

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW W DOKUMENTACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Specyfiką demokratycznego procesu kreacji ciał przedstawicielskich jest jego oparcie na zasadzie wolnych wyborów. Zasadę tę głoszą *expressis verbis* konstytucje niektórych państw¹ oraz część ustaw wyborczych. Jeżeli nawet formuła wolnych wyborów nie została wprost odnotowana w przepisach prawnych, nie oznacza to wcale jej odrzucenia; w każdym państwie demokratycznym traktuje się potrzebę jej urzeczywistnienia jako rzecz oczywistą, znajdującą się poza wszelkimi wątpliwościami. Tym samym jest ona jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego.

Pojęcie „wolne wybory” jest kategorią nie tylko prawa konstytucyjnego; występuje ono również w aktach prawa międzynarodowego. Wymóg demokratycznego legitymizmu rządowi partycypacji politycznej społeczeństwa, a tym samym respektowania podstawowych reguł demokracji, jest ustanowiony w tych aktach przede wszystkim w kontekście praw człowieka; jednym z nich jest właśnie prawo do wolnych wyborów.

Ujęcie wspomnianego wymogu w prawie międzynarodowym przeszło znamiennej ewolucję. Jak zauważa J. Symonides, „mógł on być przyjęty w okresie zimnej wojny, w warunkach konfrontacji ideologicznej, tylko w dość ogólnych sformułowaniach umożliwiających rozbieżne interpretacje”², czego odzwierciedleniem były postanowienia dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również wielu dokumentów regionalnych. Tzw. trzecia fala demokratyzacji w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, będąca m.in. następstwem rozpadu systemu komunistycznego, stworzyła korzystne warunki do podjęcia działań mających na celu nadanie jemu większej precyzji i skuteczności, w tym również standardom wyborów

1 W Europie m.in. konstytucje Czech, Estonii, Hiszpanii, Niemiec, Rosji, Szwecji, Ukrainy i Włoch.

2 J. Symonides: Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej, w: *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak i D. Popławski, Warszawa 1997, 26.

demokratycznych³. Obecnie „prawo do demokracji” („prawo do rządów demokratycznych”) uznawane jest za element ogólnie rozumianego prawa międzynarodowego⁴ lub rozwijającego się międzynarodowego prawa demokracji⁵, który w realizacji jest wspierany różnorodnymi instrumentami i mechanizmami promocji oraz ochrony demokracji. Wprawdzie w świetle aktów międzynarodowych „rządy demokratyczne” oznaczają więcej niż tylko przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, a mianowicie ogólną aktywną partycypację polityczną społeczeństwa w procesach decyzyjnych; niemniej są one tych rządów kluczowym ogniwem i jednocześnie taką też ich gwarancją⁶. Celne jest spostrzeżenie G.H. Foxa: „aktorzy sceny międzynarodowej rozumieją wybory jako zasadniczą instytucję, przez którą inne »demokratyczne« cele są osiąganе. W świecie wielce zróżnicowanych państw osiągnięcie konsensu nawet w takim minimalnym pojmowaniu demokracji powinno być uznane za nadzwyczajne wydarzenie”⁷. Analiza dokumentów międzynarodowych (zarówno o zasięgu ogólnosiwiatowym, jak i regionalnym) dowodzi też, iż konsens ten obejmuje podstawowe reguły realizacji ogólnej idei wyborów wolnych i uczciwych; powinny to być wybory cykliczne, odbywające się w oparciu o zasadę powszechności i równości, tajnego głosowania, a ponadto takie, w których nie dyskryminuje się jakiegokolwiek grupy wyborców, czy też pewnych kandydatów lub partii⁸.

Nadzwyczaj doniosła rola w urzeczywistnieniu wspomnianej idei przypada „międzynarodowej agencji w dziedzinie demokracji”⁹ – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Warto jednak przypomnieć, że Karta Narodów Zjednoczonych w ogóle nie posługuje się terminem „demokracja” lub jemu bliskoznacznymi, co niewątpliwie przyjąć trzeba za znak czasów, w których była przyjęta; bez wątpienia sprawą najważniejszą było wówczas ustanowienie systemu bezpieczeństwa zbiorowego i pokojowego współistnienia państw, ale na względzie mieć też należy fakt zablokowania propozycji wprowadzenia do Karty wspomnianych terminów przez Związek Radziecki¹⁰. Co jest jednak istotne: w wielu interpretacjach jej treści, a w szczególności użytego przez nią sformułowania „My, Ludy Narodów Zjednoczonych” oraz przyjętej zasady „samostanowienia ludów” (w aspekcie we-

3 Zob. np. T. Franck: *The Emerging Right to Democratic Governance*, „*American Journal of International Law*” 1992, vol. 86, s. 46 i n.; J. Donnelly: *Human Rights, Democracy and Development*, „*Human Rights Quarterly*” 1999, vol. 21, s. 608 i n.

4 Zob. np. A.M. Slaughter: *International Law in a World of Liberal States*, „*European Journal of International Law*” 1995, vol. 6, s. 503.

5 Zob. R. Burchill: *The Developing International Law of Democracy*, „*Modern Law Review*” 2001, vol. 64, s. 123.

6 Zob. S. Wheatley: *Democracy in International Law. A European Perspective*, „*International & Comparative Law Quarterly*” 2002, vol. 51, part 2, s. 225.

7 G.H. Fox: *The Right to Political Participation in International Law*, w: *Democratic Governance and International Law*, red. G.H. Fox i B.R. Roth, Cambridge 2000, s. 49.

8 Tamże, s. 69.

9 Jak to określił C.C. Joyner: *The United Nations and Democracy*, „*Global Governance*” 1999, vol. 5, s. 333.

10 R. Rich: *Bringing Democracy into International Law*, „*Journal of Democracy*” 2001, vol. 12, nr 3, s. 22.

wnątrzaństwowym) wskazywano, że opiera się o wizję demokratycznych ustrojów politycznych, której refleksem jest uznanie zasady swobody wyrażania woli społecznej, a więc i wolności wyborów¹¹.

Tego rodzaju zabiegi interpretacyjne nie były już konieczne w stosunku do postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., w której zostały m.in. zapisane takie fundamentalne zasady demokracji, jak prawo każdego do udziału w rządzeniu swym krajem (bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli) oraz prawo dostępu (na warunkach równości) do służby publicznej. Z art. 21, mówiącego o tych prawach, odczytać można dążność do wprowadzenia standardu, zgodnie z którym zasada władzy ludu powinna być uznawana za fundamentalną przesłanką kształtowania międzynarodowego prawa demokracji¹². Podkreślono w nim: „Wola ludu ma być podstawą władzy rządu”, dodając, iż „wola ta winna się przejawiać w periodycznych i uczciwie przeprowadzonych wyborach, na warunkach powszechności i równości, w głosowaniu tajnym, albo w równoznacznym trybie zapewniającym wolność głosowania”. A zatem, dokonano w nim ogólnej charakterystyki wyborów demokratycznych, poprzez wskazanie ich najistotniejszych elementów, akcentując przy tym mocno cechę ich wolności w odniesieniu do aktu głosowania.

Deklaracja wywarła duży wpływ na stanowienie prawa i funkcjonowanie instytucji politycznych w wielu państwach. Jej oddziaływanie na procesy demokratyzacyjne siłą rzeczy musiał jednak osłabiać niewiążący charakter tego dokumentu. Wprawdzie niektóre jego postanowienia stały się składnikiem międzynarodowego prawa zwyczajowego, jednak – generalnie rzecz biorąc – nie można tego powiedzieć o zasadach wynikających z art. 21¹³. Stąd ogromne znaczenie miało zapisanie tych zasad, w tym i prawa obywateli do swobodnego wyrażania w akcie wyborczym swej woli, w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r.¹⁴, a więc w dokumencie będącym integralną częścią prawa międzynarodowego.

Niezmiernie doniosłą rangę tego aktu w zakresie ochrony praw jednostki dodatkowo wzmocniło powołanie przezeń Komitetu Praw Człowieka, którego zadaniem jest rozpatrywanie sprawozdań państw–stron Paktu o środkach podejmowanych przez nie w celu urzeczywistnienia praw uznanych w Pakcie oraz postępie w dziedzinie korzystania z nich, jak również przyjmowanie i rozważanie zawiadomień, w których jedno państwo skarży inne o niewypelnienie zobowiązań wynikających

11 Zob. np. A. Cassese: *Political Self Determination – Old Concepts and New Developments*, w: *UN Law/ Fundamental Rights*, red. A. Cassese, 1979, s. 137 i n.; G.S. Goodwin–Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994, s. 12; S. Wheatley: *op. cit.*, s. 227 i n.

12 Zob. A. Rosas: *Article 21*, w: *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, red. A. Eide, Oslo 1992, s. 299.

13 H.J. Steiner, P. Alston: *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford 2000, s. 658.

14 Przypomnijmy: Pakt i pierwszy Protokół Fakultatywny do Paktu weszły w życie 23 marca 1976 r.

ze wskazanego dokumentu; zadaniem tym została objęta również problematyka wyborcza. Niewątpliwym osiągnięciem Komitetu jest konkretyzacja postanowień Paktu – poprzez opatrzenie ich komentarzami. Pochodzący z 1996 r. Komentarz Ogólny do art. 25, stwierdzając powiązanie praw w nim zawartych z prawem ludzi do samostanowienia (§ 2), konkretyzuje formy i metody ich realizacji – najszerszej w kontekście prawa do autentycznych wyborów, których istotą jest przede wszystkim „zapewnienie odpowiedzialności reprezentantów za wykonywanie nadanej im władzy ustawodawczej lub wykonawczej” oraz przeprowadzanie w takich odstępach, by upoważnienie do sprawowania władzy stale miało oparcie w swobodnie wyrażanej przez wyborców woli (§ 9). Zgodnie z Komentarzem podstawowymi warunkami efektywnego wykonywania prawa do głosowania, podlegającymi pełnej ochronie, są wolności: wyrażania woli, zgromadzeń i zrzeszania się (§ 12). Osoby uprawnione do głosowania muszą być wolne w dokonywaniu wyboru między kandydatami, jak również w popieraniu rządu (*government*) lub sprzeciwianiu się jemu; nie może być stosowany jakikolwiek nacisk lub przymus, który mógłby zniekształcać lub powstrzymać swobodne wyrażanie woli wyborców – „wyborcy powinni być w stanie formułować stanowisko w sposób niezależny, wolny od przemocy i gróźb jej stosowania, przymusu, nakłaniania lub jakichkolwiek manipulacji” (§ 19). W Komentarzu stwierdzona została ponadto powinność państw kształtowania systemów wyborczych gwarantujących wolność wyrażania woli i dających rękojmię skuteczności w tym zakresie (§ 21) oraz przedkładania o tym raportów (§ 22).

Kilkanaście ostatnich lat, to okres intensywnych działań Organizacji Narodów Zjednoczonych mających na celu skuteczną realizację demokratycznej wizji wyborów ujętej w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Problem ten od 1988 r. ustawicznie jest poruszany na sesjach Zgromadzenia Ogólnego. Rezolucja przyjęta w tymże roku przypominała, że prawem „każdego” jest udział w rządzeniu bezpośrednio lub poprzez wybranych swobodnie reprezentantów, jak również potwierdziła zasadę wyborów okresowych i uczciwych, przeprowadzanych na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, tajnego głosowania lub innej procedury gwarantującej wolne wyrażanie w nim woli przez obywateli¹⁵. Identyczne sformułowania zawierały rezolucje uchwalone na kolejnych sesjach: w 1989 r.¹⁶ i 1990 r.¹⁷ Rezolucja z 1991 r. ustaliła procedurę kontroli przebiegu wyborów w poszczególnych państwach oraz zatwierdziła decyzję Sekretarza Generalnego, powołującą struktury uczestniczące w realizacji wniosków o udzielenie pomocy wyborczej (elektoralnej)¹⁸; pomoc ta stała się jednym z trzech głównych typów działań ONZ,

15 Rezolucja 43/157 z 8 grudnia 1988 r.

16 Rezolucja 44/146 z 15 grudnia 1989 r.

17 Rezolucja 45/150 z 18 grudnia 1990 r.

18 Rezolucja 46/137 z 17 grudnia 1991 r.

nakierowanych na popieranie demokracji (obok aktywności odnoszącej się do praw człowieka oraz „dobrego rządu”)¹⁹.

Praktyka uchwalania przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji odnoszących się do problematyki wyborów, w kontekście ich autentyczności oraz uczciwości i wolności, jak też jako podstawowej formy realizacji prawa jednostki do demokracji, kontynuowana jest do dziś. Wspomnijmy choćby rezolucje z 2000 r.²⁰ i 2002 r.,²¹ które m.in. odpowiedzialnością za zorganizowanie wolnych i uczciwych wyborów obarczyły rządy państw.

O wadze przypisywanej tej problematyce świadczy też częste jej poruszanie w raportach Sekretarza Generalnego; kluczowym przykładem jest raport przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu 20 grudnia 1996 r. „An Agenda for Democratization”, stanowiący kulminacyjny moment debat na forum ONZ o konsekwencjach i perspektywach demokracji oraz procesach demokratyzacji

Kwestia wolności wyborów pojawiała się również w rezolucjach Komisji Praw Człowieka, utworzonej w 1946 r. jako organ Rady Społeczno-Gospodarczej, i to w szerszym kontekście aniżeli swoboda dokonywania preferencji w akcie wyborczym. W szczególności wypada wspomnieć o rezolucji z 1999 r. zatytułowanej „Promowanie prawa do demokracji”²², będącej nadzwyczaj ważnym krokiem w osadzeniu tego prawa w systemie praw człowieka²³, a zarazem kontynuacją, doprecyzowaniem i uszczegółowieniem ustaleń Deklaracji Wiedeńskiej Programu Działania – rezultatu Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w 1993 r. Rezolucja, wychodząc z założenia, że „demokracja sprzyja pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i *vice versa*” (§ 1), wylicza elementy „prawa do demokratycznych rządów”, a wśród nich „prawo powszechnego i równego głosowania, jak również procedury wolnego głosowania oraz okresowe i wolne wybory” (§ 1 pkt d). Nie sposób też pominąć rezolucji z 2000 r. – „Promowanie i umacnianie demokracji”²⁴, wzywającej państwa m.in. do rozwijania systemów wyborczych zapewniających „okresowe, wolne i uczciwe wybory” (§ 1 pkt a)²⁵. W celu konkretyzacji tego ogólnego stwierdzenia rezolucja zwraca się do państw członkowskich o „rozwijanie, kształtowanie i utrwalanie systemu wyborczego zapewniającego wolne i uczciwe wyrażanie przez w ludzi woli w drodze autentycznych i okresowych wyborów”, czemu ma służyć m.in. „zagwarantowanie prawa swobodnego głosa-

19 Por. The UN System and the Promotion of Democracy: Achievements and Challenges, Paper Prepared by the United Nations Department of Political Affairs, Seminar on the Interdependence Between Democracy and Human Rights, Geneva, 25–26 November 2002, s. 3.

20 Rezolucja 54/173 z 15 lutego 2000 r.

21 Rezolucja 56/159 z 20 lutego 2002 r.

22 Rezolucja 1999/57.

23 Zob. R. Rich: *op. cit.*, s. 24.

24 Rezolucja 2000/47.

25 Treść tego apelu powtórzyła rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 55/96 z 28 lutego 2001 r.

nia i bycia wybieranym w wolnym i uczciwym procesie, w regularnych odstępach czasu”, charakteryzującym się powszechnością i równością praw wyborczych, otwartością dla wielu partii oraz tajnym głosowaniem (§ 1 pkt d).

Znaczenie wolnych wyborów podkreślane jest ponadto w wielu dokumentach międzynarodowych o zasięgu ogólnosiwiatowym, podejmowanych poza strukturami ONZ, które mają formę deklaracji lub apeli. Dwa z nich, ze względu na ich doniosłość, należałoby w tym miejscu przypomnieć: Powszechną Deklarację Demokracji, przyjętą przez Radę Inter-Parlamentarną na 161 sesji w dniu 16 września 1997 r. w Kairze oraz Deklarację Warszawską, uchwaloną na Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych, zwołanej w Warszawie w dniach 25–27 czerwca 2000 r. W pierwszej z wymienionych deklaracji podkreślono dobitnie, że „wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w regularnych odstępach czasu umożliwiające wyrażanie woli ludzi” stanowią „kluczowy element urzeczywistniania demokracji” (§ 12). W drugiej zaś jej sygnatariusze zobowiązali się do przestrzegania i popierania, wskazanych w tym akcie, podstawowych norm i zasad demokratycznych, spośród których priorytet ma zasada głosząca: „Wola ludu jest podstawą władzy rządu, wyrażającą się w realizacji prawa i obowiązku obywateli do wyboru swych przedstawicieli w regularnych, wolnych i sprawiedliwych wyborach, opartych na powszechnym i równym prawie do głosowania, dostępnych dla wielu partii, tajnych i nadzorowanych przez niezależne organy wyborcze oraz wolnych od fałszerstw i nacisków”²⁶.

Wymóg demokratycznej legitymizacji rządzących i przeprowadzania wolnych wyborów formułowany jest w wielu aktach organizacji regionalnych. W Europie jego realizacji od państw-członków oczekuje zarówno Rada Europy, jak i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, będąca kontynuatorką Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, oraz Unia Europejska; nie jest zatem przesadne twierdzenie, iż państwa europejskie mają obowiązek kreowania i utrwalania demokratycznych systemów ustrojowych²⁷.

Oczekiwania Rady Europy wynikają z celów tej organizacji, określonych przez triadę: demokracja – rządy prawa – prawa człowieka²⁸. Najważniejszym, najbardziej spektakularnym jej aktem formułującym prawa i wolności człowieka jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyjęta na posiedzeniu Komitetu Rady Europy w Rzymie 4 listopada 1950 r. W myśl Protokołu Pierwszego do tej konwencji państwa członkowskie „zobowiązują się przeprowadzać w rozsądnym odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach, które zapewnią swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ich ciała prawodawczego” (art. 3). Artykuł ten pod względem treści jest znacznie uboż-

