

Strasbourg, 14 marca 2016
Komisja Wenecka, Studium nr. 778/2014

Tłumaczenie: Inicjatywa 20/30
Kwiecień 2018

Wytyczne w sprawie zapobiegania i reagowania w przypadkach nadużywania zasobów administracyjnych w trakcie procesu wyborczego

Dokument przyjęty przez Radę ds. Demokratycznych Wyborów na 54-tej sesji w Wenecji, dn.10 marca 2016 oraz Komisję Wenecką na 106-tej plenarnej sesji w Wenecji, dn. 11-12 marca 2016, na podstawie uwag i komentarzy przekazanych przez Pana Richarda Barretta (członek Komisji, Irlandia), Pana Manuela Gonzaleza Oropeza (zastępca członka Komisji, Meksyk), Pana Johana Hirschfeldta (zastępca członka Komisji, Szwecja), Pana Olivera Kaska (członek Komisji, Estonia) i Pana Serhija Kalczenko (ekspert, Ukraina)

1. Wytyczne są zgodne z treścią Raportu Komisji Weneckiej na temat nadużyć zasobów administracyjnych w czasie trwania procesów wyborczych oraz z treścią końcowych wniosków 11-tej Europejskiej Konferencji Organów Zarządzających Wyborami, poświęconej temu tematowi, zorganizowanej w dniach 26-27 lipca 2014 w Helsinkach. We wnioskach końcowych, uczestnicy Konferencji zaprosili „Radę ds. Wyborów Demokratycznych [...] do zastanowienia się nad opracowaniem wytycznych mających na celu zapobieganie nadużywaniu zasobów administracyjnych w czasie trwania procesów wyborczych.” Wytyczne opracowanie zostały również na podstawie wniosków Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, płynących z obserwacji procesów wyborczych. Obejmują one również zalecenia co do zapobiegania nadużyciom zasobów administracyjnych.

2. Wytyczne mają na celu udzielenie pomocy prawodawcom krajowym oraz wszelkim władzom kompetentnym w tym zakresie w uchwaleniu odpowiednich regulacji prawnych oraz zainicjowaniu konkretnych działań mających na celu zapobieganie aktom nadużywania zasobów administracyjnych w czasie trwania procesów wyborczych. Nie należy ich dlatego traktować jako zbioru twardych reguł.

3. W celu osiągnięcia swoich celów, stosowne regulacje i środki prawne muszą zapewniać warunki do

- promowania neutralności i bezstronności w procesie wyborczym
- promowania równości w dostępie wszystkich kandydatów do zasobów administracyjnych
- stworzenia takich samych warunków uczestnictwa w procesie wyborczym wszystkim interesariuszom, w tym kandydatom sprawującym urzędy publiczne
- zapobiegania potencjalnym nadużyciom zasobów administracyjnych dla celów partyjnych.

4. W Europie, „ po ponad dwudziestu latach obserwacji wyborczych i ponad dziesięciu latach udzielania pomocy prawnej państwom członkowskim Rady Europy, zaobserwowano znaczną poprawę w zakresie prawa wyborczego jak i praktyki wyborczej. Jednak praktyczne wdrażanie prawa wyborczego oraz regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania partii politycznych (w tym finansowania partii oraz organizacji procesów wyborczych) pozostaje wciąż w pewnym stopniu

problematyczne. Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla wszystkich, nie tylko europejskich, krajów pozostaje nadużywanie zasobów administracyjnych, określanych również mianem zasobów publicznych, w czasie trwania procesów wyborczych. Praktyka ta jest obserwowana dość powszechnie w wielu krajach europejskich, w tym takich o długiej tradycji wyborów demokratycznych. Kolejne generacje urzędujących burmistrzów, prezydentów, starostów, czy wójtów jak i urzędników cywilnych uważa tę praktykę za rzecz normalną w przebiegu procesu wyborczego. W ich ocenie taka praktyka nie jest czymś bezprawnym, biorąc pod uwagę skalę wyzwań jakim muszą stawić czoło podczas wyborów. W konsekwencji ich rywale pozbawieni takiego zaplecza administracyjnego mają gorszą pozycję w wyborczej walce. Zjawisko to wydaje się być częścią głęboko zakorzenionej kultury politycznej i związane jest nie tylko z praktykami uznawanymi za nielegalne ale również praktykami wynikającymi z braku standardów etycznych osób sprawujących funkcje publiczne w kontekście procesów wyborczych”.

