

Materiały do dyskusji po projekcji filmu *Walki uliczne*

Film przedstawia przebieg kampanii wyborczej prowadzonej przez Cory'ego Bookera przed wyborami na urząd burmistrza Newark (New Jersey) w 2002 roku. Jego kontrkandydatem był Sharpe James sprawujący urząd burmistrza Newark od 1986 roku. Film ukazuje zarówno sposób, w jaki Cory Booker przekonuje wyborców do swojej kandydatury, jak i trudności, jakie napotyka, m.in. ze strony swojego oponenta i podległych mu służb.

Projekt Inicjatywy Helsińskiej możliwy jest dzięki finansowemu wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego i Open Society Foundations

Podstawowe informacje na temat prawa wyborczego

Uprawnienia do kandydowania podczas wyborów Określane jest mianem „biernego prawa wyborczego”, zaś możliwość dokonania takiego wyboru to „czynne prawo wyborcze”. W Polsce czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu kto ukończył 18 lat i nie został pozbawiony praw publicznych (np. na mocy wyroku skazującego za określone przestępstwa). Zgodnie z Konstytucją RP prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione¹. Jednak wymogi formalne, które musi spełniać kandydat (np. cenzus wieku) różnią się w zależności od rodzaju wyborów i stanowiska, na które kandyduje.

W Polsce przeprowadzane są wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe i do Parlamentu Europejskiego. W przypadku Stanów Zjednoczonych, organizowane są zarówno wybory do organów na poziomie federalnym (np. do Kongresu lub na urząd prezydenta USA), jak również na poziomie stanowym (np. do stanowej legislatury czy na urząd burmistrza miasta).

W Europie zasady przeprowadzania wyborów parlamentarnych reguluje częściowo m.in. Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z art. 3 tego protokołu państwa zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. W 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka rozwiązania węgierskie – podobne do tych zawartych w Konstytucji RP – dotyczące braku czynnego prawa wyborczego w przypadku ubezwłasnowolnienia uznał za niezgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka². Trybunał wydał również szereg wyroków, w szczególności w sprawach przeciwko Wielkiej Brytanii, dotyczących automatycznego i blankietowego pozbawienia praw wyborczych w przypadku skazania za przestępstwo.

Prawo do udziału w wyborach – jako wyborca oraz jako kandydat(ka) – jest postrzegane jako jedno z praw człowieka przysługujących przede wszystkim obywatelom. Jednak organizacja i przebieg wyborów ma bezpośredni wpływ na kształt organów władzy publicznej, w szczególności

¹ Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r

² Kiss przeciwko Węgrom, wyrok z 20 maja 2010 r., skarga nr 38832/06.

władzy ustawodawczej. Ponadto, wolne i uczciwe wybory to jeden z podstawowych warunków demokracji.

W świetle Konstytucji RP z 1997 r. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

W świetle przyjętych międzynarodowych standardów **wybory powinny być:**

POWSZECHNE – możliwość udziału w wyborach powinna przysługiwać każdemu. Jednocześnie prawo przewiduje szereg ograniczeń związanych np. z wiekiem, posiadaniem obywatelstwa, wymogiem zamieszkania w danym państwie/regionie. Każde dodatkowe kryterium (np. wykształcenie lub cenzus majątkowy) może prowadzić do ograniczenia powszechności wyborów.

RÓWNE – każdemu wyborcy powinien przysługiwać co do zasady jeden głos, który może oddać w wyborach (zasada „jeden wyborca – jeden głos”). Równość wyborcza jest również postrzegana przez pryzmat równości szans podczas kampanii wyborczej, a także neutralności organów władzy publicznej oraz mediów (zwłaszcza publicznych) wobec kandydatów;

WOLNE – przejawia się w możliwości swobodnego wyrażenia woli wyborczej przez wyborców;

BEZPOŚREDNIE – wybory bezpośrednie powinny być przeprowadzane co najmniej do jednej izby parlamentu. Wybory pośrednie odbywają się m.in. w USA podczas wyborów prezydenckich, gdzie wyboru bezpośredniego dokonują tzw. elektorzy z poszczególnych stanów.

PRZEPROWADZANE W GŁOSOWANIU TAJNYM – treść decyzji wyborczej powinna podlegać ochronie;

PRZEPROWADZANE REGULARNIE w przewidzianych przez prawo terminach³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie⁴. Jedna z węgierskich partii politycznych przed referendum w 2016 r. udostępniła aplikację, dzięki której umożliwiała anonimowe publikowane zdjęć z kartami do głosowania. Na partię została nałożona grzywna za naruszenie tajności głosowania. Trybunał uznał, że doszło do nieuzasadnionego ograniczenia wolności słowa⁵

³ Venice Commission, Code of Good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

⁴ Wyrok z 23 stycznia 2018 r., skarga nr 201/17.

⁵ W maju 2018 r. sprawa została przekazana do rozpoznania przez Wielką Izbę ETPC, dlatego wyrok ETPC ze stycznia 2018 r. nie jest ostateczny.

Zasady prowadzenia kampanii

Podczas kampanii swoboda wypowiedzi i działania warunkuje możliwość przekonania wyborców do swojej kandydatury i programu. Podejmowanie działań przez władze publiczne, które mogą ograniczyć tę swobodę, może mieć wpływ na skuteczność prowadzonej kampanii, a tym samym – pośrednio – na wynik wyborów. Władze publiczne powinny zachować neutralność wobec poszczególnych kandydatów, ale jednocześnie powinny przeciwdziałać przypadkom ewentualnej korupcji politycznej. Dlatego przyjętym standardem jest to, że stosowaniem prawa wyborczego zajmuje się organ niezależny od polityków.