26 Tekst: „Gazeta Wyborcza” z 28 czerwca 2000 r.

27 Zob. E. Stein: *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law” 2001, vol. 95, s. 515.

28 J. Symonides: *op. cit.*, s. 33.

szy od art. 5 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; nie ma w nim wskazanego wymogu przeprowadzania wyborów „autentycznych” i w oparciu o zasadę powszechności, zakazu dyskryminacji, czy też obowiązku realizacji zasady równego dostępu do służby publicznej. Jednak należy zauważyć, że organy Rady Europy: Komisja Europejska i Europejski Trybunał Praw Człowieka, poddając go interpretacji, nadały mu treść podobną²⁹. Specyficzne dla cytowanego unormowania jest również to, że jego treścią jest zachowanie państwa, a nie jego obywateli. Pomimo takiego określenia adresata postanowienia, przyjąć należy, iż statuuje ono indywidualne prawo jednostki do wolnych wyborów³⁰

Problematyka prawa do demokracji i powiązana z tym prawem kwestia wyborów wolnych bardzo silnie były akcentowane w aktach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie poczynając od 1990 r., a więc po wkroczeniu państw Europy Środkowej i Wschodniej na drogę radykalnych przemian ustrojowych. W Paryskiej Karcie Nowej Europy, przyjętej na drugim – po Helsinkach – spotkaniu na szczycie w Paryżu 21 listopada 1990 r., jego uczestnicy, zobowiązując się „budować, utrwalać i umacniać demokrację jako jedyny system rządów”, zaznaczyli, że „demokratyczny rząd opiera się na woli narodu wyrażanej regularnie w wolnych i uczciwych wyborach”. Karta z myślą o urzeczywistnieniu tej idei „dla ułatwienia kontaktów i wymiany informacji w sprawie wyborów”, utworzyła Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie, które później zostało przekształcone w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. W nieco wcześniejszym Dokumentie Kopenhaskim z 29 czerwca 1990 r., „kreślącym najważniejsze normy merytoryczne dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności”³¹, na czele listy „elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych praw wszystkich istot ludzkich” usytuowane zostały wolne wybory, które powinny odbywać się „w rozsądnych odstępach czasu, w tajnym głosowaniu lub w równoważnym trybie swobodnego głosowania, w warunkach zabezpieczających w praktyce swobodne wyrażanie opinii wyborców co do wyboru ich przedstawicieli” (art. 5). Państwa uczestniczące w Spotkaniu Kopenhaskim zobowiązały się („dla zapewnienia, by wola narodu służyła za podstawę władzy ludu”) do wdrażania w życie takiego charakteru wyborów, w tym także do zapewnienia swobodnej rywalizacji w głosowaniu powszechnym o miejsca w przynajmniej jednej z izb parlamentu, powszechnego i równego prawa wyborczego dorosłym obywatelom, prowadzenia kampanii wyborczych w atmosferze uczciwości i swobody, niezakłóconego dostępu do środków przekazu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji

29 G.H. Fox: *op. cit.*, s. 59–60.

30 E. Łętowska: Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki (Na tle sporu o zarząd komisaryczny w Warszawie – sprawa II S.A. 2115/00), w: Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka, red. M. Kruk, J. Trzcirski i J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 166.

31 B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 225.

ugrupowań politycznych i jednostek pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym (art. 7).

Postanowień dotyczących wyborów, jak i w ogóle realizacji prawa do demokracji, nie zawierał traktat rzymski z 25 marca 1957 r. tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ani też traktat z Maastricht z 1992 r. przekształcający EWG w Unię Europejską. Postanowienia tego rodzaju zamieszczone zostały w dwóch formalnie prawnie niewiążących dokumentach Unii poświęconych problematyce praw i wolności jednostki: Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności, uchwalonej przez Parlament Europejski 12 kwietnia 1989 r. i Deklaracji o Prawach Człowieka, przyjętej na szczycie państw członkowskich Wspólnot Europejskich 29 czerwca 1991 r. Celem pierwszej z wymienionych deklaracji – jak zaznaczono w jej preambule – miało być „kontynuowanie i ożywienie dzieła demokratycznego jednoczenia Europy”. W art. 17 ust. 1 tego aktu wskazane zostały fundamentalne idee państwa demokratycznego – suwerenności narodu i państwa prawnego: „Każda władza publiczna pochodzi od narodu i winna być wykonywana zgodnie z zasadami Państwa Prawa”. Konkretyzując pierwszą z tych idei, Deklaracja koncentruje się na roli i istocie wyborów. Stanowi ona, że „władza publiczna powinna być bezpośrednio wybrana lub odpowiedzialna przed parlamentem powołanym w wyborach bezpośrednich” (art. 17 ust. 2). Wymienia ponadto podstawowe zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Jedną z nich jest głosowanie wolne; ponadto wybory te mają odbywać się w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim i tajnym (art. 17 ust. 3), przy czym obywatele europejscy mają równe prawo wyborcze czynne i bierne (art. 17 ust. 4). W przeciwieństwie do tego dokumentu, Deklaracja o Prawach Człowieka z 1991 r. nie stwierdziła bezpośrednio wolnego charakteru wyborów, ograniczając się do podkreślania, iż powinny one być okresowe i uczciwe³².

Taką specyfikę wyborów uwzględniła natomiast Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 r.; nie jest ona wprawdzie dokumentem wiążącym prawnie, lecz jedynie politycznie, ale i to oznaczać musi, że standardy w nim określone powinny być przestrzegane w procesie stanowienia i stosowania zarówno prawa unijnego, jak i krajowego³³. Standardem takim jest m.in. wybór członków Parlamentu Europejskiego w głosowaniu wolnym. Oprócz tego Karta wylicza inne zasady prawa wyborczego, którymi są – zapisane

32 Deklaracja ta głosi: „Demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, instytucje działające w ramach konstytucyjnych oraz odpowiedzialne rządy ustanowione w następstwie okresowych, uczciwych wyborów, jak również uznanie uzasadnionego znaczenia jednostki w społeczeństwie, są istotnymi warunkami wstępnymi utrzymania rozwoju gospodarczego i społecznego”.

33 Zob. R. Wieruszewski: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej, w: Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 63.

wcześniej w Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności – powszechność i bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania (art. 39 ust. 2)³⁴.

Uwagę zwraca nieobecność problematyki wyborczej w Traktacie o Unii Europejskiej; po zmianach dokonanych na szczytach w Amsterdamie (1997 r.) i Nicei (2000 r.) dotyczy jej (i to pośrednio) co najwyżej ogólne stwierdzenie, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw członkowskich” (art. 6 ust. 1). Warto jednak podkreślić, iż Traktat, o którym mowa, deklaruje poszanowanie praw podstawowych zagwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego, a zatem i praw wyborczych w sposób w tym dokumencie pojmowany. Zrozumiałe jest w tym kontekście uwzględnienie okoliczności przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów jako jednego z politycznych kryteriów obowiązujących przy rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r.³⁵

Traktat Konstytucyjny, podpisany w Rzymie 29 października 2004 r., którego proces ratyfikacji został wstrzymany, rozszerza katalog zasadniczych wartości, na których opiera się Unia Europejska, o poszanowanie godności osoby ludzkiej (art. I – 2 i Część II – preambuła). W katalogu zasad wyboru członków Parlamentu Europejskiego uwzględnia on wymóg głosowania wolnego; wybierani są oni mianowicie „w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym” (art. I – 20 ust. 3 i art. II – 99 ust. 2).

W ostatnich latach zintensyfikowana została współpraca międzynarodowa i międzyorganizacyjna w celu zsynchronizowania międzynarodowych i krajowych podstaw prawnych realizacji praw wyborczych, a zwłaszcza wypracowania wspólnego, jednolitego katalogu standardów wyborów, w tym także ustalenia istoty ich „wolnościowego” charakteru. Pierwszoplanową rolę w tych staraniach odgrywają organizacje europejskie, a wśród nich Rada Europy. Potrzeba skodyfikowania reguł organizowania i przeprowadzania wyborów wskazana była w rezolucji 1264 (2001 r.) oraz 1320 (2003 r.) jej Zgromadzenia Parlamentarnego. W pierwszej z wymienionych rezolucji organ ten zwrócił się do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisji Weneckiej, o powołanie grupy roboczej mającej za zadanie przygotowanie projektu kodeksu praktyki wyborczej oraz zestawienie listy zasad europejskich systemów wyborczych. Prace podjęte przez tę grupę zaowocowały uchwaleniem przez Komisję Wenecką na 51 i 52 sesji, w dniach 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r., „Kodeksu dobrej praktyki wyborczej”, skła-

34 Co się tyczy kwestii wyborczych, to Karta gwarantuje ponadto każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do parlamentu i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa (art. 39 ust. 1 i art. 40).

35 Zob. Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries, Brussels 2002, s. 13–14.

dającego się z dwu części: wytycznych wyborczych oraz osobnego uzasadnienia. Zwraca uwagę, że nie posługuje się on określeniem „zasady wyborów”, lecz „zasady głosowania”. Pięć takich zasad – w myśl kodeksu – tworzy „europejskie dziedzictwo wyborcze”, filar wyborów demokratycznych: głosowania powszechnego, równego, wolnego, tajnego i bezpośredniego. Uzupełnia je wymóg przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu.

W zaleceniu 1595 z 2003 r. Zgromadzenie Międzyparlamentarne Rady Europy podkreśliło ogromne znaczenie kodeksu, o którym mowa, rekomendując jednocześnie państwom członkowskim kierowanie się nim jako dokumentem wskazującym podstawowe zasady europejskiego systemu wyborczego oraz warunki ich stosowania, co powinno także – jak zauważono – wzmocnić wiarygodność obserwacji i monitoringu wyborów przeprowadzanych przez Radę Europy. Zgromadzenie Parlamentarne oprócz tego zaleciło Komitetowi Rady Ministrów przekształcenie postanowień kodeksu w europejską konwencję, „przyjąwszy do wiadomości” projekt konwencji o standardach wyborów, prawach i wolnościach wyborczych, zaakceptowany przez uczestników międzynarodowej konferencji zorganizowanej pod auspicjami Stowarzyszenia Funkcjonariuszy Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO) w dniach 26–28 września 2002 r. w Moskwie³⁶ oraz mając na uwadze prace Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka..

Stwierdzić trzeba, że zawarte w poddanym europejskim organizacjom pod dyskusję wspomnianym projekcie konwencji propozycje rozstrzygnięć od początku wywołały wiele zasadnych uwag krytycznych; w dokumencie tym jest sporo nieścisłości i niejasności, co najmniej dyskusyjne (a bywa, że nawet niezgodne z obowiązującym prawem międzynarodowym) jest podejście do niektórych kwestii, a w szczególności do pojmowania zasady wolnych wyborów³⁷. Zasada ta została potraktowana przy tym jako jeden – z wyjątkowo wielu wymienionych w tym projekcie – podstawowych standardów wyborów demokratycznych, które powinny być ponadto: zarządzane regularnie i obowiązkowo, autentyczne, sprawiedliwe, przygotowywane i przeprowadzane w sposób otwarty i jawny, w oparciu o zasadę powszechności, bezpośredniości i równości praw wyborczych, tajnego głosowania (lub przy wykorzystaniu innych form głosowania zapewniających swobodę wyrażania woli). Innymi standardami są: istnienie gwarancji realizacji wyborczych praw oraz wolności człowieka i obywatela, w tym sądowej ich ochrony, zapewnienie rzetelnej społecznej i bezstronnej międzynarodowej obserwacji przebiegu wyborów, zagwarantowanie mniejszościom narodowościowym posługiwanie się w procesie wyborczym ich rodzimymi językami.

36 Stowarzyszenie to ma status ciała konsultacyjnego w Radzie Europy.

37 Zob. np. uwagi zawarte w C. Grabenwarter: *Comments on the Draft Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 253/2003.

Do postanowień tego dokumentu wyraźnie nawiązuje konwencja o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty w dniu 9 grudnia 2002 r. Uznając, że „wybory są jednym z politycznych i prawnych instrumentów stabilnego społeczeństwa obywatelskiego i stałego rozwoju państwa” (wstęp), wymienia ona identyczny katalog standardów wyborów demokratycznych co omawiany wcześniej projekt, deprecjonując przy tym rangę cechy ich wolności – poprzez umiejscowienie jej dopiero w środkowym rejonie wspomnianego katalogu.

Podkreślenia wymaga duża aktywność, na prezentowanym w tym miejscu polu, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, której najbardziej wyrazistym efektem jest przygotowanie dokumentów: zawierającego wskazówki do przeglądu podstaw prawnych wyborów³⁸ oraz zestawiającego istniejące normy, polityczne zobowiązania i zasady odnoszące się do wyborów demokratycznych³⁹. Cel ich przyjęcia został określony jasno: dążność do stworzenia sytuacji, w której organizatorzy wyborów kierowaliby się „jednym dokumentem, obejmującym zasady przeprowadzania demokratycznych wyborów, przedstawione w wyczerpującej i łatwo przystępnej formie”⁴⁰.

Pomimo usilnych starań nie udało się jednak dotąd ująć problematyki wyznaczników demokratycznych wyborów w wiążącym prawnie, a nie tylko politycznie, dokumencie europejskim. Konwencja odnosząca się do niej nie została do dziś uchwalona; brakuje woli politycznej transformacji kodeksu Komisji Weneckiej w prawnie obowiązujący akt; nie zakończył się też proces ratyfikacyjny kodeksu wypracowanego w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw; w tej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak dostrzeganie w tych dokumentach wysokich wartości moralnych, które mogą wywierać bardzo istotny wpływ na kształtowanie się praktyki wyborczej⁴¹.

Wielką wagę do realizacji demokratycznych zasad procesu wyborczego, w tym i do formuły wyborów wolnych, przykładają Organizacja Państw Amerykańskich, co jest rzeczą zrozumiałą ze względu na to, że jednym z głównych celów tej organizacji – zapisanych w jej Karcie – jest popieranie i umacnianie demokracji przedstawicielskiej (art. 2), będącej „koniecznym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu” (preambuła). Formuła wolnych wyborów wkomponowywana była w treść dokumentów tej organizacji od samego początku jej istnienia, w tym wszystkich najważniejszych poświęconych problematyce ochrony praw człowieka, co stanowi

38 International Electoral Standards. Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, Warsaw 2001.

39 Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Warsaw 2003.