5. Problemami tymi zajmują się organizacje międzynarodowe, takie jak OBWE, która zaobserwowała, że „brak zapewnienia identycznych warunków startu w wyborach oraz nadużywanie zasobów administracyjnych na korzyść osób sprawujących urzędy wzbudziło w niektórych krajach zaniepokojenie, zwłaszcza tam gdzie odnotowano przypadki zastraszania głosujących”.

6. Przeprowadzana przez GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji) ocena transparentności mechanizmów finansowania ugrupowań politycznych oraz mechanizmów zapobiegania korupcji wśród posłów wykazała w szeregu państw sytuacje, w których dochodzi do nadużyć w korzystaniu z zasobów administracyjnych w procesie wyborczym (choć nie tylko). Dotyczy to zarówno środków pozostających do dyspozycji przedstawicieli administracji rządowej jak i władz lokalnych (kadry, fundusze, materiały i środki techniczne).

7. Brak jasno określonych linii demarkacyjnych określających czy zasoby naturalne i finansowe przydzielone ugrupowaniom parlamentarnym mają służyć wyłącznie pracy parlamentarnej, czy pozostawać również do dyspozycji członków partii startujących w wyborach do finansowania pewnych imprez wyborczych, czy spłaty zadłużenia. Ponadto, do nadużywania zasobów administracyjnych może dochodzić w krajach, których prawodawstwo zabrania dotacji ze strony publicznych instytucji lub innych podmiotów, w tym podmiotów z udziałem Skarbu Państwa. W niektórych krajach postkomunistycznych powszechna praktyka nadużywania zasobów administracyjnych odzwierciedla brak rozróżnienia pomiędzy tym, co państwowe, a co partyjne. Wyjaśnia to również pojawiające się co jakiś czas zarzuty o nadużywanie mediów publicznych jak i innych elementów infrastruktury publicznej w związku z prowadzoną kampanią wyborczą, nawet tam, gdzie prawo nakłada na media państwowe obowiązek równego i obiektywnego traktowania wszystkich uczestników wyborów, w tym osób sprawujących urzędy publiczne. Kontrowersje rodzą się również na szczeblu krajowym w związku z sytuacjami, w których rządząca partia jest w stanie pozyskać dodatkowe, niebezpośrednie środki finansowe, na przykład, poprzez w prasie kontrolowanej przez władze znacznej ilości reklam (albo zawieranie fikcyjnych umów w tym, lub podobnym celu).

8. Oprócz Raportu z 2013 r. na temat nadużywania zasobów administracyjnych w czasie trwania procesu wyborczego, Wytyczne oparte są na następujących dokumentach:

- OBWE, Dokument Kopenhaski, rok 1990, akapit 5 i 4
- ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich I Politycznych, Komentarz ogólny Nr. 25, Art. 25
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Rekomendacje Komitetu Ministrów dla krajów członkowskich w sprawie powszechnych reguł przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii i kampanii wyborczych
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Rekomendacje Komitetu Ministrów dla krajów członkowskich w sprawie działań dotyczących medialnemu przekazowi dotyczącemu kampanii wyborczej
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Rekomendacje Komitetu Ministrów dla krajów członkowskich w sprawie ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości
- Rada Europy, GRECO, Przegląd poświęcony zwalczaniu korupcji w finansowaniu polityków i partii politycznych, ocena poszczególnych krajów
- Komisja Wenecka, Raport w sprawie nadużyć zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych

- Komisja Wenecka, wnioski z seminarium, Tbilisi 17-18 kwietnia 2013, temat: wykorzystanie zasobów administracyjnych w czasie kampanii wyborczej
- Komisja Wenecka, wnioski z 11-tej Konferencji Europejskiej Organów Zarządzających Wyborami, Helsinki 26-27 czerwca 2014, ten sam temat
- Komisja Wenecka, Kodeks dobrych praktyk w sprawach dotyczących wyborów
- Komisja Wenecka, Kodeks dobrych praktyk w sprawach dotyczących partii politycznych
- OBWE, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Komisja Wenecka, Wytyczne w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych
- OBWE, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Podręcznik o obserwowaniu finansowania kampanii wyborczej
- OBWE, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Przegląd legislacji i praktyki wyborczej w krajach OBWE [\[aktywne linki w wersji anglojęzycznej\]](#)

9. Raport z 2013 r. definiuje zasoby administracyjne w następujący sposób: „zasobami administracyjnymi są ludzie, fundusze, materiały, korzyści wynikające z uczestnictwa w programach społecznych, w tym dobra i zasoby w naturze, jak i pozostałe zasoby niematerialne pozostające do dyspozycji zarówno osób piastujących urzędy jak i urzędników cywilnych, którzy, z racji zajmowanych stanowisk, mogą nimi dysponować podczas procesów wyborczych. Chodzi tu w szczególności o podległych pracowników, finanse, infrastrukturę oraz wszelkie inne środki, które wybieralni funkcjonariusze publicznie mogą wykorzystać w celu zapewnienia sobie bądź innym osobom stającym do wyborów wszelkich form wsparcia, w tym poparcia politycznego”.

10. Nadużywanie zasobów administracyjnych może również obejmować wywieranie presji lub stosowanie gróźb wobec urzędników cywilnych. Wszystkie reguły odnośnie kampanii wyborczej są potencjalnie istotne w ocenie wykorzystywania zasobów administracyjnych przez osoby sprawujące urząd i uczestniczące w wyborach.

11. Podobną definicję „nadużyć w wykorzystaniu zasobów państwowych” przedstawiły Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz inne instytucje międzynarodowe. W ich ocenie jest to „bezprawna korzyść uzyskana przez określone partie lub kandydatów z racji zajmowanych stanowisk lub piastowanych urzędów, oraz powiązań z instytucjami rządowymi w celu wywierania wpływu na wynik wyborów”. Dla celów niniejszych wytycznych, sformułowanie „nadużycie zasobów państwowych” należy rozumieć jako analogiczne do sformułowania „nadużycie zasobów administracyjnych”. Należy również zauważyć, że w raportach poświęconych przebiegowi wyborów jak i w innych dokumentach opublikowanych dotychczas przez różne instytucje międzynarodowe, przez „użycie” zasobów administracyjnych rozumie się ich nadużywanie, a przez „zasoby zewnętrzne” rozumie się zasoby administracyjne

12. Jak widać, pojęcie zasobów administracyjnych używane w niniejszych wytycznych jest pojemne. Chodzi przede wszystkim o wszelkie działania urzędników wykonujących swoje oficjalne obowiązki i posiadających dostęp do środków publicznych, które mają służyć wyborczemu zwycięstwu określonych ugrupowań lub osób. Zalicza się do nich również działania podejmowane pod presją i określa na czym może ona polegać. [...]

13. Według opublikowanego w 2013 r. raportu o nadużywaniu zasobów administracyjnych podczas procesu wyborczego, należy przez taki proces rozumieć okres znacznie dłuższy niż kampania wyborcza w rozumieniu krajowego prawa wyborczego. Kampania wyborcza obejmuje jedynie kilka etapów procesu wyborczego, począwszy, na przykład, od wytyczenia okręgów wyborczych i nominowania lub rejestracji kandydatów lub list kandydatów na wybory. Proces wyborczy jest znacznie dłuższy, kończy się w chwili wyłonienia nowych władz, i obejmuje wszystkie działania służące wspieraniu lub zwalczaniu konkretnych kandydatów, partii politycznych lub koalicji przez urzędujących kandydatów bądź ich przedstawicieli, przed lub podczas kampanii wyborczej. Ta szeroka definicja obejmuje wieloaspektowe sposoby, którymi zasoby administracyjne mogą być nadużywane podczas całego procesu wyborczego, a nie tylko w okresie oficjalnej kampanii wyborczej.

14. Niektóre Wytyczne mogą wymagać szerszej podstawy legislacyjnej, czy konstytucyjnej, podczas gdy inne mogą być zrealizowane przy zastosowaniu kodeksu etycznego, kodeksu służby cywilnej, czy praktyki lub interpretacji przepisów krajowych przez kompetentne sądy. We wszystkich przypadkach ważne jest aby przepisy prawne i orzeczenia sądowe były zbieżne, nie zawierały przestrzeni dla dowolności interpretacyjnej czy zapisów sprzecznych ze sobą.

15. Trzeba również podkreślić, że niniejsze Wytyczne nie wyczerpują całego zakresu tematyki i nie mają być odczytywane jako normatywne rekomendacje prawne. Ich celem jest raczej udzielenie pewnych wskazówek dla prawodawców, zgodnie z demokratycznymi regułami. Nawet jeśli ramy prawne stanowią solidną podstawę dla wypracowania sposobów przeciwdziałania czy eliminacji zjawiska nadużywania zasobów administracyjnych, legislacja będzie skuteczna jedynie wtedy, gdy organy publiczne, o których mowa wdrożą stosowne regulacje w dobrej wierze. A to zależy już od woli politycznej zachowania bezstronności i działania w duchu prawa.

16. Wytyczne zawierają trzy części. W części pierwszej przypomniano wszystkie nadające się do zastosowania zasady podstawowe (część II. A.). W Wytycznych omówiono sposoby zapobiegania i obejmowania sankcjami nadużyć w wykorzystaniu zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych, po pierwsze poprzez zasugerowania poprawek w ogólnych ramach prawnych czy prawie wyborczym (część II. B.), a następnie wskazania konkretnych środków zaradczych i sankcji (część II. C.).

17. Niniejsze Wytyczne zostały przyjęte przez Radę ds Spraw Wyborów Demokratycznych podczas 54-tej sesji, w Wenecji, 10 marca 2016, a następnie przez Komisję Wenecką, podczas 106—tej sesji plenarnej (Wenecja, 11-12 marca 2016).

II. Wytyczne

A. Podstawowe zasady

Kluczowym warunkiem zapobiegania i reagowania na przypadki nadużywania zasobów administracyjnych w trakcie procesów wyborczych jest poszanowanie podstawowych zasad przedstawionych poniżej. Zasady formalne, merytoryczne i proceduralne są warunkiem niezbędnym do zapewnienia podstaw prawnych wszelkich regulacji dotyczących korzystania z zasobów administracyjnych.

1. Rzeczy prawa

1. 1. Ramy prawne powinny zakazywać nadużywania zasobów administracyjnych w trakcie procesów wyborczych. Zakaz taki musi być sformułowany w jasny i przewidywalny sposób. Należy ustalić i zapisać w odnośnych przepisach sankcje za nadużywanie zasobów administracyjnych. Muszą być one możliwe do wyegzekwowania, proporcjonalne i zniechęcające do dopuszczania się nadużyć.

1. 2. Stabilność prawa jest elementem kluczowym dla wiarygodności procesów wyborczych. Dlatego dla ochrony przed polityczną manipulacją ważne jest zapewnienie stabilności prawa wyborczego. Dotyczy to nie tylko samych zasad korzystania z zasobów administracyjnych.

1. 3. Ważne jest aby zasady, w tym przepisy prawne, porozumienia i zobowiązania, regulujące i odnoszące się do korzystania z zasobów administracyjnych w czasie procesów wyborczych, jak również ich sądowe interpretacje, były jasne i możliwe do stosowania przez wszystkich interesariuszy, w tym osoby sprawujące władzę publiczną, urzędników służby cywilnej, wyborców, kandydatów i partie polityczne i żeby sankcje oraz konsekwencje niezastosowania się do tych zasad były przewidywalne.

1. 4. Możliwość wnoszenia skarg na nadużywanie zasobów administracyjnych do niezależnego i bezstronnego sądu lub odpowiedniego organu porządkowego powinno być kwestią kluczową w

zapewnieniu odpowiedniego korzystania z zasobów administracyjnych oraz zapobiegania ich nadużywaniu w czasie procesów wyborczych.

2. Swobody polityczne

Prawo do formułowania i wyrażania opinii wraz ze swobodą zrzeszania się stanowią istotę każdego systemu demokratycznego. Dotyczy to także procesów wyborczych. Należy zapewnić swobodny obieg informacji czy opinii w trakcie kampanii przedwyborczej, a zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczej. Ogólnie rzecz biorąc, prawo do wolnych wyborów oraz prawo do wyrażania opinii są ze sobą nierozzerwalnie związane, uzupełniają i wzmacniają się wzajemnie. Niemniej, możliwe napięcia pomiędzy tymi prawami i swobodami zostały uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za realne. Z tego względu może okazać się konieczne nałożenie pewnych ograniczeń w zakresie swobody wyrażania poglądów w celu zapewnienia ‘ swobody wyrażania opinii przez osoby wybierające legislaturę’.

3. Bezstronność

Ramy prawne powinny jednoznacznie określać wymóg bezstronności urzędników służby cywilnej podczas wykonywania swoich oficjalnych obowiązków w czasie trwania całego procesu wyborczego. Odpowiednie regulacje powinny wprowadzać zasadę bezstronności i profesjonalizmu urzędników służby cywilnej.

4. Neutralność

4. 1. Przepisy prawne powinny gwarantować neutralność urzędników służby cywilnej: nie mogą oni prowadzić działań w ramach kampanii wyborczej na swoim stanowisku pracy, ani w charakterze kandydatów ani osób ich wspierających. Dotyczy to zarówno osób pracujących w podmiotach publicznych jak i pół-publicznych. Ważne jest aby zachowany został wyraźny rozdział państwa od partii politycznych: ich struktury organizacyjne nie mogą pokrywać się ze strukturami aparatu państwowego

4. 2. W celu zapewnienia neutralności urzędników służby cywilnej podczas procesów wyborczych i tym samym uniknięcia ryzyka powstania konfliktu interesów, przepisy prawne powinny przewidywać wyraźny rozdział sprawowania stanowisk publicznych politycznie wrażliwych, zwłaszcza wysokich stanowisk w zakresie zarządzania, od startu w wyborach. Pod tym względem, prawo musi przewidywać szeroki zakres reguł postępowania urzędników i członków władz publicznych w okresie procesów wyborczych. Powinny one wyraźnie określać sposób i czas prowadzenia prywatnej kampanii wyborczej, precyzować kto taką kampanię może prowadzić oraz jasno definiować warunki zawieszenie sprawowanej funkcji lub rezygnacja z niej w przypadku funkcjonariuszy publicznych startujących w wyborach.

4. 3. Kluczowe znaczenie ma nieangażowanie się w kampanię wyborczą sędziów, prokuratorów , funkcjonariuszy służb mundurowych oraz osób odpowiedzialnych za audyt partii politycznych. Stosowne regulacje muszą zapewnić oficjalną neutralność wymienionych wyżej osób w czasie trwania całego procesu wyborczego.

4. 4. Ramy prawne powinny zapewniać obiektywną, bezstronną i wyważoną relację z wydarzeń wyborczych w mediach publicznych. Zarówno przepisy prawne jak i sama praktyka powinny uniemożliwiać „ukryte” angażowanie się mediów publicznych w kampanii wyborczej ani po stronie określonych ugrupowań/osób ani przeciw nim.

5. Transparentność

5. 1. Ramy prawne powinny zapewniać transparentność i przewidywać odpowiedzialność za wykorzystywanie funduszy czy innych zasobów publicznych przez partie polityczne i osoby startujące w wyborach podczas wszystkich etapów procesu wyborczego.

5. 2. Należy wyraźnie rozróżnić co jest działaniem rządu czy służby cywilnej, a co nosi znamiona kampanii wyborczej.

5. 3. Ramy prawne powinny zapewniać wyborcom oraz politycznym rywalom startującym w wyborach dostęp do zróżnicowanych, rzetelnych i obiektywnych informacji na temat korzystania z zasobów administracyjnych pozostających do dyspozycji władz publicznych jak i podmiotów należących do nich lub przez nie kontrolowanych.

