



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16/10/2017

Adam Bodnar

VII.602.23.2015. JZ

**Pan
Robert Mamańow
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności
i Petycji Senatu RP
Senator RP**

ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Szanowny panie przewodniczący

W związku z wyborami, które odbyły się w latach 2014 - 2015, do Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanych zostało szereg skarg i sygnałów od obywateli dotyczących problematyki finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wskazywano w nich na wiele różnorodnych zagadnień, które budziły poważne zastrzeżenia i zaniepokojenie wyborców. Były one przedmiotem analiz i badań Rzecznika.

Chciałbym zwrócić szczególną uwagę Pana Przewodniczącego na zagadnienie, w związku z którym niezbędne wydaje się rozważenie zmian w obecnej regulacji prawnej. Przed wyborami samorządowymi 2014 roku, do Rzecznika Praw Obywatelskich została skierowana skarga obywatela, który szeroko przedstawiał prowadzenie „agitacji” przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej przez jednego z prezydentów miast. Jakkolwiek Rzecznik nie jest organem uprawnionym do oceny konkretnych, wskazanych w skardze materiałów, poważne jednak zastrzeżenie i niepokój wzbudzać może **brak skutecznej regulacji prawnej odnoszącej się do działań mających charakter agitacyjnych – prowadzonych przez różne podmioty**

jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami. Kwestia ta była przedmiotem kompleksowej analizy prawnej Rzecznika, a m.in. liczne doniesienia medialne wskazują dużą skalę tego zjawiska. W moim przekonaniu jest to problem **mający duże znaczenie dla zapewnienia przestrzegania zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, wywierający negatywny wpływ na uczciwość i przejrzystość życia publicznego.**

Działania mające znamiona agitacji, a prowadzone jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej są zjawiskiem obserwowanym w Polsce od lat. W literaturze często całość takich inicjatyw określa się mianem „prekampanii wyborczej” (J. Zbieranek i in., *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012). Jak podkreśla się, „istotą tego zjawiska jest prowadzenie – w mniej lub bardziej zawołowany sposób – agitacji na rzecz określonych osób i ugrupowań w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej, a więc przed ogłoszeniem aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów”. **Działania takie wynikają m.in. z zamiaru ominięcia limitów wydatków i procedur zapewniających jawność finansowania kampanii wyborczych, a przez to osiągnięcia przewagi nad innymi kandydatami oraz ugrupowaniami.**

Należy zauważyć, że problem ten dotyczy obok wspomnianych wyborów samorządowych również innych wyborów (wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, wyborów na Prezydenta RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego). Do działań określanych jako „prekampania” można zaliczyć inicjatywy prowadzone przez różnorodne podmioty, w tym partie polityczne, instytucje publiczne (m.in. samorządowe) i inne. Można stwierdzić, że w obecnym ustawodawstwie istnieje luka odnosząca się do tego typu działań, znacząco utrudniająca ich zidentyfikowanie, a także skuteczne przeciwdziałanie. W szczególności, nie jest łatwe zdefiniowanie granicy pomiędzy legalną działalnością informacyjną i promocyjną danego podmiotu a niedozwoloną agitacją jeszcze przed rozpoczęciem kampanii. Działania takie znajdują się faktycznie poza kontrolą organów wyborczych i nie mogą powodować skutecznych sankcji z ich strony.

W powyższej sprawie Rzecznik zwrócił się już do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (pismo z dnia 15 maja 2014 roku, sygn.

I.602.7.2014.JZ). W swojej odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza (pismo z dnia 21 maja 2014 roku, sygn. ZPOW-703-77/14) wskazała, że problem „prekampanii” wyborczej „pozostaje nadal zauważalny także w kontekście zdarzeń, jakie miały miejsce przed rozpoczęciem kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi”. Komisja powtórzyła również swoje wcześniejsze stanowisko i ocenę „prekampanii” wskazując, że „w świetle art. 104 Kodeksu [wyborczego - ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy; Dz.U. z 2017 r., poz. 15] kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, wobec tego inicjatywy takie stanowią naruszenie prawa, jednak organy wyborcze **nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele**. Ponadto, z tą działalnością wiążą się określone **wydatki pozostające poza kontrolą organu wyborczego**”.

W tym kontekście warto zauważyć, że w raporcie z obserwacji wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2011 roku, Misja Oceny Wyborów (EAM) OBWE zauważyła problematykę prowadzenia przez partie polityczne „prekampanii wyborczej”. W dokumencie tym wskazano m.in. poważne trudności interpretacyjne odnośnie do takich sytuacji, niekonsekwencję w ich ocenie, a w efekcie niejasność oraz „zamieszanie” w okresie przedwyborczym.

Kwestia ta została podniesiona również w raporcie Misji Oceny Wyborów (EAM) OBWE przeprowadzającej obserwację wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, które odbyły się w 2015 roku. Jak zauważono, w 2015 roku działania mogły mieć szczególne natężenie związane z występowaniem w tym samym czasie dwóch kampanii wyborczych.

Pragnę podkreślić, że dnia 28 marca 2017 roku we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka zorganizowałem seminarium pt. „**Konieczne zmiany w polskim prawie wyborczym - rozważania w kontekście raportu OBWE**”. W spotkaniu wzięli udział eksperci OBWE a także organizacji pozarządowych i środowiska naukowego. W toku dyskusji została podniesiona kwestia „prekampanii wyborczej”.

Warto zauważyć, że problematyka ta jest poruszana również w toku działań monitoringowych i rzeczniczych organizacji społecznych zajmujących się

przejrzystością życia publicznego, m.in. została omówiona podczas konferencji pt: „**Czy kontrola kampanii wyborczej jest możliwa?**”, która została zorganizowana przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka. Udział brali w niej specjaliści w zakresie prawa wyborczego – w tym przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznika Praw Obywatelskich, naukowcy, badacze z organizacji społecznych.

Jak wynika z przedstawionej analizy, **zjawisko tzw. „prekampanii wyborczej” pozostaje wciąż nieuregulowane, co w moim przekonaniu negatywnie wpływa na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także na zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych.** W szczególności różne podmioty mogą promować osoby, ugrupowania polityczne i ich programy (choć jeszcze formalnie - nie kandydatów i komitety) w okresie przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Działania takie odbywają się tymczasem poza kontrolą organów wyborczych.

Pragnę podkreślić, że w powyższej sprawie od 2014 roku Rzecznik kierował wielokrotnie swoje wystąpienia do właściwych komisji Sejmu RP (poprzedniej i obecnej kadencji), nie uzyskałem jednak merytorycznej reakcji.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958) uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego uwzględnienie wskazanych wyżej uwag i rozważenie zainicjowania koniecznych zmian w prawie wyborczym. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым w tej sprawie stanowisku.

Z wyrazami szacunku
(podpis na oryginale)