



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15.05.2014 r.

I.602.7.2014.JZ

Pan
Stefan J. Jaworski
Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Wzajemny Pamięć Powierniczy

Do Rzecznika Praw Obywatelskich została skierowana skarga obywatela, który podnosi „prowadzenie poza okresem przewidzianym prawem kampanii wyborczej” przez jednego z prezydentów miast, związanej ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi. 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 agitacyjnych prowadzonych przez różne podmioty jeszcze przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami. Jest to, w przekonaniu Rzecznika, problem mający ogromne znaczenie dla zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także dla uczciwości i przejrzystości życia publicznego. Z tego też powodu wymaga rozważenia kwestia podjęcia pilnych prac legislacyjnych w tym zakresie.

Działania mające znamiona agitacji, a prowadzone przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, są zjawiskiem obserwowanym od lat, również w Polsce. W literaturze często całość takich inicjatyw określa się mianem „prekampanii wyborczej”. Jak podkreśla się, „istotą tego zjawiska jest prowadzenie – w mniej lub

bardziej zawaolowany sposób – agitacji na rzecz określonych osób i ugrupowań w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej, a więc przed ogłoszeniem aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów” (M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012). Niewątpliwie działania takie wynikają z zamiaru ominięcia limitów wydatków i procedur zapewniających jawność finansowania kampanii wyborczych, a przez to mają na celu osiągnięcie przewagi nad innymi kandydatami oraz ugrupowaniami.

Warto podkreślić, że do działań określanych jako „prekampania” można zaliczyć inicjatywy prowadzone przez różne podmioty, w tym partie polityczne. W obecnym ustawodawstwie istnieje luka odnosząca się do tego typu działań, uniemożliwiająca 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.

Obecnie, co należy wyraźnie podkreślić, przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej jako: Kodeks) nie dają formalnych przesłanek do uznania, że komitet wyborczy, który jest bezpośrednim beneficjentem takich działań, naruszyłby zasady finansowania kampanii wyborczej. W szczególności prowadzenie prekampanii wyborczej nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego (art. 144 § 1 i 2 Kodeksu). Działania takie znajdują się faktycznie poza kontrolą i nie mogą powodować żadnych sankcji.

Jak wynika z powyższej analizy, zjawisko tzw. „prekampanii wyborczej” pozostaje wciąż nieuregulowane, co w przekonaniu Rzecznika negatywnie wpływa na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także na zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych. W szczególności istnieje luka w przepisach, która pozwala różnym podmiotom na promowanie osób, a nawet ugrupowań politycznych (choć jeszcze formalnie nie kandydatów i komitetów), w okresie przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Działania takie odbywa się poza kontrolą organów wyborczych.

W związku z powyższym, mając na uwadze, że również Państwowa Komisja Wyborcza wskazywała na przedstawiony problem, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do potrzeby i zakresu pożądanych zmian prawnych regulujących zjawisko „prekampanii” oraz wskazanie ewentualnych planowanych działań w tym obszarze.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich