze procedura, w ramach której kandydaci i partie polityczne muszą wpłacać depozyt, który jest refundowany, gdy kandydat lub partia uzyska więcej niż określony procent głosów. Taka praktyka wydaje się być bardziej skuteczna niż zbieranie podpisów. Jednak wysokość kwoty depozytu i liczba głosów wymaganych dla jego zwrotu nie powinny być nadmierne.

2. Równe prawa wyborcze

10. Równość w sprawach wyborczych obejmuje różnorodne aspekty. Niektóre dotyczą równości głosu – jako wartości podzielanej przez cały kontynent, podczas gdy inni wychodzą poza to pojęcie i nie wydaje się, by byli wyrazicielami jakichś powszechnych poglądów. Zasadami, które muszą być respektowane w każdym przypadku są: numeryczna równość głosu, równość w warunkach siły wyborczej i równość szans. Z drugiej strony nie może być narzucona równość pojmowana jako równość proporcjonalna reprezentacji partii politycznych czy płci.

2.1. Równość praw wyborczych

11. *Równość w zakresie praw wyborczych* wymaga, by każdy wyborca był uprawniony do jednego głosu i tylko jednego. Wielokrotne głosowanie, które nadal stanowi powszechną nieprawidłowość w nowych demokracjach, jest oczywiście zabronione – zarówno, jeśli oznacza że wyborca głosuje więcej niż raz w tym samym miejscu, jak również gdy umożliwia się wyborcy oddać jednocześnie głos w wielu różnych miejscach, takich jak jego obecne miejsce zamieszkania i w miejscu poprzedniego zamieszkania.
12. Mimo tego, w przypadku niektórych systemów wyborczych wyborca ma więcej niż jeden głos. Na przykład w systemie, który umożliwia rozdzielanie głosu (głosowanie na kandydatów wybranych z więcej, niż jednej listy), wyborca może mieć jeden głos na miejsce

¹⁴ CDL (99) 66, p. 9.

¹⁵ CDL-INF (2000) 18, pp. 4-5; CDL (99)67, pp. 7-8.

do obsadzenia; podobny przypadek występuje, gdy jeden głos oddaje się w małym okręgu wyborczym a drugi głos w wielkim okręgu wyborczym, co się często zdarza w systemach łączonych okręgów jedno-mandatowych i reprezentacji proporcjonalnej na szczeblu regionalnym lub krajowym.¹⁶ W tym przypadku równe prawo wyborcze oznacza, że wszyscy wyborcy mają taką samą liczbę głosów.

2.2. Równa siła głosu

13. *Równość w zakresie siły głosu*, wymaga - by w przypadku gdy wyborcy nie znajdują się w jednym okręgu wyborczym - granice okręgów wyborczych wykreślane były w taki sposób aby mandaty *izb niższych*, reprezentujących obywateli, rozdzielone były równo między okręgi wyborcze, w stosunku do szczególnego kryterium podziału, na przykład: liczby mieszkańców okręgu, liczby zamieszkałych obywateli kraju (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców, lub ewentualnie liczby osób aktualnie głosujących. Stosowna kombinacja tych kryteriów możliwa jest do przyjęcia. Te same zasady odnoszą się do regionalnych i lokalnych wyborów. W przypadku, gdy te zasady nie zostaną zachowane, mamy do czynienia ze zjawiskiem, zwanym jako *geometria wyborcza*, w formie „aktywnej geometrii wyborczej” to znaczy podziałem mandatów powodującym nierówności od momentu jego zastosowania, lub z „pasywną geometrią wyborczą”, wynikającą z przewlekłego utrzymywania nie zmienianego podziału terytorialnego mandatów i okręgów wyborczych. Co więcej, przy systemach zmierzających do uzyskania nieproporcjonalnych wyników, takich jak systemy większościowy (lub pluralistyczny), mogą się pojawić oszustwa, polegające na faworyzowaniu jednej partii w wyniku sztucznego podziału na okręgi wyborcze.
14. Granice okręgów wyborczych mogą być również ustalane na podstawie kryteriów geograficznych i administracyjnych, a nawet historycznych, gdzie linia granic okręgu często wynika z ukształtowania geograficznego.
15. Maksymalnie dopuszczalne odstępstwo od przyjętego kryterium podziału zależy od indywidualnej sytuacji, jednak nie powinno przekraczać 10%, a nigdy 15% - za wyjątkiem rzeczywiście nadzwyczajnych przypadków (jednostka słaba demograficznie o takim samym znaczeniu jak inne jednostki, które mają co najmniej jednego przedstawiciela w izbie niższej, lub koncentracja konkretnej mniejszości narodowej).¹⁷
16. Dla uniknięcia pasywnej geografii wyborczej, mandaty winny być rozdzielane co najmniej raz na dziesięć lat, najlepiej poza okresem wyborczym, aby uniknąć ryzyka politycznej manipulacji.¹⁸
17. W okręgach wielo-mandatowych można z łatwością uniknąć wystąpienia geometrii wyborczej dzięki regularnie przeprowadzanej alokacji mandatów na okręgi wyborcze, stosując przyjęte

¹⁶ Patrz na przykład, Art. 64 Konstytucji Albanii, czy Rozdział 1 Federalnej Ustawy Wyborczej Niemiec.

¹⁷ Patrz- CDL (98) 51, p. 8; CDL (2000) 2, p. 5; CDL-AD (2002) 9, para. 22.

¹⁸ CDL-AD (2002) 9, para. 23.

kryteria podziału. Okręgi wyborcze powinny wówczas odpowiadać jednostkom administracyjnym, a redystrybucja nie jest potrzebna. W przypadku przyjęcia systemu głosowania indywidualnego, granice okręgów winny być wytyczane (rewidowane) przy każdym podziale mandatów. Polityczne zawilości, towarzyszące wykreślaniu granic okręgów wyborczych powodują, że należy prowadzić ten proces poza-partyjnie nie powodując przy tym pogorszenia statusu mniejszości narodowych. Tzw. stare demokracje mają różne podejście do tego zagadnienia i działają w różny sposób. Nowe demokracje winny przyjąć proste kryteria i łatwe do wdrożenia procedury. Najlepszym rozwiązaniem jest przekazanie problemu w pierwszej instancji do komisji, której jest większość członków niezależnych, w tym geograf, socjolog, zrównoważone przedstawicielstwo partii, oraz gdzie jest to właściwe – przedstawiciele mniejszości narodowych. Parlament podejmowałby decyzję na podstawie propozycji przedstawionej przez komisję, z możliwością uproszczonej drogi odwoławczej.