40 Tamże, s. 8.

41 Zob. J. Wauters, B. De Meester, C. Ryngaert: Democracy and International Law, Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development, Working Paper No 5 – June 2004, s. 15.

wyraz wiązania jej z prawną doktryną demokracji właściwą dla tego regionu⁴². Już w Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka, uchwalonej w Bogocie w 1948 r. wraz z Kartą OPA, znalazło się stwierdzenie, że każda osoba posiadająca zdolność do czynności prawnych jest upoważniona do udziału w wyborach ludowych, które powinny być wolne, a oprócz tego rzetelne (*honest*), okresowe i odbywać się w głosowaniu tajnym (art. XX). Prawo do wolnych wyborów nie zostało też pominięte w późniejszych dokumentach dotyczących praw politycznych człowieka. Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r. ujęła to prawo głównie w kontekście wolnego głosowania. Traktat ten, przyznając każdemu obywatelowi „prawo i możliwość uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli”, dodawał, iż ma on również prawo i możliwość „głosowania oraz bycia wybranym w autentycznych, okresowych wyborach, które odbywają się w drodze powszechnego, równego i tajnego głosowania, tak by zagwarantować wolne wyrażenie woli głosujących” (art. 23 ust. 1). Amerykańska Karta Demokratyczna, zaaprobowana przez Zgromadzenie Ogólne OPA 11 września 2001 r. w Limie, podobnie ukazała pożądane cechy wyborów – z tą tylko różnicą, że użyła bardziej ogólnego określenia „wolne wybory” i pominęła zasadę ich równości (art. 2). Co jest przy tym istotne: wprowadzono do tego dokumentu zasadę ponoszenia przez państwa członkowskie odpowiedzialności za organizację i przebieg „wolnego i uczciwego procesu wyborczego” (art. 23); w celu nadania jej realności przewidziano możliwość tworzenia wyborczych misji obserwacyjnych (art. 24 i art. 25). Takie postawienie sprawy uznać można za konsekwencję uznania prawa narodów Ameryki do demokracji, przy jednoczesnym nałożeniu na rządy obowiązku jego krzewienia i obrony (art. 1). Prawo to, niejako już tradycyjnie (bo od początku istnienia OPA) utożsamiane jest z partycypacją obywateli poprzez mechanizmy reprezentacji; w myśl omawianego dokumentu demokracja przedstawicielska stanowi m.in. podstawę zasad prawa i konstytucyjnych reżimów państw członkowskich (art. 2)⁴³.

Do idei wyborów wolnych nawiązują także dokumenty Organizacji Jedności Afrykańskiej oraz Unii Afrykańskiej, choć przyznać trzeba, że nie tak często i nie z taką ostrością, jak to czyni Organizacja Państw Amerykańskich. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 r. zawiera jedynie dość lakoniczne stwierdzenie, iż „każdy obywatel będzie miał prawo do swobodnego udziału w rządzeniu własnym krajem, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli wybranych swobodnie, zgodnie z postanowieniami prawa” (art. 13 ust. 1). O tym jednak, że nie lekceważy się wspomnianej idei, a wręcz odwrotnie – traktuje się z całą powagą,

42 E. Lagos, T.D. Rudy: The Third Summit of the Americas and the Thirty-First Session of the OAS General Assembly”. „American Journal of International Law” 2002, vol. 96, s. 179.

43 W preambule Karty Organizacji Państw Amerykańskich sformułowana została deklaracja nawiązująca do kantowskiego twierdzenia, że państwa demokratyczne są mniej skłonne uczestniczyć w wojnach: „demokracja przedstawicielska jest nieodzownym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu”.

dowodzi treść Deklaracji z Durbanu z 10 lipca 2002 r. Zgromadzenia Głów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej, w której potwierdzona jest dążność do urzeczywistnienia wizji Afryki „rządzonej na podstawie demokracji i przez rządy wywodzące się z woli ludu wyrażanej w zrozumiałych, wolnych i uczciwych wyborach” (art. 11).

Dokonany powyżej przegląd dokumentów dowodzi, że wolność wyborów jest ugruntowaną kategorią prawa międzynarodowego. Akty tego prawa formułują ją niejednolicie, odnosząc do aktu głosowania lub całego procesu wyborczego. Z faktu tego nie wolno jednak wyprowadzać wniosku, iż ta niejednolitość stanowi wyraz zróżnicowanych intencji twórców cytowanych dokumentów, ich różnej wizji istoty wyborów. Niewątpliwa jest bowiem ich wspólna dążność do uczynienia z wyborów aktu odzwierciedlającego rzeczywiste, niczym niewymuszone, preferencje polityczne i personalne obywateli, tworzącego warunki do pełnej, demokratycznej legitymizacji kreowanych organów, a w dalszej konsekwencji – całego systemu władzy publicznej.