6. Równość szans

6. 1. Ramy prawne powinny zapewniać równe prawo do startu w wyborach oraz równe szanse wszystkim kandydatów, w tym urzędników służby cywilnej jak i partii politycznych w czasie procesu wyborczego.

6. 2. Ramy prawne powinny zapewniać wszystkim partiom i kandydatom równy dostęp do zasobów administracyjnych, funduszy publicznych partii politycznych i kampanii jak i mediów publicznych w czasie procesu wyborczego. Dotyczy to również obiektów publicznych wykorzystywanych do celów kampanii wyborczej.

B. Zapobieganie nadużywaniu zasobów administracyjnych

Istnieje potrzeba stworzenia gruntownych i skutecznych ram prawnych zapobiegających nadużywaniu zasobów administracyjnych w czasie procesu wyborczego. Nie wyklucza to rekomendowania dodatkowych środków, o których mowa będzie w dalszej części raportu.

1. Ramy prawne

1. 1. Przepisy prawne powinny przewidywać skuteczne mechanizmy zapobiegania wykorzystywaniu przez członków władz publicznych nieuczciwej przewagi jaką daje im zajmowane stanowisko w zakresie organizacji imprez publicznych do celów kampanii wyborczej, w tym imprez charytatywnych bądź takich, których celem jest poparcie danej partii politycznej, czy atak na jakieś ugrupowanie bądź kandydata. Ujmując sprawę precyzyjnie, chodzi konkretnie o imprezy pociągające za sobą wykorzystanie określonych funduszy państwowych oraz lokalnych jak również zasobów danej instytucji publicznej (kadry, pojazdów, infrastruktury, telefonów, komputerów, itd.). Nie oznacza to, że osoby sprawujące urzędy nie mogą prowadzić kampanii poza godzinami pracy, czy nie korzystać z zasobów administracyjnych.

1. 2. Przepisy powinny zapewniać wszystkim uczestnikom wyborów równy dostęp do wszelkich obiektów użyteczności publicznej nadających się do wykorzystania dla celów prowadzenia kampanii wyborczej.

1. 3. Rutynowe prace rządu, ministerstw i całej administracji rządowej muszą być prowadzone na wszystkich etapach procesu wyborczego. Jednakże, w celu zapobieżenia wykorzystywaniu zasobów administracyjnych na korzyść określonych uczestników wyborów, ramy prawne powinny jednoznacznie określać jakiego rodzaju informacje pojawiające się w przestrzeni publicznej mają na celu promocję określonych uczestników walki wyborczej, a jakie są po prostu niezbędne w związku z wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności, takich jak wydarzenia społeczno-polityczne w kraju lub poza jego granicami, klęski żywiołowe, katastrofy i inne zdarzenia wymagające ze władz natychmiastowego działania.

1. 4. Ramy prawne powinny wyraźnie wykluczać zmiany w obsadzie ważnych stanowisk w organach władzy publicznej w okresie kampanii wyborczej.

1. 5. W przepisach prawnych powinna znaleźć się regulacja opracowana przez specjalny organ powołany w celu zarządzania wyborami, która określałaby jakie działania uważane są za związane z kampanią wyborczą i dlatego zabronione w przypadku urzędników cywilnych w ramach ich oficjalnych obowiązków. Kompetentny organ powinien odgrywać rolę doradczą w związku z zapytaniami o to, co jest, a co nie jest działaniem wyborczym urzędnika służby cywilnej.

1. 6. Ramy prawne powinny wyraźnie odróżniać ‘działanie wyborcze’ od ‘działania informacyjnego’ mediów publicznych, w celu zapewnienia równości osób/ugrupowań startujących w wyborach, jak również świadomego i nieskrępowanego wyboru dokonanego przez głosujących.

1. 7. Poza rozwiązaniami legislacyjnymi, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem kodeksu postępowania etycznego w celu zapobiegania nadużywaniu zasobów administracyjnych.

2. Audyt

2. 1. Niezależna od władz instytucja powinna odpowiadać za audyt partii politycznych i kandydatów w zakresie korzystania z zasobów administracyjnych w czasie procesów wyborczych. Instytucja taka, niezależnie od swojej formy, powinna w tym zakresie zachować bezstronność i skuteczność.