2.3. Równość szans

18. *Równość szans* między kandydatami i partiami politycznymi winna być zapewniona i winna skłaniać państwo do stosowania przepisów prawa jednolicie wobec wszystkich. W szczególności, wymóg *neutralności*, ma zastosowania do *kampanii wyborczej* i *pokrycia przez media*, szczególnie media publiczne, jak również do *publicznego finansowania* partii politycznych i kampanii wyborczych. Oznacza to, że istnieją dwie możliwe interpretacje równości: „bezwzględna” równość i równość „proporcjonalna”. „Bezwzględna” równość oznacza, że partie polityczne traktowane są niezależnie od ich aktualnej siły w parlamencie czy wśród elektoratu. Taka równość musi być stosowana przy korzystaniu z publicznych ułatwień w przypadku wyborów (na przykład opłaty pocztowe, usługi poczty i tym podobne, manifestacje publiczne, publiczne miejsca spotkań). Równość „proporcjonalna” zakłada, że partie polityczne traktowane są w zależności od liczby głosów. Równość szans (bezwzględna czy proporcjonalna) ma znaczenie w szczególności dla rozdziału czasu antenowego rozgłośni radiowych i telewizyjnych, publicznych funduszy i innych form wspierania. Pewne formy wspierania mogą być realizowane na zasadach bezwzględnej równości, względnie na podstawie proporcjonalnej równości.
19. Podstawową ideą jest, by główne partie polityczne miały możliwość głoszenia swych poglądów przez główne organy krajowych mediów i aby wszystkie siły polityczne miały prawo odbywania mityngów, w tym na placach publicznych, oraz możliwość dystrybucji literatury i korzystania z prawa wywieszania ogłoszeń. Wszystkie te prawa muszą być w sposób jasny uregulowane, z właściwym respektem dla swobody wyrażania się, oraz by wszelkie przypadki łamania prawa, czy to przez władze czy też przez innych uczestników kampanii wyborczej – były poddane określonym sankcjom. Prawo musi przewidzieć szybką ścieżkę odwoławczą dla uzdrowienia sytuacji jeszcze przed wyborami. Fakt, że media nie realizują obowiązku przekazywania bezstronnej informacji w czasie kampanii wyborczej stanowi najczęściej występujący problem. Stąd najważniejszą sprawą w każdym kraju jest sporządzenie wykazu istniejących instytucji medialnych i upewnienie się, czy kandydatom i

partiom politycznym przydzielono zrównoważony czas antenowy czy ogłoszeniowy, w tym w państwowym radio i telewizji.

20. Zgodnie z zasadą wolności wyrażania się, oraz mając na uwadze kampanię wyborczą i ogłoszeniową należy przyjąć odpowiednie przepisy prawne dla zapewnienia minimalnego dostępu wszystkim uczestnikom wyborów do mediów audiowizualnych, znajdujących się w rękach prywatnych.
21. Problem finansowania, a w szczególności konieczność zapewnienia przejrzystości finansowania, będzie omówiona później.¹⁹ Wydatki partii politycznych, w szczególności na ogłoszenia, mogą być w podobny sposób limitowane dla zagwarantowania równości szans.

2.4. Równość a mniejszości narodowe

22. Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, prawo wyborcze musi zagwarantować równość wobec osób należących do mniejszości narodowych, w tym zakaz stosowania wobec nich wszelkiej dyskryminacji.²⁰ W szczególności, należy zapewnić mniejszościom narodowym możliwość zakładania partii politycznych.²¹ Rozgraniczanie okręgów i zasada kworum nie powinny być przeszkodą dla zasiadania osób należących do mniejszości narodowych w organach wyborczych.
23. Pewne środki, podejmowane są dla zapewnienia minimalnej reprezentacji mniejszości narodowych w drodze rezerwacji mandatów²² lub wprowadzenia wyjątków od ogólnych przepisów rozdziału mandatów, na przykład przez pominięcie wymaganego kworum w przypadku partii politycznych mniejszości narodowych²³. Można również przewidzieć, że osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo głosowania zarówno na listy ogólne jak i na listy mniejszości. Przy tym ani kandydaci ani wyborcy nie muszą podawać swej przynależności do mniejszości narodowych.^{24,25}

2.5. Równość i parytet płci

24. Jeżeli konstytucja daje odpowiednie podstawy, mogą być wprowadzone przepisy gwarantujące pewien zakres równowagi między obydwoma płciami w organach wybieralnych, a nawet równość. Przy braku takich podstaw konstytucyjnych, wprowadzenie takich przepisów może być uznane za sprzeczne z równością i wolnością stowarzyszania się.
25. Jednak zakres tych przepisów zależy od systemu wyborczego. W systemie stałych list partii politycznych, parytet jest wprowadzony, jeżeli liczba mężczyzn i kobiet uprawnionych jest taka sama. Lecz jeżeli możliwe jest głosowanie preferencyjne lub głosowanie przez stawianie

¹⁹ Patrz niżej – Rozdział ii. 3. 5.

²⁰ Artykuł 4.1. Ramowej Konwencji dla Ochrony Mniejszości Narodowych (ETS 157).

²¹ Re. Zakaz partii politycznych i podobne środki, patrz: CDL-INF (2000) 1.

²² Jak w przypadku Słowenii i Chorwacji.

²³ Jak w przypadku Niemiec i Polski. Prawo Rumunii zapewnia nawet reprezentację organizacji mniejszości jeśli uzyskają tylko 5% liczby głosów, wymaganych dla wyboru deputowanego izby niższej.

²⁴ Artykuł 3. Ramowej Konwencji dla Ochrony Mniejszości Narodowych (ETS 157).

²⁵ Patrz Art. 3.2. Konstytucji Francuskiej; cf. orzeczenie z 18 listopada 1982 Recueil des decisions du Conseil constitutionnel, 1982, pp. 66 ff.

krzyżyków, wyborcy nie koniecznie wybiorą kandydatów obydwu płci i w wyniku może powstać nierówny skład płci wybieralnego organu, wybranego przez wyborców.

3. **Niezależne (swobodne) prawo wyborcze**

26. Niezależne prawo wyborcze zawiera dwa różne aspekty: swobodne formowanie poglądów wyborcy i swobodne wyrażenie tych poglądów (opinii), to znaczy zapewnienie wolności w procedurze wyborczej i w dokładnym ustalaniu wyniku.

3.1. Swoboda wyborców w formowaniu poglądów

a) *Swoboda wyborców do formowania poglądów* częściowo pokrywa się z równością szans. Wymaga ona by państwo – a władze publiczne generalnie – przestrzegały swych obowiązków, a nawet udzielały pomocy, w szczególności -jeśli chodzi o korzystanie z mediów masowego przekazu, przy wywieszaniu plakatów, prawa do demonstracji na miejscach publicznych oraz przy finansowaniu partii i kandydatów.

b) Władze publiczne mają również pewne pozytywne obowiązki. Muszą one przekazać prawnie wysunięte kandydatury pod głosy obywateli. Jedynie w warunkach nadzwyczajnych można zabronić przedstawienia niektórych kandydatur, co uzasadnione jest wyższym interesem publicznym. Władze publiczne muszą również umożliwić wyborcom dostęp do list i kandydatów występujących w wyborach, na przykład poprzez stosowne ogłoszenia. Ta informacja winna być również dostępna w językach mniejszości narodowych co najmniej tam, gdzie stanowią one pewien procent ludności.

Swoboda wyborców do formowania poglądów może być również naruszona przez *osoby indywidualne*, na przykład gdy starają się ona kupować głosy- to jest praktykę, którą państwo obowiązane jest zakazać i karać skutecznie.

c) Dla zapewnienia, by przepisy odnoszące się do swobody formowania poglądów były skuteczne, wszelkie pogwałcenie wyżej podanych reguł musi być karane.

