



Jakub Robel

Działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na rzecz umacniania demokracji lokalnej w kontekście monitorowania wyborów

[Activities of the Congress of Local and Regional Authorities to Strengthen Local Democracy in the Context of Election Monitoring]

Abstract

The Autor in this article analyzes the activities of the Congress of Local and Regional Authorities to strengthen local democracy in the context of election monitoring. Pointing to the importance of the Council of Europe in this area and using the examples of observation missions, he tries to assess the effectiveness of the impact of the Congress in this regard TO the member states OF the CoE. The analysis shows that the Council of Europe made available the appropriate instruments to support democratic electoral processes in the member states. The example of Albania, the Netherlands, Turkey or Georgia only confirms that the participation of observation missions is undoubtedly of fundamental importance in detecting any irregularities and tracking the progress in their removal.

It was confirmed, inter alia, that promoting local democracy through participation in election observation is undoubtedly an important element of the activities of the Congress of Local and Regional Authorities. This serves both to strengthen self-governance in the member states of the Council of Europe and to maintain good relations with local and regional authorities, and finally to recognize the correctness of the election process, and in particular to confirm its freedom and fairness, AT THE SAME TIME following the principle that local government opens the way for local communities to participate in the exercise of power.

Keywords: Congress of Local and Regional Authorities, local democracy, election observation.

Uwagi wprowadzające

Monitorowanie wyborów stanowi zasadniczy instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji¹. Potwierdza to zaangażowanie w ten proces organizacji międzynarodowych tj. Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Unii Międzyparlamentarnej (IPU), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unii Europejskiej (UE) czy Rady Europy (RE).

Jak widać, mamy tu do czynienia zarówno z organizacjami uniwersalnymi, jak i czołowymi organizacjami europejskimi, których działania mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia demokracji wyborów w Europie. W ramach OBWE utworzono Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) prowadzące działania w tym zakresie². Dlatego też europejski system monitorowania wyborów uznaje się za najbardziej rozwinięty i kompleksowy³. Stanowi ważny wzorzec dla rozwiązań przyjmowanych również na innych kontynentach⁴. Dlatego istotną okazję dla podjęcia jego analizy stanowi fakt, że również w ramach Rady Europy do czuwania nad prawidłowością przebiegu demokratycznych elekcji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej utworzono wyspecjalizowane jednostki, jak Komisja Wenecka (oficjalna nazwa: Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo), która przyjęła Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych⁵. Zadanie oceny sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich, w tym monitorowania wyborów lokalnych i regionalnych, otrzymał natomiast Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (dalej: Kongres).

Analiza podjęta w artykule dotyczyć będzie właśnie promowania demokracji lokalnej w ramach misji obserwacyjnych wyborów z udziałem Kongresu. Jest to o tyle ważne, że owo zagadnienie nie doczekało się do

¹ Szerzej: K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.

² Zob. M. Heinze, „Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej” [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, tom 3, Warszawa 2012, ss. 340–353.

³ Zob. C. McBride, *Culture and Democracy*, London 2006, s. 34.

⁴ Zob. K. Spryszak, „Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania” [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, tom 2, Warszawa 2014, s. 46.

⁵ Zob. L. Garlicki, „Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)”, *Przegląd Konstytucyjny* 2020, nr 4, ss. 142–151.

tej pory żadnej publikacji. Niniejsze opracowanie stanowić będzie zatem wypełnienie luki, która do tej pory utrzymywała się w tym obszarze.

Monitorowanie wyborów w systemie aksjologicznym Rady Europy

Rada Europy jest organizacją międzynarodową stawiającą na pierwszym miejscu takie wartości, jak: demokracja, praworządność oraz ochrona prawa człowieka⁶. Z kolei jedyny kontekst jej działalności odnoszący się do bezpieczeństwa dotyczy dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa demokratycznego, pomijając kwestie obronności w aspekcie militarnym⁷.

W centrum zainteresowania RE znajduje się także monitoring wyborów. Co prawda kompetencja ta nie została uwzględniona w statucie organizacji⁸, jednak należy podkreślić, że dokument ten w sposób dość ogólny przedstawił rolę Zgromadzenia Parlamentarnego, którego przedstawiciele podejmują się monitoringu wyborów, koncentrując się bardziej na formalnych aspektach usytuowania tego organu doradczego w strukturze RE⁹.