Media a kampania wyborcza

Rekomendacje Rady Ministrów (organ Rady Europy) ⁶ wymagają m.in., aby media informowały o wyborach:

bez nacisku ze strony władz publicznych;

będąc pod ochroną władz publicznych przed bezprawnymi naciskami lub zastraszaniem;

w sposób rzetelny, zbalansowany i niezależny, w szczególności w przypadku mediów publicznych;

w sposób transparentny – w kontekście reklam wyborczych oraz w kontekście własności mediów przez partie lub polityków;

zapewniając prawo do repliki ze strony kandydatów;

sondaże przedwyborcze powinny zawierać dodatkowe informacje pozwalające na samodzielny osąd co do ich wartości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał w 2017 r. wyrok w sprawie⁷, która dotyczyła zakazu dystrybuowania podczas kampanii materiałów prasowych, które zawierałyby pozytywne lub negatywne komentarze na temat kandydata. Takie rozwiązanie miało

⁶ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of electoral campaigns

⁷ Wyrok z 21 lutego 2017 r., skarga nr 42911/08.

zagwarantować neutralność informacji o kandydacie. Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji gwarantującego wolność wyrażania opinii.

Zarówno w samym filmie, jak i w wywiadach udzielonych przez jego twórcę, wyraźnie podkreśla on trudności jakie napotkał w zbieraniu materiałów na temat kampanii prowadzonej przez burmistrza S. Jamesa.

„Ale jestem uparty i wydaje mi się, że czulem, że jeżeli ktoś u władzy aż tak nie chce, żebyś opowiedział pewną historię, może jest to historia, którą trzeba opowiedzieć. Kolejnym wyzwaniem było sprawiedliwe ukazanie obydwu kandydatów bez wpadania w styl „on powiedział/ona powiedziała”, który widzimy tak często podczas kampanii wyborczych. Zbyt często. Wydaje mi się, że media stają się wzmocnieniami dwóch kampanii – „Obama powiedział X, Romney powiedział Y” – bez analizowania, czy jedna ze stron mówi prawdę. Przez swoje próby bycia fair przedstawiają mniej adekwatny obraz tego, co rzeczywiście się dzieje”. (Marshall Curry, reżyser filmu⁸)

„But I’m stubborn, and I guess I felt that if someone in power doesn’t want you to tell a story this much, maybe it’s a story that needs to be told. The other main challenge was how to be fair to both candidates without falling into the „he-said/she-said” style of covering a campaign that we see so often. Too often, I think, the media allows itself to become just an amplifier for two campaigns -- „Obama said X; Romney said Y” -- without analyzing whether one side is telling the truth. In their attempt to be fair, they end up giving a less accurate image of what’s really going on.” (Marshall Curry, reżyser filmu⁹)

Zasady finansowania kampanii wyborczych

Zgodnie z wytycznymi Komisji Weneckiej finansowanie partii politycznych¹⁰ w kontekście wyborów powinno być tak uregulowane, aby: przeciwdziałać nieprawidłowemu wpływowi na decyzje polityczne poprzez wpłaty finansowe; wszystkie partie miały jednakowe możliwości, aby rywalizować ze sobą podczas wyborów; zapewnić transparentność wydatków partii politycznych.

⁸ <http://www.streetfightfilm.com/faq.html>

⁹ <http://www.streetfightfilm.com/faq.html>

¹⁰ OSCE/ODIHR, Venice Commission, Guidelines on Political Party Regulation (2010)024.

Obowiązujące w niektórych państwach (np. w Polsce) dotacje państwowe dla partii politycznych służą m.in. przeciwdziałaniu korupcji politycznej, tj. przypadkom nieprawidłowego (motywowanego finansowo) nacisku na partie polityczne. Zasady wykorzystania takich dotacji są jednak regulowane przez prawo, które np. ogranicza wysokość środków, jakie można wydać na kampanię wyborczą. W filmie poruszany jest wątek relacji między polityką a prywatnymi firmami. Właściciele prywatnych firm nie zgadzają się na wsparcie kontrkandydata, ponieważ obawiają się, że stracą kontrakty realizowane dla władz lokalnych. Jednocześnie film ukazuje, jak fundamentalne znaczenie ma pozyskiwanie środków na prowadzenie kampanii, w szczególności w formie prywatnych darowizn.

Protesty wyborcze

Ewentualne nieprawidłowości związane z przebiegiem wyborów mogą być przedmiotem kontroli sądowej w zakresie i zasadach przewidzianych przez prawo krajowe. Do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trafiały skargi kierowane m.in. przez osoby, które zostały usunięte z listy kandydatów na krótko przed wyborami i mimo iż złożyły skuteczny protest do sądów, nadal nie mogły kandydować w wyborach¹¹. Trybunał orzekł również o naruszeniu Konwencji, gdy taka procedura sądowej kontroli nad stosowaniem prawa wyborczego nie była w ogóle przewidziana przez prawo krajowe¹². Na gruncie prawa polskiego istnieje możliwość złożenia protestu wyborczego do właściwego sądu. Zasady wnoszenia i rozpoznawania protestów są odmienne w przypadku poszczególnych rodzajów wyborów, jednak w każdym przypadku ich podstawą musi być zarzut naruszenia prawa wyborczego.

Jedną z najśłynniejszych spraw sądowych, których przedmiotem był wynik wyborów, jest wyrok Sądu Najwyższego USA z 2000 r. w sprawie dotyczący ponownego przeliczania głosów oddanych w wyborach prezydenckich w stanie Floryda.

Opracowała dr Barbara Grabowska -Moroz ,
HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

¹¹ Wyrok w sprawie Petkov i inni przeciwko Bułgarii z 11 czerwca 2009 r., skarga 77568/01.

¹² Wyrok w sprawie Grosaru przeciwko Rumunii z 2 marca 2010 r., skarga nr 78039/01.