3.2. Swoboda wyborców w wyrażaniu swych życzeń i w zwalczaniu oszustwa wyborczego.

3.2.1. Generalnie

27. *Swoboda wyborców do wyrażania swych życzeń* wymaga, po pierwsze- ścisłego przestrzegania *procedury wyborów*. W praktyce, wyborcy winni mieć możliwość oddania swych głosów na zarejestrowane listy kandydatów i to oznacza, że muszą otrzymać karty do głosowania na których umieszczono nazwiska kandydatów i że muszą oni mieć możliwość włożenia tych kart do urny wyborczej. Państwo musi udostępnić niezbędne pomieszczenia dla prowadzenia czynności wyborczych. Wyborcy muszą być zabezpieczeni przed groźbami czy przemocą, która by mogła uniemożliwić im oddanie głosu lub oddanie głosu według ich woli, niezależnie, czy groźby te stosowane są przez władze czy osoby fizyczne; państwo obowiązane jest przeszkodzić w stosowaniu takich praktyk i karać je.

28. Co więcej, wyborca ma prawo do dokładnej oceny wyników głosowania; państwo winno karać każde oszustwo wyborcze.

3.2.2. Procedury wyborcze

29. Procedury wyborcze odgrywają żywotną rolę w całym procesie wyborczym gdyż właśnie podczas głosowania istnieje największa możliwość pojawienia się oszustw.

30. W niektórych krajach wdrożenie demokratycznych praktyk wymaga radykalnej zmiany nastawienia, nad czym władze muszą aktywnie pracować. I w związku z tym należy podejmować szereg środków dla kontroli zwyczajów i odruchy które mają negatywny wpływ na wybory. Większość tych nieprawidłowości takich, jak na przykład „głosowanie rodzinne”, które mają miejsce w czasie procedury wyborczej.

31. Wszystkie te obserwacje prowadzą nas do następującego wniosku: *należy, by procedura wyborcza była bardzo prosta. Zaleca się więc przestrzeganie kryteriów podanych w następujących punktach.*

32. Jeżeli urzędnicy lokalu wyborczego reprezentują właściwie zbilansowaną opinię polityczną, oszustwo trudno jest przeprowadzić a uczciwość głosowania powinna być oceniana wyłącznie poprzez spełnienie dwóch podstawowych kryteriów: liczby wyborców, którzy oddali głos - w porównaniu do liczby kart do głosowania w urnie wyborczej. Pierwszy wskaźnik może być oceniony na podstawie podpisów w rejestrze wyborców. Natura ludzka jest taka, jaka jest (i całkiem różna od wszelkiego zamiaru oszustwa), i trudno jest osiągnąć całkowitą zgodność między tymi dwoma miarami, a wszelka dalsza kontrola w postaci numerowania talonów kart do głosowania czy porównywanie ogólnej liczby kart do głosowania znalezionych w urnie plus karty unieważnione i niewykorzystane - z kartami do głosowania dostarczonymi do lokalu wyborczego - może dać jakąś wskazówkę, lecz człowiek nie powinien mieć złudzeń, że wyniki tych różnych podjętych środków będą się doskonale zgadzały. Ryzyko leżące w pomnażaniu użytych środków polega na tym, że odnoszą się one tylko do ilości, natomiast rzeczywiste nieprawidłowości unikną realnej ocenie. Na pewno lepiej jest mieć ścisłą kontrolę nad dwoma środkami niż ich zaniedbanie – i stąd nieskuteczność – kontroli nad większą liczbą zmiennych.

33. Wszelkie niewykorzystane karty do głosowania powinny pozostać w lokalu wyborczym i nie powinny być przekazywane czy składowane w różnych pomieszczeniach. Tuż po otwarciu lokalu, karty do głosowania przygotowane do użycia muszą znajdować się w polu widzenia, na przykład na stole starszego urzędnika lokalu wyborczego. Nie powinno być innych miejsc składowania w szafach czy innych miejscach.

34. Podpisywanie i pieczętowanie kart do głosowania nie powinno mieć miejsca w punkcie gdzie karta do głosowania wydawana jest wyborcy, ponieważ podpisujący lub osoba przykładająca pieczęć może zaznaczyć kartę, aby zidentyfikować wyborcę gdy przyjdzie do obliczania głosów, co stanowiłoby pogwałcenie tajności głosowania.

35. Wyborca powinien zabrać swoją kartę do głosowania i nikt inny nie powinien jej dotknąć od tego momentu.
36. Ważne jest, by wśród urzędników lokalu wyborczego znajdowali się przedstawiciele wielu partii politycznych oraz obserwatorzy wyznaczeni przez kandydatów.
37. Wyborcy muszą mieć zawsze możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym; inne metody głosowania są dopuszczalne, jednak pod pewnymi warunkami, podanymi niżej.

3.2.2.1. Głosowanie pocztą lub przez pełnomocnika w pewnych przypadkach

38. Głosowanie pocztą i głosowanie przez pełnomocnika dozwolone jest w krajach zachodniego świata, lecz wzorce różnią się znacznie. Głosowanie pocztą na przykład, może być rozpowszechnione w jednym kraju a zakazane w innym, w związku z zagrożeniem występowania oszustwa. Winno się na nie pozwolić, jeśli usługi pocztowe są bezpieczne – innymi słowy, wolne od zamierzonej ingerencji – i wiarygodne, w sensie poprawnego funkcjonowania. Głosowanie przez pełnomocnika dozwolone jest tylko wtedy, gdy podlega bardzo ścisłym przepisom – znowu dla zapobieżenia oszustwu; liczba pełnomocnictw posiadanych przez jednego wyborcę musi być ograniczona.
39. Żadna z tych praktyk nie powinna być propagowana jeśli występują problemy z usługami poczty łącznie z innymi problemami, towarzyszącymi tego rodzaju głosowaniu, w tym zwiększone ryzyko „głosowania rodzinnego”. Jednak przy zastosowaniu pewnych środków ostrożności, głosowanie pocztą może być wprowadzone dla umożliwienia oddania głosu przez pacjentów szpitali, osobom w areszcie, osobom o ograniczonej mobilności oraz wyborcom mieszkającym za granicą – o ile nie ma ryzyka wystąpienia oszustwa lub przymuszania. Jest to sposób na uniknięcie stosowania mobilnych urn wyborczych, które często powodują problemy i ryzyko oszustwa. Głosowanie pocztą może mieć miejsce w ramach specjalnej procedury na kilka dni przed wyborami.
40. Stosowanie *mobilnych urn wyborczych* nie jest wskazane, gdyż towarzyszy temu poważne ryzyko oszustw. Jeżeli mimo wszystko mają być użyte, należy wprowadzić surowe warunki dla zapobieżenia oszustwu, w tym obecność kilku członków komisji wyborczej lokalu wyborczego, reprezentujących różne ugrupowania polityczne.

3.2.2.2. Głosowanie wojska

41. Jeżeli wojskowi nie mogą wrócić do domu w dniu wyborów, najlepiej jeżeli zostaną zarejestrowani w lokalu wyborczym w pobliżu swych koszar. Dane tych wojskowych winny być przekazane przez lokalną komendę do władz lokalnych, które umieszczą ich nazwiska na liście wyborców. Jedynym wyjątkiem od tej zasady może być zbyt wielka odległość od lokalu wyborczego. Wewnątrz jednostki wojskowej winna być powołana specjalna komisja by nadzorować okres przedwyborczy celem uniknięcia ryzyka, że dowódcy będą wpływać lub nakażać przyjęcie określonego wyboru politycznego.

3.2.2.3. Mechaniczne i elektroniczne metody głosowania

42. Wiele państw wprowadziło już lub przygotowuje się do wprowadzenia mechanicznych lub elektronicznych metod głosowania. Korzyści tych metod stają się widoczne gdy w tym samym czasie przeprowadza się kilka wyborów, nawet jeśli trzeba zastosować dodatkowo pewne środki ostrożności by zmniejszyć ryzyko oszustwa, na przykład przez umożliwienie wyborcy sprawdzenie swego głosu natychmiast po oddaniu. Oczywiście, przy tego rodzaju głosowaniu rzeczą ważną jest zapewnienie, by karta do głosowania była tak zaprojektowana, by uniknąć pomyłek. Dla ułatwienia weryfikacji i ponownego przeliczenia głosów w przypadku złożonego odwołania można zastosować urządzenie, które samo drukuje głos na karcie do głosowania; takie głosy są umieszczane w zapieczętowanym pojemniku, w którym nie są widoczne. Wszelkie zastosowane środki winny zapewnić tajność głosowania.
43. Elektroniczne metody głosowania muszą być bezpieczne i wiarygodne. Są bezpieczne, jeśli system jest odporny na zamierzone ataki; są wiarygodne, jeśli samodzielnie działają, niezależnie od wszelkich niedostatków sprzętu czy programu. Ponadto wyborca musi mieć możliwość uzyskania potwierdzenia swego głosu i jeśli konieczne – mieć możliwość dokonania korekty bez narażenia tajności głosowania na szwank.
44. Co więcej, musi być zapewniona przejrzystość systemu w tym sensie, że musi istnieć możliwość sprawdzenia, czy system działa prawidłowo.

3.2.2.4. Obliczanie

45. Najlepiej, jeśli głosy były obliczane w lokalu wyborczym a nie w specjalnych centrach. Personel lokalu wyborczego jest w stanie doskonale wykonać to zadanie, a taka organizacja likwiduje konieczność przewożenia urn wyborczych i towarzyszących dokumentów, zmniejszając ryzyko podmiiany.
46. Obliczanie głosów należy przeprowadzać przejrzysto. Dopuszczalna jest obecność przy tej czynności wyborców zarejestrowanych w tym lokalu wyborczym; należy objąć prawem obecność krajowych lub zagranicznych obserwatorów. Osoby te powinny mieć, we wszystkich przypadkach, prawo obecności . Należy zapewnić dostateczną liczbę kopii sprawozdania z prowadzonych czynności do przekazania wszystkim, wspomnianym wyżej, po jednej kopii; jeden egzemplarz musi być natychmiast umieszczony na tablicy ogłoszeń, inny pozostaje w lokalu wyborczym a trzeci musi być przesłany komisji lub kompetentnemu organowi wyższego szczebla.
47. Odpowiednie przepisy winny zapewnić pewne środki ostrożności, jeśli chodzi o wyposażenie. Przykładowo – sprawozdanie z dokonanych czynności proceduralnych winno być wypełnione długopisem raczej, nie ołówkiem, gdyż pismo ołówkiem można wymazać.
48. W praktyce okazuje się że czas potrzebny na obliczenie głosów zależy od energii przewodniczącego lokalu wyborczego. Czas ten jest bardzo różny i dlatego w przepisach i

broszurze szkoleniowej dla personelu lokali wyborczych należałoby przewidzieć wypróbowaną i sprawdzoną, prostą procedurę obliczania.

49. Zaleca się unikanie traktowania zbyt wielu głosów za nieważne czy zniszczone. W przypadku wątpliwości należy podjąć wysiłki dla upewnienia się o intencjach wyborcy.

3.2.2.5. Przekazywanie wyników

50. Mamy dwa rodzaje wyników: wyniki wstępne i wyniki końcowe (przed wykorzystaniem wszelkich możliwości złożenia odwołania). Media, a jednocześnie cały kraj oczekuje z niecierpliwością na pierwsze, wstępne wyniki. Szybkość, z jaką te wyniki są przekazywane zależy od systemu łączności danego kraju. Wyniki z lokalu wyborczego (sprawozdanie, urny wyborcze itp.) mogą być przewożone do okręgu wyborczego (przykładowo) przez przewodniczącego lokalu wyborczego w towarzystwie dwu innych członków personelu, reprezentujących partie opozycyjne, w niektórych przypadkach pod ochroną organów bezpieczeństwa.
51. W każdym przypadku należy ze szczególnym zaangażowaniem nadzorować proces głosowania i obliczania głosów, również przekazywanie wyników stanowi żywotną operację, której znaczenia nie można nie doceniać; a zatem należy ją przeprowadzić otwarcie. Transmisja z okręgów wyborczych do władz regionalnych i Centralnej Komisji Wyborczej – czy innych kompetentnych wyższych władz – może być dokonana faksem. W tym przypadku sprawozdanie zostanie zeskanowane a wyniki mogą być wyświetlone w takiej postaci jak i kiedy nadejdą. Można wykorzystać telewizję do przekazania wyników, lecz jeszcze raz należy podkreślić – zbyt duża przejrzystość może być niebezpieczna jeśli publiczność nie jest przyzwyczajona do tego rodzaju częściowych sprawozdań. Należy pamiętać, że wstępne wyniki nadchodzą najpierw z miast i centrów miejskich, które nie zawsze głosują tak, jak na obszarach wiejskich. Ważne jest więc informować, że końcowy wynik może być różny, a nawet całkowicie odwrotny od wyników wstępnych i że nie wynika to z celowego błędu.

4. Tajność głosowania

52. Tajność głosowania jest jednym z aspektów wolności wyborców, celem jest ochrona wyborców przed presją, jaka może mieć miejsce gdyby inne osoby dowiedziały się, na kogo głosowano. Tajność musi obejmować całą procedurę – a w szczególności oddanie i obliczanie głosów. Wyborcy mają do tego prawo, lecz również sami muszą to prawo przestrzegać, a nieprzestrzeganie winno być karane przez unieważnienie każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona.²⁸
53. Głosowanie musi mieć charakter indywidualny. Głosowanie familijne, przy którym jeden członek danej rodziny może nadzorować oddanie głosu przez pozostałych członków rodziny, narusza tajność wyborów; stanowi to powszechny przypadek pogwałcenia prawa wyborczego. Wszelkie inne formy kontroli wyborcy przez innego wyborcę również muszą być zabronione.

²⁸ CDL (2000) 2, p. 9.

Głosowanie przez pełnomocnika, które podlega surowym przepisom, stanowi odrębne zagadnienie.²⁹

54. Ponadto, ponieważ absencja może wskazywać na wybór polityczny, lista osób głosujących nie powinna być publikowana.
55. Pogwałcenie tajności wyborów musi być karane podobnie jak pogwałcenie innych aspektów wolności wyborcy.

5. Bezpośrednie wybory

56. Bezpośrednie wybory jednej z izb krajowego parlamentu przez obywateli stanowi jeden z aspektów europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego. Druga izba parlamentu, jeśli taka jest, względnie inne organy legislacyjne, jak np.: Parlament Stanów Federacyjnych³⁰ –podlegają szczególnym przepisom i zgodnie z Art. 3 Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka powinny być wybierane bezpośrednio. Również samorząd lokalny, który jest istotnym składnikiem demokracji, jest nie do pomyślenia bez wybieralnych, lokalnych organów.³¹ Stąd, zgromadzenia lokalne stanowią obradujące zgromadzenia które działają na wszystkich niższych szczeblach administracji kraju.³² Z drugiej strony, nawet jeśli Prezydent Republiki jest często wybierany w wyborach bezpośrednich – jest to sprawa Konstytucji poszczególnego państwa.

6. Częstotliwość wyborów

57. Zarówno Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych³³ jak i Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁴ wskazują, że wybory powinny być przeprowadzane periodycznie. Wybory powszechne przeprowadza się zwykle w odstępach cztero – pięcioletnich; dłuższe okresy czasu możliwe są w wyborach prezydenckich, lecz maksymalny odstęp czasu nie powinien przekraczać siedmiu lat.

II. Warunki niezbędna dla wdrożenia zasad

58. Niżej podane zasady europejskiego systemu wyborczego mogą być zagwarantowane pod warunkiem spełnienia pewnych *ogólnych warunków*.
 - Po pierwsze, powszechnym warunkiem jest *respektowanie podstawowych praw człowieka*, a w szczególności wolności wyrażania się, zgromadzeń i stowarzyszeń, bez czego nie może być prawdziwej demokracji.
 - Po drugie, prawo wyborcze musi charakteryzować pewna stabilność, chroniąca ją od politycznych manipulacji.

²⁹ Patrz jak wyżej. Rozdział i.3.2.2.1.

³⁰ Patrz ECHR nr 9267/81, orzeczenie *Mathieu-Mohin i Cleyfayt vs. Belgia*, 2 marzec 1987 Serai A nr. 113, p. 23; Eur. Comm. HR nr 27311/95, *Timke vs. Niemcy*, DR 82 p. 15; nr 7008/75, 12.7.76, *X vs. Austria*, DR 6. p. 120.

³¹ Artykuł 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

³² Artykuł 13 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

³³ Artykuł 25 b.

³⁴ Artykuł 3.

- I ostatnie, najważniejsze- muszą być wprowadzone pewne gwarancje proceduralne, szczególnie w zakresie organizacji wyborów.

59. Co więcej – wybory nie są prowadzone w pustce, lecz w kontekście specyficznego systemu wyborczego i systemu partyjnego. Niniejsza, druga część zawiera szereg komentarzy na ten temat, w szczególności dotycząca stosunków między systemami: wyborczym i partyjnym.

1. Respektowanie praw podstawowych

60. Przeprowadzanie demokratycznych wyborów a stąd i rzeczywiste zaistnienie demokracji niemożliwe jest bez poszanowania *praw człowieka*, w szczególności wolności wyrażania się i wolej prasy, oraz wolności zgromadzeń i stowarzyszeń o celach politycznych, włączając tworzenie partii politycznych. Poszanowanie tych wolności ma istotne znaczenie, szczególnie podczas kampanii wyborczych. *Ograniczenia* tych podstawowych praw muszą być zgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka, oraz, bardziej generalnie, z zasadą, że muszą one znajdować podstawę w prawie, leżą w powszechnym interesie i respektują zasadę proporcjonalności.

61. Faktem jest, że wiele państw wprowadziło prawne ograniczenie *wolności słowa* co jeśli ma charakter ograniczony, można zaakceptować – lecz może to prowadzić do nadużyć w krajach bez liberalnych, demokratycznych tradycji. Teoretycznie, ograniczenie wolności słowa służyć ma zapobieżeniu „nadużyciom” tej wolności dla zapobieżenia, na przykład, by kandydaci i władze publiczne nie byli oczerniani, a nawet dla ochrony ładu konstytucyjnego. W praktyce jednak może to prowadzić do cenzurowania wypowiedzi, które krytykują rząd lub nawołują do zmian konstytucyjnych, czyli wypowiedzi stanowiących samą esencję demokratycznych debat. Na przykład, standardy europejskie gwałcone są przez prawo wyborcze, które zabrania umieszczania w materiałach kampanii wyborczej wypowiedzi znieważających lub szkalujących urzędników czy kandydatów, traktuje jako przestępstwo przypadki rozgłaszania oszczerstw na temat kandydatów, a samych kandydatów czyni odpowiedzialnymi za pewne przestępstwa popełnione przez ich zwolenników.

Żądanie, by materiały mające służyć kampanii wyborczej były dostarczane komisjom wyborczym ze wskazaniem organizacji, która je zamówiła i wyprodukowała, z podaniem liczby egzemplarzy i daty publikacji, stanowi niedopuszczalną formę cenzury, szczególnie w przypadku, gdy od komisji wyborczych żąda się podejmowania czynności skierowanych przeciw nielegalnym lub nieprawdziwym publikacjom. Jest to szczególnie niewłaściwe w przypadku, gdy przepisy zakazujące niewłaściwego używania mediów podczas kampanii wyborczej są niejasno sformułowane.

62. Innym bardzo ważnym podstawowym prawem demokracji jest wolność poruszania się wewnątrz kraju, łącznie z prawem obywateli do powrotu, w każdym czasie, do swego kraju.

2. Możliwości zmian a stabilność prawa wyborczego

63. Stabilność prawa ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności procesu wyborczego, który sam w sobie jest istotny dla konsolidacji demokracji.³⁵ Przepisy które zmieniane są często – a szczególnie przepisy skomplikowane – mogą zniechęcić wyborców. Przede wszystkim, wyborcy mogą dojść do wniosku, dobrego czy złego, że prawo wyborcze jest po prostu narzędziem w ręku władzy, a ich własny głos nic nie znaczy w decyzjach podjętych w wyborach.
64. W praktyce jednak nie tyle stabilność podstawowych zasad wymaga ochrony (prawdopodobieństwo poważnych zmian jest niewielkie) jak stabilność niektórych bardziej specyficznych przepisów, szczególnie tych, które dotyczą systemu wyborczego *jako takiego*, składu komisji wyborczych, ustalania granic okręgów wyborczych. Te trzy elementy są często uważane, właściwie lub niewłaściwie, za czynniki decydujące o wyniku wyborów i należy być bardzo ostrożnym i unikać nie tylko manipulacji na korzyść partii politycznej będącej u władzy, lecz nawet pozorów manipulacji.
65. To nie tyle zmiany systemu głosowania są rzeczą złą – zwykle zmienia się na lepsze – co dokonywanie często zmian lub tuż przed (w ciągu roku) wyborami. Nawet wtedy, gdy nie zamierzono dokonać manipulacji, zmiany będą traktowane jako dokonywane w interesie partii politycznej.
66. Sposobem na uniknięcie manipulacji jest włączenie elementów najbardziej istotnych (sam system wyborczy, skład komisji wyborczych, okręgi wyborcze lub zasady wykreślenia granic okręgów wyborczych) do Konstytucji czy tekstu o wyższym statucie niż zwykły przepis. Innym, łatwiejszym do przyjęcia rozwiązaniem jest zastrzeżenie w Konstytucji, że jeśli prawo wyborcze ulega zmianie, w najbliższych wyborach musi być zastosowany stary system, co najmniej, jeśli mają one miejsce w nadchodzącym roku – natomiast nowe prawo będzie zastosowane w następnych wyborach.
67. Co do reszty – prawo wyborcze ma zwykle rangę ustawy. Przepisy o wdrożeniu, szczególnie w zakresie rozwiązań technicznych i szczegółów, mogą mieć formę uregulowań.