Rada Europy – prowadząc monitoring – zwraca uwagę, iż zapewnienie wolnych, pluralistycznych wyborów należy traktować jako warunek *sine qua non* członkostwa w niej¹⁰. Zostało to potwierdzone przez Prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego na posiedzeniu 26 czerwca 1996 r.¹¹

Mówiąc z kolei o standardach demokratycznych w szerokim tego słowa znaczeniu, nie należy zapominać o europejskiej Konwencji praw człowie-

⁶ Zob. P.A. Świtalski, „Rola Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej” [w:] 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 12.

⁷ Por. J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.

⁸ Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565).

⁹ Por. J. Jaskiernia, „Doskonalenie systemów wyborczych w świetle dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy” [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013, ss. 352–364.

¹⁰ K. Spryszak, „Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych” [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, ss. 520–528.

¹¹ Zob. sprawozdanie z działalności Prezydium i Komisji Stałej, dok. 7633 wraz z załącznikiem, przyjęte przez Prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do wiadomości 23 września 1996 r.

ka¹², której przestrzegania strzeże Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)¹³. Kontekst wyborczy uwzględniono w art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji, który stanowi, że „Wysokie umawiające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborach do ciała ustawodawczego”¹⁴. Co istotne, znaczenie tego przepisu od momentu jego publikacji podlegało licznym interpretacjom. W 1967 roku Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała, że można z niego wywodzić prawo do wolnych wyborów¹⁵. Z kolei w roku 1987 ETPC – w wyroku dotyczącym sprawy *Mathieu–Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* – uznał, że z zasady wolnych wyborów zawartej w tym przepisie można wywodzić prawa podmiotowe¹⁶. W opinii Trybunału ujęcie zasady wolnych wyborów w formie dyrektyw miało podkreślić, że w przypadku prawa do wolnych wyborów państwo nie tylko nie powinno ingerować w wolny wybór jednostki, ale jest zobowiązane do właściwego zagwarantowania praw wyborczych¹⁷.

Nadzór nad europejskim prawem wyborczym sprawowany jest przez Komisję Wenecką, która – wykrywając nieprawidłowości i naruszenie zasady wolnych i uczciwych wyborów – może oddziaływać na dane państwo członkowskie, dążąc do poprawy prawa lub praktyki ustrojowej w rzeczonym zakresie. W tym celu przy Komisji utworzono Radę na Rzecz Demokratycznych Wyborów¹⁸, która przyczyniła się do opracowania Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych, formułującego zasady odnoszące się do monitoringu wyborów¹⁹.

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

¹³ Zob. A. Bisztyga, „Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji Europejskiej”, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka* 1996, nr 3, s. 18.

¹⁴ Protocol No. 3 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg 6.V.1963, *European Treaty Series – No. 45*.

¹⁵ Zob. M. Balcerzak, „Prawo do wolnych wyborów” [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), Toruń 2005, s. 391.

¹⁶ Wyrok nr 9267/81.

¹⁷ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej Konwencji praw człowieka*, Kraków 2006, s. 305.

¹⁸ Zob. A. Hauser, “Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 6, ss. 33–44.

¹⁹ Zob. Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji (Wenecja, 18–19 października, 2002)*. Rada Europy, Strasburg, 23 maja 2003 r., opinia nr 190/2002, CDL-Ad(2002)23 rev.

Zgodnie z rzezonym Kodeksem monitoring wyborów powinien się opierać na:

- 1) stworzeniu jak najszerszych możliwości uczestniczenia w monitoringu wyborów zarówno obserwatorom krajowym, jak i międzynarodowym;
- 2) monitoringu całego procesu wyborczego od momentu rejestracji kandydatów (i jeśli to konieczne – wyborców), jak również przebiegu kampanii wyborczej;
- 3) określonych prawem miejscach, w których nie mogą przebywać obserwatorzy;
- 4) uznaniu władz danego państwa dla misji obserwacyjnej wyborów, ze względu na jej neutralny charakter.

W raporcie wyjaśniającym dołączonym do Kodeksu, przyjętym przez Komisję Wenecką, wskazano na znaczenie monitoringu wyborów w ujawnianiu nieprawidłowości procesu wyborczego. Komisja dokonuje w nim podziału obserwatorów na trzy rodzaje:

- ◆ partyjnych krajowych obserwatorów;
- ◆ niepartyjnych krajowych obserwatorów i
- ◆ międzynarodowych (niepartyjnych) obserwatorów.