2. 2. Instytucja audytorska powinna mieć wystarczające kompetencje i zasoby do prowadzenia kontroli wydatków z puli funduszy publicznych i wykorzystywania zasobów administracyjnych. Ponadto, instytucja audytorska powinna być zobligowana do zgłaszania wszelkich przypadków nadużyć w odpowiednim czasie, w sposób jasny i wyczerpujący.

2. 3. Partie polityczne oraz kandydaci powinni być zobligowani do zgłaszania źródeł i celu transakcji finansowych wykonywanych w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej. Ma to zwiększać transparentność i ułatwiać wykrywanie przypadków potencjalnych nadużyć w zakresie korzystania z zasobów administracyjnych. Każde dozwolone przepisami wykorzystanie zasobów administracyjnych przez partie polityczne lub kandydatów powinno być traktowane jako finansowy wkład do kampanii i odpowiednio zgłoszone.

2. 4. Komunikacja pomiędzy instytucją audytorską i pozostałymi organami powinna być regulowana w sposób ułatwiający skuteczny przepływ informacji i skuteczne wdrożenie transparentnych decyzji.

3. Wola polityczna

3. 1. Skuteczność wdrożenia legislacji zależy od tego czy ograniczenia w zakresie korzystania z zasobów administracyjnych wprowadzane są w dobrej wierze.

3. 2. Tam, gdzie jest to konieczne władze publiczne mogą wydawać jasne oświadczenia i pisemne instrukcje, że niedopuszczalne jest wywieranie jakichkolwiek nacisków na urzędników służby cywilnej i żaden urzędnik służby cywilnej nie powinien obawiać się o swoje zatrudnienie czy związane z nim świadczenia i przywileje w następstwie poparcia czy nie poparcia jakiegokolwiek partii politycznej czy kandydata. Urzędnicy służby cywilnej powinni więc korzystać z ochrony przed presją polityczną czy nękaniami w miejscu pracy.

3. 3. Urzędnicy służby cywilnej jak i ich rodziny powinni być otoczeni ochroną przed wszelkiego rodzaju jawnymi lub ukrytymi sankcjami, naciskiem, czy nękaniami, po ujawnieniu przez nich przypadków fałszerstwa czy nadużycia zasobów administracyjnych. Jeśli prawo nie chroni osób informujących o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach, to należy je uzupełnić o stosowne regulacje dotyczące tego typu sytuacji.

3.4. Trzeba zapewnić efektywność systemu zapobiegania wszelkim nadużyciom w zakresie korzystania z zasobów administracyjnych. Przepisy muszą przewidywać możliwość wyciągnięcia konsekwencji wobec osób dopuszczających się wykorzystywania zasobów administracyjnych dla potrzeb wyborczych.

3.5. Społeczeństwo obywatelskie, w tym obserwatorzy wyborów, odgrywają kluczową rolę w zgłaszaniu potencjalnych nadużyć w wykorzystaniu zasobów administracyjnych i proponowaniu rekomendacji w zakresie wzmocnienia stosownej legislacji wprowadzenia dobrych praktyk.

4. Przepływ wiadomości i zwiększenie świadomości

4. 1. Władze, w tym organy zarządzające wyborami, powinny zapewnić taki przepływ informacji aby obywatele, urzędnicy służby cywilnej, kandydaci i partie polityczne byli świadomi swoich praw i odpowiedzialności w ciągu całego procesu wyborczego. Należy ustalić jasne kryteria rozróżniania działań informacyjnych na potrzeby kampanii wyborczej od działań czysto informacyjnych.

4. 2. Należy opracować program szkolenia dla urzędników służby cywilnej oraz instrukcje wewnętrzne w celu propagowania zgodnego z prawem, nie partyjnego postępowania w ramach władzy wykonawczej. Należy rozpowszechnić wytyczne dla urzędników służby cywilnej, zobowiązania publiczne, kodeks postępowania oraz inne instrumenty zapewniające prawidłowy przebieg procesów wyborczych.

4. 3. Społeczeństwo obywatelskie może podnieść świadomość wyborców oraz politycznych interesariuszy co do znaczenia należytego wykorzystywania zasobów administracyjnych w czasie różnych etapów procesu wyborczego.

C. Środki zaradcze i sankcje

1. Skargi i odwołania

1. 1. Ramy prawne powinny przewidywać stworzenie skutecznego systemu odwoławczego w postaci niezależnego i bezstronnego sądu lub posiadającego jego kompetencje organu sądowego: niezależne sądownictwo jest warunkiem *sine qua non* objęcia sankcjami nadużywania zasobów administracyjnych.

1. 2. Pierwszą instancją odwoławczą w sprawach wyborczych powinien być organ zarządzający wyborami, sąd lub odpowiadająca jego kompetencjom instytucja. W każdym przypadku należy umożliwić wniesienie ostatecznego odwołania do sądu. Niniejsze wytyczne powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do rzekomych przypadków nadużywania zasobów administracyjnych.

1. 3. Ramy prawne powinny zapewniać niezależność organu zarządzającego wyborami, pozostałych organów administracyjnych, sądów w zakresie wydawanych decyzji i orzeczeń w spornych kwestiach związanych z wykorzystywaniem zasobów administracyjnych. Powinno to być wyrażone w szkoleniu ich pracowników oraz możliwościach technicznych. W tym celu organ zarządzający wyborami powinien być odpowiednio obsadzony kadrowo i posiadać odpowiednie warunki pracy.

1. 4. Podczas rozpatrywania przypadków nadużywania zasobów administracyjnych, również w orzecznictwie obejmującym spory wyborcze, organ zarządzający wyborami lub inne organy administracyjne czy sądy powinny stosować prawo w sposób jednolity i bezstronny, niezależnie od tego kim są strony spory.

1. 5. Organy porządkowe – policja i prokuratura – powinny badać przypadki nadużywania zasobów administracyjnych w sposób skuteczny i w określonym przepisami terminie.

1. 6. Ramy prawne powinny gwarantować, że organy zarządzające wyborami oraz sądy będą prowadziły przesłuchania stron i świadków, a ich decyzje będą podane do wiadomości publicznej w formie pisemnej i z uzasadnieniem. Przepisy prawne powinny również określać termin wydania postanowienia oraz przebieg procesu apelacyjnego.

2. Sankcje

2. 1. Ramy prawne powinny definiować jakie przykłady wykorzystania zasobów administracyjnych w trakcie procesu wyborczego stanowią wykroczenia wyborcze.

2. 2. Ramy prawne powinny ustanawiać jasne, przewidywalne i proporcjonalne sankcje za naruszenie zakazu nadużywania zasobów administracyjnych: od kar administracyjnych po unieważnienie wyników wyborów, o ile nieprawidłowości wypaczyły ich ostateczny wynik. Urzędnicy służby cywilnej dopuszczający się nadużyć w wykorzystaniu zasobów administracyjnych w trakcie procesu wyborczego powinni być objęci sankcjami, w tym sankcjami karnymi i dyscyplinarnymi, np. usunięciem ze stanowiska.

2. 3. Partie polityczne oraz kandydaci, którzy świadomie nadużywają zasoby administracyjne powinni być objęci sankcjami proporcjonalnie do popełnionego wykroczenia. Mogą one polegać na pisemnych ostrzeżeniach, karach finansowych, ograniczeniu finansowania ze środków publicznych, czy skierowaniu sprawy do prokuratury.

2. 4. Ramy prawne powinny przewidywać zwrot nienależnie uzyskanych środków finansowych – naruszenie reguł finansowania publicznego, w tym nadużywanie zasobów administracyjnych, czy finansowanie ze źródeł nielegalnych uczestników wyborów - do budżetu państwowego lub gminnego, niezależnie od innych sankcji.

2. 5. Wdrożenie sankcji z tytułu nadużycia zasobów administracyjnych nabiera mocy jedynie wtedy, gdy dochodzenie, audyt, czy skazanie następuje w sposób bezstronny i niezależny od władz politycznych.