3. Zabezpieczenia proceduralne

3.1. Organizacja wyborów przez organ bezpartyjny

68. Wyłącznie przejrzystość, bezpartyjność i niezależność od motywowanych politycznie manipulacji może zapewnić właściwe administrowanie procesu wyborczego, poczynając od okresu przedwyborczego do końca procesu uzyskania wyników.
69. W krajach, gdzie władze administracyjne cieszą się długą tradycją niezależności od władz politycznych, służba cywilna stosuje prawo wyborcze bez narażania się na naciski polityczne.

³⁵ O znaczeniu wiarygodności procesu wyborczego – patrz CDL (99) 67, p. 11; o potrzebie stabilności prawa patrz: CDL (99) 41, p. 1.

A zatem jest to normalne i do przyjęcia, że wybory organizowane są przez władze administracyjne i nadzorowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

70. Jednak w krajach o małej tradycji organizowania pluralistycznych wyborów istnieje zbyt wielkie ryzyko nacisku rządu na władze administracyjne by działały tak, jak on chce. Dotyczy to zarówno rządu centralnego jak i samorządu lokalnego – nawet jeśli ten drugi jest kontrolowany przez opozycję.
71. To właśnie dlatego *niezależne, bezpartyjne komisje wyborcze* muszą być powołane na szczeblu krajowym dla zapewnienia, by wybory były prawidłowo przeprowadzone, czy też co najmniej dla usunięcia podejrzeń o nieprawidłowości.
72. Zgodnie ze sprawozdaniami Biura Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z obserwacji wyborów, następujące braki dotyczące komisji wyborczych zanotowano w szeregu państw członkowskich: brak przejrzystości w działalności centralnej komisji wyborczej; różnice w interpretacji procedury obliczeń; polaryzacja polityczna administracji wyborczej; kontrowersje przy powoływaniu członków centralnej komisji wyborczej; powoływanie członków komisji przez organy państwowe; dominująca rola partii rządzącej w administracji wyborczej.
73. *Każda centralna komisja wyborcza* musi być *stała*, jako instytucja administracyjna odpowiedzialna za stosunki z administracją wyborczą i komisjami niższego szczebla, na przykład w zakresie sporządzania i aktualizacji list wyborców.
74. Skład centralnej komisji wyborczej daje powody do dyskusji i stanowi kluczowy problem polityczny przy opracowywaniu prawa wyborczego. Zgodność z podanymi niżej wytycznymi winna zapewnić komisji maksymalną bezpartyjność i kompetencję.
75. Generalnie, komisja powinna się składać z:
 - z sędziego lub prawnika: jeżeli organ sądu jest odpowiedzialny za administrowanie wyborów, jego niezależność musi być zagwarantowana przejrzystą procedurą. Powołani prawnicy nie mogą być w zależności służbowej od osób kandydujących.
 - z przedstawicieli partii politycznych już będących w parlamencie lub takich, które zdobyły pewien procent głosów. Partie polityczne winny być reprezentowane równo w centralnej komisji wyborczej; „równość” może być interpretowana jako bezwzględna lub proporcjonalna, to znaczy uwzględniając aktualną moc wyborczą.³⁶ Delegaci partii winni posiadać kwalifikacje w sprawach wyborczych i nie wolno im uczestniczyć w kampanii wyborczej.
76. Ponadto, w komisji wyborczej znajdować się mogą:
 - przedstawiciele mniejszości narodowych; obecność ich jest pożądana, jeśli mniejszości stanowią pewną siłę na danym obszarze;

³⁶ Patrz: Rozdział 1,2,3.

- przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jednak z powodów związanych z historią danego kraju, nie zawsze właściwym jest by w komisji był przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podczas swych misji obserwatorów Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło w wielu przypadkach zaniepokojenie przypadkami przekazywania odpowiedzialności z pełnoprawnych wielopartyjnych komisji wyborczych na instytucje podporządkowane władzy wykonawczej. Mimo tego, współpraca między centralną komisją wyborczą a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych jest możliwa nawet tylko z powodów praktycznych, to jest dla transportu i składowania kart do głosowania i innego wyposażenia. Co do reszty - władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości wpływania na członkostwo w komisjach wyborczych.³⁷

77. Generalnie stawiając sprawę, organa które mianują członków komisji wyborczych nie powinny mieć swobody w ich odwoływaniu gdyż podważa to zaufanie do ich niezależności. Dowolne odwołanie jest nie do przyjęcia, lecz odwołanie z powodów dyscyplinarnych jest dopuszczalne – jeżeli są to powody wyraźnie i szczegółowo określone prawem (na przykład nieprecyzyjna uwaga typu: „działania dyskredytujące komisję”, nie wystarcza).
78. W „starych” demokracjach gdzie nie ma komisji wyborczych lecz w których inne bezpartyjne ciało ma kompetencje w sprawach wyborczych, partie polityczne muszą mieć możliwość obserwowania jego pracy.
79. Skład centralnej komisji wyborczej jest oczywiście sprawą ważną, lecz nie bardziej niż sposób jej *działania*. Przepisy proceduralne komisji muszą być jasne, ponieważ przewodniczący ma tendencję by pozwalać członkom mówić, co ci ostatni chętnie wykorzystują. Przepisy procedury winny zawierać program posiedzenia i ograniczony czas wystąpienia dla każdego członka – na przykład: kwadrans; w innym przypadku niekończące się dyskusje zepsują cały program dnia.
80. Istnieje wiele sposobów podejmowania decyzji. Ma swój sens by decyzje podejmowane były kwalifikowaną większością (np.: 2/3) co zachęca do debaty między większością a co najmniej jedną partią mniejszości. Zaleca się osiąganie decyzji w drodze konsensusu.
81. Posiedzenia centralnej komisji wyborczej winny być otwarte dla każdego, włączając media (i to jest drugi powód ograniczania czasu wystąpień). Sale komputerowe, łącza telefoniczne, faksy, skanery itp. winny być dostępne do wglądu.
82. Pozostałe komisje wyborcze działające na szczeblu regionalnym czy okręgu wyborczego winny mieć podobny skład członków co centralna komisja wyborcza. Komisje okręgowe odgrywają ważną rolę w systemach głosowania indywidualnego ponieważ ustalają zwycięzcę w wyborach powszechnych. Komisje regionalne odgrywają również dużą rolę w przekazywaniu wyników do centralnej komisji wyborczej.

³⁷ Cf CDL-AD (2002) 7, para 5, 7 ff. 54.

83. Odpowiedni personel o specjalistycznej wiedzy³⁸ potrzebny jest dla zorganizowania wyborów. Członkowie centralnej komisji wyborczej winni być ekspertami w prawie, politologami, matematykami, czy ludźmi dobrze orientującymi się w sprawach wyborów. Mieliśmy przypadki komisji, które posiadały personel bez odpowiedniej wiedzy czy przeszkolenia.
84. Członkowie komisji wyborczych muszą przejść odpowiednie przeszkolenie na wszystkich szczeblach administracji wyborczej. Takie szkolenie winni również przejść członkowie komisji mianowani przez partie polityczne.
85. Prawo wyborcze winno zawierać artykuł zobowiązujący władze (wszystkich szczebli) do zabezpieczenia potrzeb i żądań komisji wyborczych. Różne ministerstwa i inne organy administracyjne, burmistrzowie i pracownicy miejscy winni być kierowani do pomocy administracji wyborczej w realizacji czynności administracyjnych i logistycznych w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów. Mogą oni mieć powierzone przygotowanie i rozprowadzenie rejestru wyborców, kart do głosowania, urn wyborczych, urzędowych pieczęci i innego niezbędnego materiału, jak również ustalenia organizacji składowania, rozdziału i ochrony.