Zaznacza także, że w praktyce rozróżnienie między dwiema pierwszymi kategoriami nie zawsze jest oczywiste. Dlatego też najlepiej, jeśli obowiązująca procedura obserwacji jest możliwie otwarta, zarówno w zakresie szczebla krajowego, jak i międzynarodowego²⁰.

Udział Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w misjach obserwacyjnych wyborów lokalnych

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem politycznym i doradczym (konsultacyjnym) Rady Europy, którego zasadniczym celem jest konsolidacja podstawowych struktur demokratycznych²¹. Tworząc Kongres, dokonano swego rodzaju próby zwiększenia przedstawicielstwa w Radzie Europy, gdyż obok poziomu rządowego – reprezentowanego przez Komitet Ministrów – i Zgromadzenia Parlamentarnego,

²⁰ Tamże.

²¹ Zob. J. Robel, „Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie” [w:] Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, tom III, Toruń 2017, ss. 212-218.

będącego odpowiednikiem parlamentu, stworzono ciało reprezentujące władze niższego szczebla. W ten sposób, obok organów reprezentujących rządy i parlamenty państw członkowskich, organizacja uzyskała organ reprezentujący trzeci istotny składnik ustroju demokratycznego, mianowicie samorządy terytorialne²². Tego rodzaju potrójna reprezentacja stanowi jedną z najbardziej specyficznych cech Rady Europy wśród organizacji międzynarodowych.

Władze lokalne i regionalne stanowią ważną część demokratycznego systemu w Europie²³. Stąd tak duże zainteresowanie ze strony Rady Europy, która przecież stoi na straży demokracji i praw człowieka. Według Rady Europy region powinien cieszyć się gwarancją samorządności²⁴, najlepiej zawartą w normach konstytucyjnych i – dzięki radzie pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz organom wykonawczym przed nią odpowiedzialnym – być w stanie zajmować się znaczną częścią spraw publicznych²⁵. Powinien sam decydować o swojej strukturze zarządzania, podlegać ingerencji innych władz wyłącznie w celu zapewnienia poszanowania prawa, posiadać własne, odpowiednie środki do dyspozycji w ramach swojego zakresu odpowiedzialności, wolności zrzeszania się i odwoływania się do sądu²⁶.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych wielokrotnie w swych raportach podkreślał, iż wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują²⁷. Od 1990 roku oferuje wsparcie dla procesu wyborczego poprzez udział w misjach monitoringowych wyborów lokalnych²⁸.

Początkowo Kongresowi powierzono monitoring wyborów lokalnych i regionalnych w krajach transformujących się – jako uzupełnienie prac

²² Zob. D. Fic, M. Fic, „Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 2013, nr 786, s. 44.

²³ Por. *Le droit de vote Individual des femmes: une exigence democratique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002.

²⁴ Por. L. Kieres, „Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych” [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, K. Kownacki, R. Ruszako (red.), Wrocław 2008, ss. 151 i nn.

²⁵ Zob. J. Regulski, „Budowa demokracji lokalnej” [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa*. Wybrane zagadnienia, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 264.

²⁶ Zob. A. Balcerowska, „Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej”, *Samorząd Terytorialny* 1999 nr 7-8, s. 49.

²⁷ Zob. *Democratic Elections. Local Voting Rights for the Integration of Migrants and IDPs*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, www.rm.coe.int/booklet-a6-en-local-voiting-for-the-integration-of-migrants-demo/1680931f2e?_x_tr_tl=en&_x_tr_pto=sc [dostęp: 3 lutego 2022].

²⁸ Zob. *Resolution 306 (2010), Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, Strasbourg, 18 June 2010, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 18 June 2010, Doc. CG(18)18, Rapporteur: I. Micallef, Malta (L. EPP/CD).

wykonywanych przez Zgromadzenie Parlamentarne w zakresie wyborów parlamentarnych i prezydenckich²⁹.

Monitoring wyborów samorządowych do dziś jest jednym z priorytetów działania Kongresu. Działalność tę uzupełnia polityczny monitoring Europejskiej karty samorządu lokalnego, która stanowi kamień węgielny demokracji lokalnej w Europie³⁰.

Kongres zwraca przy tym uwagę na kolektywny charakter monitoringu wyborów, w którym przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych z różnych „kultur politycznych” dzielą się swoją wiedzą fachową, zajmując się sytuacjami w terenie, i zobowiązują się zarówno pozostać bezstronni, jak i uczynić proces monitoringu wyborów oraz wnioski zeń pochodzące wspólnym doświadczeniem³¹.

Misje obserwacyjne Kongresu prowadzone są na oficjalny wniosek zainteresowanych organów krajowych (np. ministerstw lub Centralnej Komisji Wyborczej). Po otrzymaniu takiej prośby Kongres powołuje delegację odpowiedzialną za monitoring wyborów, w skład której wchodzi zwykle od 10 do 15 jej członków (wybierani przedstawiciele wspólnot terytorialnych w 47 państwach członkowskich Rady Europy)³².

Polityczny skład delegacji jest proporcjonalny do reprezentacji grup politycznych w Kongresie. Kongres zapewnia ponadto uczciwą reprezentację swych niezarejestrowanych członków. Dąży również do osiągnięcia zrównoważonej reprezentacji płci (minimum 1/3 jest płci żeńskiej, zgodnie z Kartą Kongresu). Wreszcie stara się zapewnić zrównoważoną reprezentację obu izb Kongresu i różnych państw członkowskich RE³³.

Przed dniem wyborów odbywa się kilka spotkań oceniających stan demokracji wyborczej – z udziałem instytucji rządowych, przedstawicieli samorządów, przedstawicieli administracji publicznej (komisje wyborcze), partii politycznych (rządu i opozycji), mediów, kręgów dyplomatycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

²⁹ Zob. M. Suksi, “The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence”, *Nordic Journal of Human Rights* 2016, vol. 34, ss. 229–246.

³⁰ Zob. J. Robel, „Działania na rzecz samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy” [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, Ł.J. Pikuła, K. Sielski, B. Żmuda (red.), Toruń 2019, s. 208.

³¹ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 274 (2008) Congress policy in observing local and regional elections, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 3 December 2008, Doc. CG(15)35RES, s. 1.

³² Zob. Congress of Local and Regional Authorities Report, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, CG-Forum(2020)02-05final, 7 December 2010, s. 2.

³³ Zob. Who are the Congress Observers, www.coe.int [dostęp: 23 lutego 2022].

W ramach współpracy z Unią Europejską w misji Kongresu uczestniczyć może Komitet Regionów.

Na zakończenie każdej misji monitoringowej delegacja Kongresu publikuje wstępne oświadczenie, które zwykle odczytywane jest podczas konferencji prasowej na zakończenie wyborów. Następnie członek Kongresu, który został wyznaczony na sprawozdawcę misji, sporządza sprawozdanie³⁴.

Jeśli raport dotyczy nie tylko procedur i faktów zaobserwowanych w dniu wyborów – zwłaszcza podczas głosowania i liczenia głosów – ale także ogólnej sytuacji politycznej w kraju, w tym stanu podstawowych praw i wolności, atmosfery panującej podczas kampanii wyborczej i wszelkich postępów odnotowanych na froncie demokracji, jest on przekazywany do Biura Kongresu, a następnie oceniany i przyjmowany przez Kongres na sesji plenarnej. Koniec monitoringu wyznaczają zalecenia dla władz krajowych oraz uchwała dla władz lokalnych i regionalnych³⁵.

Kongres brał udział w misjach obserwacyjnych wyborów lokalnych w 47 państwach członkowskich Rady Europy oraz spoza niej³⁶. Jako przykład można podać monitoring wyborów na Łotwie (1994)³⁷, a następnie w: Chorwacji (1997)³⁸, Azerbejdżanie (2000)³⁹, Bośni i Hercegowinie (2000)⁴⁰, Armenii (2008)⁴¹, Polsce (2018)⁴², Gruzji (2018)⁴³, Turcji (2019)⁴⁴, Mołdawii (2019)⁴⁵ i Ukrainie (2020)⁴⁶.

³⁴ Zob. Conclusions and follow-up, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

³⁵ Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów...*, op. cit., s. 122.

³⁶ Więcej na ten temat: Monitoring and Election Observation Reports, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

³⁷ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Of the Council of Europe (CLRAE) Observer Delegation to the Local (And Regional) Elections in Latvia 29 May 1994, Strasbourg, 2 August 1994, CH/Bur(1)13.

³⁸ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Observation of the Local Elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997, Strasbourg, 16 June 1997, CG/BUR(4)2 rev.

³⁹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on local elections in Azerbaijan held on 12 December 1999, Strasbourg, 6 March 2000, CG/Bur (6)184.

⁴⁰ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the observation of the local elections in Bosnia and Herzegovina on 8 April 2000, Strasbourg, 16 May 2000, CG/Bur(6) 171.

⁴¹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the observation local elections in Armenia on 28 September 2008, 13 November 2008, CG(15)33REP.

⁴² Zob. Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018), 36th Session, 14 March 2019, CG36(2019)18.

⁴³ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the municipal elections in Georgia (21 October 2017), 34th Session, 1st March 2018, CPL34(2018)03.

⁴⁴ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), 31 October 2019, CG37(2019).

⁴⁵ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019), 28 September 2020, CG-Forum(2020)0104.

⁴⁶ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the elections in Ukraine (25 October 2020), Remote meetings (19–20 October 2020), 24 November 2020, CG-BUR(2020)35-37.

Na szczególną uwagę zasługują wnioski z misji obserwacyjnych formułowane w publikowanych raportach. W 2001 roku do Albanii udała się delegacja Kongresu, by sprawdzić, w jakim stopniu zostały wdrożone zalecenia przyjęte przez misję monitorującą wybory lokalne w październiku 2000 r.; delegacja ta stwierdziła potem, że poczyniono znaczne postępy, ale nadal istnieją problemy w niektórych aspektach przygotowań do wyborów. W efekcie Kongres zalecił, aby Zgromadzenie Parlamentarne RE wysłało misję w celu kontynuacji przygotowań na długo przed wyborami parlamentarnymi. Ponadto w ramach wspólnego programu Rady Europy i Komisji Europejskiej wniesiono istotny wkład w przygotowania do wyborów. Eksperti Komisji Weneckiej spędzili kilka dni na wykładach na temat interpretacji kodeksu wyborczego, skierowanych do sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a następnie do sędziów niższego szczebla. To zapoczątkowało serię dwudniowych seminariów, których celem było umożliwienie każdemu sędziemu w kraju głębszego zrozumienia, w jaki sposób rozpatrywać skargi wyborcze⁴⁷.

Warto także przywołać raport z 2015 roku, w którym Kongres uznał, iż przeprowadzone wówczas wybory lokalne (21 czerwca) można było postrzegać jako ważny krok w kierunku normalizacji środowiska politycznego w Albanii. W szczególności zwrócono uwagę na spokojną kampanię wyborczą oraz na to, że partie i koalicje w większości powstrzymały się od gwałtownych sporów, także w fazie powyborczej. Jednak zdaniem Kongresu w dalszym ciągu problem stanowiła polaryzacja polityczna wzdłuż linii partyjnych oraz potrzeba odpolitycznienia i profesjonalizacji całej administracji wyborczej. Kongres wskazał tym samym na pilną potrzebę przeprowadzenia misji rozpoznawczej w ramach dialogu powyborczego, która obejmowałaby ocenę wpływu reformy administracji terytorialnej i odpowiednich zmian ram prawnych obowiązujących przed wyborami samorządowymi w 2015 roku. Kolejne zalecenia Kongresu dotyczyły m.in. trybu odwołania członków organów wyborczych z nominacji, przepisów prawnych dotyczących wymogów stałego pobytu przy rejestracji wyborców oraz stworzenia równych szans dla kandydatów niezależnych⁴⁸.

W raporcie z 2021 roku Kongres wskazał, iż Albania osiągnęła znaczny postęp w zakresie decentralizacji, ale istniała dalsza potrzeba podjęcia wy-

⁴⁷ Zob. Balkans: News from the Council of Europe Field Offices Apr 2001, SG/Inf (2001)15, 7 May 2001 in Tirana, reliefweb-int [dostęp: 3 lutego 2022].

⁴⁸ Zob. Congress adopts a Report on local elections in Albania including a resolution a recommendation, www.ambasadat.gov-al [dostęp: 3 lutego 2022].

siłków, zwłaszcza w zakresie wyjaśnienia obowiązków między władzami centralnymi i lokalnymi⁴⁹.

W raporcie i zaleceniu⁵⁰ z zadowoleniem przyjęto pomyślnie wdrożenie kompleksowej strategii decentralizacji i zarządzania lokalnego na lata 2015–2020 oraz wynikające z tego reformy ustawodawcze dotyczące samorządu terytorialnego. Podkreślono tym samym, że istnieją znaczne możliwości poprawy, w szczególności w zakresie dalszego wyjaśnienia podziału funkcji między szczeblem centralnym i lokalnym, ponieważ uprawnienia delegowane władzom lokalnym były wykonywane pod ścisłym nadzorem różnych ministerstw, co ograniczało swobodę inicjatyw władz lokalnych. Wyrażono także ubolewanie, że regionalny szczebel władzy nie skorzystał w pełni z reform terytorialnych z ostatnich lat.

W zaleceniu Kongres wezwał rząd do kontynuowania procesu decentralizacji i dalszego ujednoczenia ustawodawstwa dotyczącego podziału odpowiedzialności między władzami centralnymi i lokalnymi. Zalecono, aby władze krajowe dokonały przeglądu struktury wynagrodzeń samorządów lokalnych, aby zapewnić większą elastyczność w rekrutacji i zatrzymaniu wykwalifikowanego personelu. Albania została także wezwana do ratyfikowania Protokołu dodatkowego do Europejskiej karty samorządu lokalnego w kontekście prawa do uczestniczenia w sprawach samorządu lokalnego.

W 2014 roku pierwszy raz pierwszy w historii Kongres skierował misję obserwacyjną wyborów do Holandii. Wybory samorządowe, które odbyły się 19 marca, ocenione zostały przez Kongres jako przejrzyste, otwarte i inkluzywne. Delegacja była pod wrażeniem jakości informacji dostępnych dla wyborców – zarówno online, jak i drukowanych – o tym, jak i gdzie głosować, kto kandydował w wyborach i jakie były obowiązki osób zajmujących się zarządzaniem wyborami. Kongres wyraził jednak zaniepokojenie brakiem przepisów dotyczących ograniczania wydatków oraz sponsorowania partii i finansowania kampanii⁵¹.

Obserwatorzy Kongresu zauważyli również, że liczenie głosów było całkowicie przejrzyste, a personel lokalu znał swoje role. Niemniej jednak karty do głosowania miały zbyt duży format, co mogło utrudniać ręcz-

⁴⁹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities, 41st Congress Session Hybrid meeting, plenary sittings 26–28 October 2021 Abridged report – list of items discussed and decisions taken, CG(2021)41-DEC-01prov, 41st SESSION.

⁵⁰ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 468(2021), 28 October 2021.

⁵¹ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Local Authorities, Municipal elections in the Netherlands (19 March 2014), 27th Session Strasbourg, 14–16 October 2014, CPL(27)3FINAL, 15 October 2014.

ne liczenie i w efekcie stanowić uciążliwy, długotrwały proces. Dlatego Kongres zalecił usprawnienie systemu liczenia. Zgodził się tym samym z holenderską Radą Wyborczą (Kiesraad), że bezpieczny system elektronicznego liczenia głosów mógłby przyspieszyć cały proces i uczynić go mniej uciążliwym⁵².

W raporcie na temat wyborów lokalnych w Turcji, które odbyły się 31 marca 2019 r., Kongres wskazał, iż przeprowadzono je zgodnie z wolnymi, demokratycznymi procedurami wyborczymi, z frekwencją wyborczą powyżej 84%. Podobnie jak w przypadku Holandii, były to pierwsze wybory samorządowe, na które została zaproszona delegacja Kongresu⁵³.

Misja obserwacyjna wyborów oświadczyła, że miała pełny dostęp do procedur głosowania w lokalach wyborczych, w których prowadziła wyborczy monitoring. Wskazała ponadto, że komisje wyborcze wykonywały swoje zadania kompetentnie i że były pod wrażeniem organizacji technicznej wyborów na wszystkich szczeblach, od Najwyższej Rady Wyborczej do poszczególnych komisji. Misja ogłosiła, że wybory zostały przeprowadzone w sposób uporządkowany⁵⁴.

W 2021 roku wspólna misja obserwacyjna Kongresu, ODIHR oraz Parlamentu Europejskiego uznała, iż wybory lokalne zorganizowane 3 października w Gruzji były konkurencyjne i dobrze zorganizowane pod względem technicznym, ale spotkały się z powszechnymi oskarżeniami o łamanie praw wyborczych, kupowanie głosów i nierówne szanse, a także o zastraszanie i naciski. Przewodniczący delegacji Kongresu David Eraj wskazał, że z perspektywy Kongresu „wybory były strasną szansą dla demokracji lokalnej w Gruzji. W rzeczywistości stały się referendum w sprawie rządu krajowego, co przyćmiło sprawy lokalne”⁵⁵.

Oprócz monitoringu i raportów wyborczych dotyczących poszczególnych krajów Kongres opracował strategię lepszego rozwiązywania problemów o szerszym znaczeniu. Takie powtarzające się kwestie przekrojowe obejmują w szczególności: sytuację kandydatów niezależnych i opozycji w wyborach samorządowych i regionalnych, przeprowadzenie referendum na szczeblu lokalnym, wybory lokalne i regionalne w poważnych sytuacjach kryzysowych, prawo głosu na szczeblu lokalnym jako

⁵² Tamże.

⁵³ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Report, Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), CG37(2019)14final, 31 October 2019.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Zob. Int'l observers: local elections in Georgia competitive, but marred by allegations of pressure on voters, vote-buying, agenda-ge [dostęp: 3 lutego 2022].

element udanej długoterminowej integracji migrantów i osób wewnętrznie przesiedlonych w europejskich gminach i regionach, listę kontrolną zgodności z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami zapobiegającymi nadużywaniu zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych na szczeblu lokalnym i regionalnym, listy wyborcze i wyborców przebywających *de facto* za granicą, a także głosowanie nr 16 – konsekwencje uczestnictwa młodzieży na poziomie lokalnym i regionalnym⁵⁶.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonej analizy wynika, że Rada Europy udostępniła odpowiednie instrumenty służące wspieraniu demokratycznych procesów wyborczych w państwach członkowskich. Przykład Albanii, Holandii, Turcji czy Gruzji potwierdza tylko, że udział misji obserwacyjnych ma zasadnicze znaczenie w wykrywaniu wszelkich nieprawidłowości i śledzeniu postępu w ich usuwaniu.

Potwierdzono m.in., iż promowanie demokracji lokalnej poprzez udział w monitoringu wyborów stanowi niewątpliwie ważny element działalności Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Służy to zarówno wzmacnianiu samorządności w państwach członkowskich RE, jak podtrzymywaniu dobrych relacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, wreszcie uznaniu prawidłowości procesu wyborczego, a zwłaszcza potwierdzeniu jego wolności i uczciwości – oczywiście kierując się zasadą, że samorząd terytorialny otwiera drogę społecznościom lokalnym do uczestniczenia w sprawowaniu władzy.

BIBLIOGRAFIA

Balcerzak M., „Prawo do wolnych wyborów” [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), Toruń 2005.

Biszyga A., „Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji Europejskiej”, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka* 1996, nr 3.

⁵⁶ Zob. *Transversal Reports – Local and Regional Elections*, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

Fic D., Fic M., „Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 2013, nr 786.

Garlicki L., „Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)”, *Przegląd Konstytucyjny* 2020, nr 4.

Hauser A., „Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 6.

Heinze M., „Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej” [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, tom 3, Warszawa 2012.

Jaskiernia J., „Doskonalenie systemów wyborczych w świetle dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy” [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013.

Kieres L., „Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych” [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, K. Kownacki, R. Ruszako (red.), Wrocław 2008.

McBride C., *Culture and Democracy*, London 2006.

Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Kraków 2006.

Regulski J., „Budowa demokracji lokalnej” [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.

Robel J., „Działania na rzecz samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy” [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, Ł.J. Pikuła, K. Sielski, B. Żmuda (red.), Toruń 2019.

Robel J., „Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie” [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), tom 3, Toruń 2017.

Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.

Spryszak K., „Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania” [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, J. Jaskiernia (red.), tom 2, Warszawa 2014.

Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.

Spryszak K., „Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych” [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demo-*

kracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012.

Suksi M., "The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence", *Nordic Journal of Human Rights* 2016, vol. 34.

Świtalski P.A., „Rola Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej” [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.