



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14 marca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.602.23.2015. JZ

**Pan Poseł na Sejm RP
Grzegorz Schreiber
Przewodniczący
Podkomisji stałej
do spraw nowelizacji Kodeksu
wyborczego oraz Kodeksu postępowania
administracyjnego
Sejmu RP**

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.

Spośród rozpatrywanych spraw, chciałbym zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na zagadnienie, w związku z którym niezbędne wydaje się rozważenie zmian w obecnej regulacji prawnej. Przed wyborami samorządowymi, 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 na dużą skalę tego zjawiska. W moim przekonaniu jest to problem **mający 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 od lat, również w Polsce. W literaturze często całość takich inicjatyw określa się mianem „prekampanii wyborczej” (*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 (do Sejmu RP i do Senatu RP, Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego). Do działań określanych jako „prekampania” można zaliczyć inicjatywy prowadzone przez różne podmioty, w tym partie polityczne, a także instytucje publiczne (m.in. samorządowe). 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.

Obecnie, co należy wyraźnie podkreślić, przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - 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 organów wyborczych i nie mogą powodować żadnych 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, w załączeniu) 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, 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 roku dwóch kampanii wyborczych. Należy dodać, że w raporcie Misji Oceny Wyborów wskazano również szereg innych kwestii, które mogą budzić zastrzeżenia z uwagi na równy status komitetów wyborczych. M.in. podkreślono, że możliwość uzyskania informacji o finansowaniu komitetów wyborczych partii politycznych (i koalicji) jest znacząco

utrudniona, w porównaniu do komitetów wyborczych tworzonych przez wyborców. Kwestia ta jest przedmiotem dalszych badań Rzecznika.

Warto zauważyć, że problematyka „prekampanii wyborczej” jest podnoszona również w toku działań organizacji społecznych, m.in. została omówiona podczas konferencji pt: „Czy kontrola kampanii wyborczej jest możliwa?”. Otrzymała się ona 18 listopada 2015 roku w Krakowie i 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, a nawet ugrupowania polityczne (choć jeszcze formalnie - nie kandydatów i komitety) w okresie przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Działania takie odbywa się poza kontrolą organów wyborczych.

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 2014 r. poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego uwzględnienie wskazanych wyżej uwag i rozważenie koniecznych zmian w prawie wyborczym. Proszę również o przesłanie do Rzecznika Pana stanowiska w tej sprawie.

Podpis na oryginale

Załącznik 1.