3.2. Obserwacja wyborów

86. Obserwacja wyborów odrywa ważną rolę, gdyż dostarcza dowodów czy proces wyborczy przebiegał prawidłowo czy też nie.
87. Występują trzy rodzaje obserwatorów: partyjni krajowi obserwatorzy, nie-partyjni krajowi obserwatorzy i międzynarodowi (nie-partyjni) obserwatorzy. W praktyce, rozróżnienie między dwiema pierwszymi kategoriami nie zawsze jest oczywiste. Dlatego też najlepiej, jeśli obowiązująca procedura obserwacji jest możliwie otwarta, zarówno w zakresie szczebla krajowego jak i międzynarodowego.
88. Obserwacja nie ogranicza się do aktualnego dnia wyborów lecz obejmuje konieczność upewnienia się, czy nieprawidłowości nie pojawiły się już przed wyborami (na przykład: nieprawidłowe zestawienie list wyborców, utrudnienia w rejestracji kandydatów, ograniczenia wolności słowa, pogwałcenie zasad dostępu do mediów czy też w zakresie publicznego finansowania kampanii wyborczej) i podczas wyborów (na przykład: naciski na wyborców, wielokrotne głosowanie, pogwałcenie tajności głosowania, itp.) i po głosowaniu (głównie podczas obliczania głosów i ogłoszenia wyników). Obserwacja winna naświetlać szczególnie obowiązek przestrzegania neutralności przez władze.
89. Międzynarodowi obserwatorzy odgrywają pierwszoplanową rolę w krajach, w których nie ma tradycji bezstronnej weryfikacji wyborów pod kątem zgodności z prawem.

³⁸ Patrz CDL (98) 10, p. 5.

90. Generalnie, zarówno obserwatorzy międzynarodowi jak i krajowi muszą mieć możliwość przeprowadzić rozmowę z każdą obecną osobą, sporządzać notatki i sprawozdania dla swej organizacji, lecz winni się powstrzymać od robienia uwag.
91. Prawo winno być bardzo czytelne co do tego, do jakich miejsc obserwatorzy nie mają prawa wejść, tak by ich działania nie były nadmiernie ograniczane. Na przykład, akt upoważniający obserwatorów jedynie do wglądu miejsc w których odbywają się wybory (głosowanie) może być skonstruowany w sposób zbytnio restrykcyjny.
- 3.3. Efektywny system odwoławczy
92. Jeśli przepisy prawa wyborczego mają mieć znaczenie większe, niż słowo na papierze, postępowanie niezgodne z prawem wyborczym winno być zaskarżalne do organu odwoławczego. Dotyczy to w szczególności wyniku wyborów: indywidualni obywatele mogą zakwestionować je na podstawie nieprawidłowości procedur wyborczych. Dotyczy to również decyzji podjętych przed wyborami, szczególnie w związku z prawem do głosowania, rejestru wyborców i listy kandydatów w wyborach, ważności kandydatur, zgodności z przepisami w zakresie kampanii wyborczej i dostępu do mediów czy finansowania partii.
93. Istnieją dwa możliwe rozwiązania:
- odwołania rozpatrywane są przez sądy lokalne, sądy specjalne lub Trybunał Konstytucyjny,
 - odwołania rozpatrywane są przez komisję wyborczą. Można się opowiedzieć za tym ostatnim systemem, jako że komisje wyborcze są wysoce wyspecjalizowane, podczas gdy sądy zwykle mają mniejsze doświadczenie w sprawach wyborczych. Jednak w charakterze zabezpieczenia, pożądane jest istnienie pewnej formy sądowego nadzoru, tak, by w pierwszej instancji odwołanie rozpatrywała komisja wyższego szczebla zaś kompetentny sąd stanowił drugą instancję.
94. Czasami przewiduje się odwołanie do Parlamentu, jako sędziego we własnych wyborach, lecz może to się zakończyć decyzją polityczną. Jest to możliwe, jako pierwsza instancja w krajach gdzie jest taka tradycja, lecz powinna również istnieć droga sądowa.
95. Postępowanie odwoławcze winno być możliwie krótkie – każdym przypadku decyzje winny zapaść przed wyborami. W tym przypadku należy uniknąć dwóch błędów: po pierwsze – postępowanie odwoławcze opóźnia proces wyborczy, i drugie – że z braku możliwości zawieszenia, decyzje które mogłyby być podjęte przed, są wydawane po wyborach. Ponadto, decyzje dotyczące wyniku wyborów nie mogą długo czekać, szczególnie gdy mamy gęsty klimat polityczny. Oznacza to, że zarówno limit czasu na odwołanie musi być bardzo krótki, jak również organ odwoławczy musi wydać postanowienie tak szybko, jak to jest możliwe. Jednak limity czasu muszą być dostatecznie długie by zapewnić realizację prawa do obrony i do przemyślanej decyzji. Limit trzech do pięciu dni w pierwszej instancji (zarówno do złożenia odwołania jak i wydania postanowienia) wydaje się być rozsądny dla decyzji

podejmowanych przed wyborami. Jednak możliwe jest ustalenie nieco dłuższych terminów dla wydania decyzji przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny.

96. Również procedura winna być prosta, a wyposażenie wyborców w specjalne formularze odwołań pomaga w tym.⁴⁰ Konieczne jest wyeliminowanie formalizmu by w ten sposób uniknąć decyzji o niedopuszczalności odwołania, szczególnie w politycznie czułych sprawach.
97. 97. Jest również ważne, by procedura odwoławcza, w szczególności zakres władzy i odpowiedzialności organów zaangażowanych w sprawie, był jasno uregulowany prawem, by uniknąć wszelkich negatywnych czy pozytywnych konfliktów z sądownictwem. Zarówno odwołujący się jak i władze nie mogą mieć prawa wyboru instancji odwoławczej. Ryzyko, że instancje odwoławcze odmówią wydania decyzji poważnie wzrasta, jeżeli możliwe jest wystąpienie z odwołaniem albo do sądów albo do komisji wyborczej, względnie gdy zakres władzy różnych sądów – na przykład sądu prawa czy sądu konstytucyjnego – nie są jasno zróżnicowane.

Przykład:

Centralna Komisja Wyborcza → Sąd Najwyższy

↑

Komisja Regionalna → Sąd Apelacyjny

↑

Okręgowa Komisja Wyborcza

↑

Lokal wyborczy (w dniu wyborów)

98. Spory odnoszące się do rejestru wyborców, za który ponosi odpowiedzialność, na przykład, lokalna administracja działająca pod nadzorem lub we współpracy z komisjami wyborczymi, mogą być rozpatrywane przez sądy pierwszej instancji.
99. Dostępność takich odwołań winna być możliwie powszechna. Wniesienie odwołania musi to być dostępne każdemu wyborcy w okręgu wyborczym i każdemu kandydatowi tam występującemu. Oczywiście, można ustalić rozsądne kworum na odwołania wyborców od wyniku wyborów.
100. Procedura odwołania winna mieć charakter sądowy w tym sensie, że odwołujący się mają prawo do postępowania, podczas którego obydwie strony są wysłuchiwane i objęte ochroną.
101. Również zakres władzy organów odwoławczych ma duże znaczenie. Winny mieć one władzę anulowania wyborów, jeżeli nieprawidłowości mogły wpłynąć na ich przebieg, to jest wpłynąć na podział mandatów. Jest to generalna zasada, lecz winna być otwarta dla

⁴⁰ CDL (98) 45, p. 11.

koniecznych przystosowań, przykładowo – anulowanie nie musi dotyczyć całego kraju czy okręgu – w rzeczywistości winna być możliwość anulowania wyników tylko jednego lokalu wyborczego. W ten sposób możliwe jest uniknięcie dwóch sytuacji ekstremalnych – anulowania całych wyborów, mimo że nieprawidłowości dotyczą tylko niewielkiego obszaru, i odmowy anulowania, jako że obszar, którego to dotyczy jest zbyt mały. Na obszarach, gdzie wyniki zostały anulowane, wybory muszą być powtórzone.

102. W przypadku, gdy organy wyższego szczebla są organami odwoławczymi, winny mieć one władzę korekty, lub anulowania *ex officio* decyzji komisji wyborczych niższego szczebla.

103. Niektóre punkty wymagają rozwinięcia.

3.4. Organizacja i działanie lokali wyborczych

104. Mnogość systemów głosowania i obliczania wyników oraz prawidłowe przestrzeganie procedur wyborczych zależy od sposobu organizacji i działania lokali wyborczych. Sprawozdania Biura Zgromadzenia o obserwacji wyborów w różnych krajach ujawniają wiele logistycznych nieprawidłowości. Na przykład, odnotowano występowanie znacznych różnic między lokalami wyborczymi w różnych regionach tego samego państwa.

105. Misje obserwacyjne Zgromadzenia odnotowały również techniczne nieprawidłowości, takie jak źle wydrukowane czy źle opieczetowane lub zbyt skomplikowane karty do głosowania, nieplombowane urny wyborcze, niedostateczną liczbę kart do głosowania czy urn, niewłaściwe użycie urn wyborczych, niedostateczne środki identyfikacji wyborców i brak lokalnych obserwatorów.

106. Wszystkie te nieprawidłowości i braki, dodając do tego polityczną agitację wewnątrz lokali wyborczych i niepokojenie przez policję – mogą poważnie wpływać na proces wyborczy a nawet podważyć jego integralność i ważność.

3.5. Finansowanie

107. Nieprawidłowości w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych stanowi następnym ważnym czynnikiem oceny prawidłowości procesów wyborczych.

108. Po pierwsze - finansowanie musi być *przejrzyste*; taka przejrzystość jest sprawą zasadniczą niezależnie od poziomu politycznego i gospodarczego rozwoju danego kraju.

109. Przejrzystość występuje na dwóch poziomach. Pierwszy, dotyczy finansowania kampanii, a szczegóły finansowania muszą być zawarte w na specjalnych, starannie prowadzonych kontach. Na wypadek znacznych odchyłeń od norm, lub jeżeli ustawowy pułap wydatków zostanie przekroczony – wybory muszą być anulowane.

Drugi poziom - obejmuje monitorowanie stanu majątkowego osób wybranych przed i po okresie ich kadencji. Komisja stojąca na straży przejrzystości finansowej odbiera od wybranych przedstawicieli pisemne oświadczenia co do ich finansów. Te ostatnie stanowią dane poufne, lecz jeśli konieczne, mogą być przekazane prokuraturze.

110. W państwach jednolitych, wszelkie wydatki ponoszone przez władze lokalne w związku z przeprowadzeniem powszechnych wyborów, wynagrodzenia członków komisji wyborczych, koszty druku kart do głosowania itp. winny być pokrywane centralnie przez państwo.
111. Należy pamiętać, że w dziedzinie *publicznego finansowania* partii lub kampanii zasada równości szans dotyczy równości „bezpośredniej” lub „proporcjonalnej”.⁴¹ Wszystkie partie reprezentowane w parlamencie muszą w każdym przypadku być zakwalifikowane do publicznego finansowania. Jednak w celu zapewnienia równości szans wszystkim różnym partiom politycznym, publiczne finansowanie może być rozciągnięte na formacje polityczne, które reprezentują dużą część elektoratu, jak również na kandydatów występujących w wyborach. Finansowaniu partii politycznych przez fundusze publiczne musi towarzyszyć nadzór nad rachunkami partii, sprawowany przez specjalne organy publiczne (np.: Departament Generalnego Audytora). Państwa powinny popierać politykę otwartości finansowej partii politycznych, otrzymujących publiczne fundusze.⁴²

3.6. Bezpieczeństwo

112. Każda ordynacja wyborcza (prawo wyborcze) musi przewidywać możliwość interwencji służb bezpieczeństwa na wypadek ewentualnych kłopotów. W takim przypadku, przewodniczący (komisji) lokalu wyborczego (lub jego przedstawiciel) musi posiadać wyłączne prawo do wezwania policji. Ważne jest, by unikać rozszerzenia tego prawa na wszystkich członków komisji lokalu wyborczego, jako że taka decyzja podejmowana jest w szczególnych okolicznościach, które uniemożliwiają prowadzenie dyskusji.
113. W niektórych państwach obecność policji w lokalu wyborczym stanowi rodzaj tradycji narodowej, co zdaniem obserwatorów nie musi powodować niepokoju czy wpływać onieśmielająco na wyborców. Należy zauważyć, że obecność policji w lokalach wyborczych występuje nadal w ordynacjach wyborczych pewnych państw zachodnich, mimo że praktyka ta ulega zmianie.

Wnioski

114. Przestrzeganie pięciu podstawowych zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego (powszechność, równość, wolność, tajność i bezpośredniość wyboru) stanowi esencję demokracji. Zasady te umożliwiają realizowanie demokracji w różny sposób, lecz w ramach pewnych ograniczeń. Te ograniczenia wynikają głównie z interpretacji powyższych zasad; obecny tekst wykląda minimalne przepisy, które muszą być przestrzegane dla zapewnienia takiej zgodności.

Po drugie, nie wystarcza by prawo wyborcze (w wąskim ujęciu) było zgodne z przepisami które przystają do europejskich zasad wyborczych: te ostatnie muszą się znaleźć w ich kontekście, a wiarygodność procesu wyborczego musi być zagwarantowana. Po pierwsze –

⁴¹ Patrz rozdział 1,2,3 wyżej.

⁴² Dalsze informacje o finansowaniu partii politycznych zawiera CDL-INF (2001) 8.

fundamentalne prawa muszą być respektowane – a po drugie – należy zachować taką stabilność przepisów, która by wykluczała wszelkie podejrzenia o manipulowanie.

I na koniec – ramy proceduralne muszą stwarzać możliwość, by ustalone przepisy były skutecznie wdrażane.

Tytuł oryginału:

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY

THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)

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)

CDL-AD (2002) 23 rev/ Strasbourg, 23 May 2003.

Tłumaczenie robocze Krajowego Biura Wyborczego