

BIULETYN

nr 13 (481) • 26 marca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Misje obserwowania wyborów przez OBWE na obszarze WNP

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie uznaje uczciwie przeprowadzone wybory za fundament demokracji, dlatego od lat zajmuje się obserwowaniem procesu wyborczego w państwach regionu i udziela rekomendacji w tym zakresie. Zaskakująco pozytywna ocena, którą OBWE wydała na temat prezydenckich wyborów w Armenii 20 lutego 2008 r. jest jednak kolejnym dowodem na uwikłanie Organizacji w spory polityczne nie związane bezpośrednio z oceną wyborów i utrudniające jej zachowanie bezstronności.

Wybory prezydenckie w Armenii. 19 lutego 2008 r. blisko 400 obserwatorów OBWE śledziło przebieg wyborów prezydenckich w Armenii. Następnego dnia wydano oświadczenie, w którym określono ich przebieg jako „w większości zgodny z międzynarodowymi zobowiązaniami [Armenii], choć wymagający dalszych udoskonaleń”. W tym samym dniu Centralna Komisja Wyborcza ogłosiła wstępny wynik, wskazując na zwycięstwo dotychczasowego premiera Serża Sarkisjana, który miał uzyskać 52,8% głosów w pierwszej turze. Tymczasem obóz polityczny Lewona Ter-Petrosjana, który według CKW zajął drugie miejsce oświadczył, że wyniki wyborów zostały sfalszowane. W stolicy Armenii rozpoczęły się demonstracje, w których udział wzięły dziesiątki tysięcy osób. 1 marca przeciwko demonstrantom użyto siły (w zamieszkach zginęło około 9 osób), a prezydent Robert Koczarian wprowadził stan wyjątkowy.

Pozytywna ocena wyborów wydana przez OBWE stała w sprzeczności z doniesieniami o braku uczciwości procesu wyborczego. Nie wynikała ona również z treści samego raportu towarzyszącego wstępnemu oświadczeniu, w którym m.in. podano w wątpliwość bezstronność okręgowych komisji wyborczych, odnotowano przypadki zastraszania opozycji oraz brak monitorowania bezstronności mediów przez krajową komisję ds. telewizji i radia. Wskazywano na przypadki kupowania głosów i dowożenia wyborców do punktów wyborczych autokarami, by umożliwić im wielokrotne głosowanie. W niektórych okręgach frekwencja była bliska 100%. Przypadki te, nawet jeśli nie były powszechne, mogły przesądzić o zwycięstwie Sarkisjana.

Mandat OBWE w zakresie obserwowania wyborów. Organizacją misji zajmuje się w OBWE warszawskie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR), będące głównym instrumentem Organizacji na rzecz pomocy w zakresie demokratyzacji i wdrażania standardów praw człowieka. W 1994 r. państwa OBWE zaleciły ODIHR obserwację procesu wyborczego zarówno przed wyborami, w trakcie ich przebiegu, jak również po ich zakończeniu. Zaangażowanie Biura obejmuje m.in. przegląd obowiązującego prawa wyborczego i ocenę jego stosowania, ocenę bezstronności administracji, przebiegu rejestracji kandydatów i głosujących oraz samej kampanii, niezależności mediów i sytuacji w dniu wyborów. Istotna jest także ocena rzetelności końcowych wyników. ODIHR wysyła w tym celu zarówno długoterminowych, jak i krótkoterminowych obserwatorów.

Tuż po zakończeniu wyborów ODIHR wydaje pierwsze oświadczenie, zawierające wstępną ocenę. Następnie przedstawiany jest końcowy raport, który zawiera rekomendacje dotyczące potrzebnych udoskonaleń. Misje obserwowania wyborów były uważane dotąd za najważniejszy instrument OBWE mający przyczyniać się do demokratyzacji państw całego regionu, a zwłaszcza państw WNP.

Doświadczenia OBWE na obszarze WNP. Poza Ukrainą i, do pewnego stopnia, Mołdową i Gruzją, państwa należące do WNP w zasadzie nie weszły na drogę demokratycznych przemian po 1989 r. (np. państwa Azji Środkowej) lub szybko z niej zawróciły (np. Federacja Rosyjska i Białoruś). Ten deficyt demokracji jest problemem, z którym OBWE nie jest w stanie sobie poradzić. Kooperatywny profil Organizacji powoduje, że wszelka działalność OBWE na obszarze WNP wymaga zgody państw, a realizacja zaleceń, także tych dotyczących procesu wyborczego, zależy od ich woli politycznej. Wypowiadając się na temat przebiegu wyborów OBWE stara się tak sformułować ocenę, aby nie zniechęcić danego państwa do współpracy z Organizacją w zakresie wdrażania bądź polepszania standardów demokratycznych. Takimi przesłankami kierowano się oceniając wybory prezydenckie w Gruzji 5 stycznia 2008 r., których zwycięzcą w pierwszej turze został Micheil Saakaszwili, kandydat partii rządzącej. Organizacja uznała je za zasadniczo zgodne z międzynarodowymi standardami, formułując jednocześnie znaczące zarzuty. Wskazano m.in., że kampania przedwyborcza odbywała się częściowo w warunkach stanu wyjątkowego i w atmosferze nacisków, przy ograniczonej wolności mediów. Skrytykowano wykorzystywanie rządowych programów socjalnych w kampanii Saakaszwilego, a CKW oceniono jako stronnictwo. Rekomendacje zawarte w raporcie końcowym OBWE są aktualnie podstawą współpracy Organizacji z Gruzją przed planowanymi na maj wyborami parlamentarnymi.

Zastanawiająco łagodną ocenę sformułowała OBWE także po wyborach parlamentarnych w Kazachstanie 19 sierpnia 2007 r. Oświadczono, że stanowiły one postęp, choć odnotowano liczne przypadki łamania standardów międzynarodowych. Organizacja nie stwierdziła sfałszowania wyborów, mimo że zanotowano „brak przejrzystości podczas liczenia głosów” w ponad 40% wizytowanych punktach wyborczych. Co prawda wybory zostały przeprowadzone na podstawie udoskonalonego prawa wyborczego, jednak nie wydaje się, aby był to wystarczający czynnik pozwalający uznać, że były one krokiem w kierunku demokracji.

Za dwuznaczną została również uznana postawa OBWE po wyborach prezydenckich w Azerbejdżanie w październiku 2003 r. W pierwszym oświadczeniu zostały one uznane za poprawnie przeprowadzone, choć cały proces wyborczy oceniono jako częściowo odstający od standardów międzynarodowych. Uznano, że wybory dowiodły poważnych wysiłków w kierunku demokratyzacji państwa, a nawet wyrażono nadzieję, że rozpoczęły one nową erę postępu i współpracy sił demokratycznych w Azerbejdżanie. Kilka dni później OBWE prostowała swoją ocenę wobec fali aresztowań przywódców partii opozycyjnych oraz urzędników, którzy sprzeciwiali się podpisaniu sfałszowanych protokołów wyborczych.

Zdarzały się także przypadki, kiedy OBWE odmówiła wysłania misji obserwowania wyborów do państw, ponieważ uznała, że nie zostały spełnione minimalne przesłanki ich uczciwego przeprowadzenia, np. w Turkmenistanie czy na Białorusi. W ostatnim czasie doszło ponadto do konfliktu pomiędzy ODIHR a Federacją Rosyjską. W listopadzie 2007 r. Biuro odmówiło wysłania obserwatorów na wybory parlamentarne do FR, uzasadniając swoją decyzję brakiem chęci współpracy ze strony rosyjskiej. Rosja późno wysłała do OBWE zaproszenie, zgodziła się na zaledwie 70 międzynarodowych obserwatorów, po czym czyniła im trudności w otrzymaniu wiz. Podobna sytuacja powtórzyła się przy okazji wyborów prezydenckich. 8 lutego 2008 r. ODIHR oświadczyło, że ograniczenia, które Rosja nałożyła na misję uniemożliwiłyby jej wypełnienie mandatu. Sytuacja ta wpisywała się w dotychczasową krytykę OBWE przez Rosję, zdaniem której zbyt wiele uwagi poświęca ona na kwestie praw człowieka na obszarze WNP i za bardzo angażuje się nadzorowanie wyborów.

Wnioski. OBWE jest organizacją najlepiej wyspecjalizowaną w zakresie obserwowania wyborów, a stosowane przez nią procedury pozwalają na przygotowanie wiarygodnych raportów końcowych. Pomimo że towarzyszące im oświadczenia budzą czasem zastrzeżenia, żadna inna organizacja nie jest w stanie lepiej przeprowadzać obserwacji wyborów w regionie.

Dokonując szczegółowej oceny wyborów OBWE uwzględnia zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty procesu wyborczego. Nie chce ryzykować złych stosunków z przyszłymi władzami państw, co mogłoby w rezultacie doprowadzić do wycofania ich zgody na obecność w nich stałych misji OBWE i przyczynić się do postępującej marginalizacji Organizacji. W istocie OBWE nie jest w stanie wywrzeć realnego wpływu na władze tych państw WNP, które nie są zainteresowane przestrzeganiem praw człowieka i wypełnianiem standardów demokratycznych. Kieruje się jednak przeświadczeniem, że lepiej mieć jakąkolwiek płaszczyznę dialogu niż nie mieć jej w ogóle. Funkcjonując w trudnych warunkach politycznych OBWE powinna jednak unikać nadmiernie optymistycznych oświadczeń oceniających przebieg wyborów. Naraża się tym na kompromitację, a ponadto, jako organizacja mająca dbać o przestrzeganie standardów praw człowieka i demokracji, osłabia swój autorytet wobec mieszkańców państw niedemokratycznych i przedstawicieli tamtejszych opozycji.