



OBWE
Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

RZECZPOSPOLITA POLSKA

WYBORY PARLAMENTARNE
9 października 2011 r.

Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR



Warszawa
18 stycznia 2012 r.

SPIS TREŚCI

I.	STRESZCZENIE	1
II.	WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA	2
III.	UWARUNKOWANIA	3
IV.	SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE	3
	A. CZYNNE I BIERNE PRAWA WYBORCZE	5
	B. OBSERWACJA WYBORÓW	6
V.	ADMINISTRACJA WYBORCZA	6
	A. INFORMACJE OGÓLNE	6
	B. REJESTRACJA WYBORCÓW	7
	C. SPOSOBY GŁOSOWANIA.....	8
	D. GŁOSOWANIE POZA GRANICAMI KRAJU	10
VI.	REJESTRACJA KANDYDATÓW	10
VII.	KAMPANIA	12
VIII.	FINANSOWANIE KAMPANII	13
	A. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH	13
	B. FINANSOWANIE KAMPANII	14
IX.	MEDIA	16
	A. RAMY PRAWNO-REGULACYJNE.....	16
	B. RELACJONOWANIE KAMPANII W MEDIACH.....	18
X.	DZIEŃ WYBORÓW	19
	A. GŁOSOWANIE.....	19
	B. LICZENIE GŁOSÓW I SPORZĄDZANIE ZESTAWIEŃ	21
XI.	SKARGI I ODWOŁANIA	21
	ZAŁĄCZNIK: WYNIKI	23
	INFORMACJA O OBWE/ODIHR	23

RZECZPOSPOLITA POLSKA
WYBORY PARLAMENTARNE
9 października 2011 r.

Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR

I. STRESZCZENIE

Zgodnie ze zobowiązaniami OBWE Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE zaprosiło Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) do obserwacji wyborów parlamentarnych, które odbyły się 9 października. Na podstawie rekomendacji Misji Oceny Potrzeb, OBWE/ODIHR powołało Misję Oceny Wyborów (EAM) do obserwowania tych wyborów.

Wybory, które odbyły się 9 października 2011 r., miały charakter pluralistyczny i demokratyczny, zapewniały wyborcom szeroki wybór i na wszystkich etapach procesu wyborczego towarzyszył mu wysoki stopień zaufania społecznego.

Kompleksowe regulacje prawne obowiązujące w Polsce na ogół stanowią dobrą podstawę demokratycznych wyborów i zostały wzmocnione przez przyjęcie jednolitego Kodeksu wyborczego, który wprowadził mechanizmy ułatwiające udział w wyborach osobom niepełnosprawnym. Natomiast wprowadzone późno liczne zmiany, w tym poprawki oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, nie poprawiły stabilności ram prawnych. Przepisy przewidują możliwość głosowania przez pełnomocnika, co – choć ma na celu równouprawnienie – jest sprzeczne ze zobowiązaniami OBWE dotyczącymi tajności i równości głosowania oraz poszanowania decyzji wyborców.

Administracja wyborcza na wszystkich poziomach funkcjonowała w bezstronny i profesjonalny sposób, ciesząc się dużym uznaniem i zaufaniem społecznym. Reprezentacja kandydatów na poziomie lokali wyborczych przyczynia się do przejrzystości i bezstronności administracji wyborczej.

Wiele partii politycznych zarejestrowało swoje listy kandydatów i kandydatów na wybory. Jednak odmowa zarejestrowania przez administrację wyborczą ogólnopolskiej listy kandydatów Nowej Prawicy zwróciła uwagę na brak jasnych terminów weryfikacji podpisów.

Kampania przebiegała w sposób aktywny, zwłaszcza poza Warszawą – przedstawiciele partii politycznych i kandydaci podróżowali po całym kraju, organizując spotkania z wyborcami. Zapewniono stałe przestrzeganie podstawowych wolności.

Uregulowania dotyczące finansowania kampanii i partii politycznych są kompleksowe, cieszą się powszechnym zaufaniem uczestników procesu wyborczego i zapewniają przejrzystość, choć w tym zakresie mogłaby nastąpić dalsza poprawa w kilku obszarach, np. poprzez ujawnienie prywatnych darowizn na rzecz partii politycznych i wszystkich ponoszonych przez nie wydatków.

Polskie otoczenie medialne jest zróżnicowane i relacje z kampanii wyborczej przedstawiały wyborcom różne punkty widzenia. Jednak pewna zmiana struktury i składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mogłaby pomóc w uniknięciu wrażenia w społeczeństwie, że nadawcy

publiczni są pod wpływem rządu. Obowiązuje odpowiedzialność karna za zniesławienie i publiczne znieważenie, co może mieć wpływ na wolność słowa, zwłaszcza w okresie wyborów.

Prawo ustanawia jednolitą hierarchiczną strukturę odpowiedzialności w procesie skarg i odwołań. Od decyzji komisji wyborczych przysługuje odwołanie do komisji wyższej instancji aż do szczebla Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). Jednak choć od niektórych decyzji PKW przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego, to w innych przypadkach nie podlegają one zaskarżeniu – mianowicie związanych z rejestracją kandydatów i wynikami wyborów do Senatu – w których sądowy tryb odwoławczy nie obowiązuje. System odwoławczy związany z wyborami należy poddać rewizji w celu zagwarantowania skutecznego i szybkiego rozpatrywania wszystkich skarg, z możliwością dokonywania przez sądy oceny niektórych przypadków przed dniem wyborów.

Zgodnie ze standardową praktyką misji obserwacyjnych misja OBWE/ODIHR nie obserwowała przebiegu procedur w dniu wyborów w systematyczny i kompleksowy sposób. Natomiast w dniu wyborów członkowie misji OBWE/ODIHR odwiedzili wiele lokali wyborczych. W wizytowanych lokalach wyborczych głosowanie i liczenie głosów zdawało się na ogół przebiegać w spokojny i uporządkowany sposób. Jednak misja OBWE/ODIHR zauważyła powtarzające się zjawisko jawnego i grupowego głosowania, co jest niezgodne z podstawową zasadą tajności głosowania. Wytyczne dotyczące ustalania ważności głosowania były dość ścisłe i nieważne głosy stanowiły 4.5 procent wszystkich oddanych głosów.

Korzystną zmianą było wprowadzenie do nowo przyjętego Kodeksu wyborczego instytucji międzynarodowych obserwatorów. Misja OBWE/ODIHR uzyskała pełen dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego. Jednak przepisy nadal nie dopuszczają krajowych obserwatorów pozapartyjnych, do czego wzywał Dokument Kopenhaski z 1990 roku.

II. WPROWADZENIE I PODZIĘKOWANIA

W dniu 5 sierpnia 2011 r. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE zaprosiło OBWE/ODIHR do obserwacji wyborów parlamentarnych, które odbyły się 9 października. OBWE/ODIHR wysłało do Warszawy w dniach 9-11 sierpnia Misję Oceny Potrzeb (NAM), która zaleciła powołanie Misji Oceny Wyborów (EAM) do śledzenia przebiegu wyborów.

Misja EAM działała od 26 września do 13 października 2011 r. Na jej czele stał Julian Peel Yates i w jej skład wchodziło sześciu ekspertów wyborczych z sześciu państw członkowskich OBWE. Eksperci misji OBWE/ODIHR mieli bazę w Warszawie, lecz podczas realizacji zadań misji odwiedzili również Gdańsk, Katowice, Wrocław, Lublin, Toruń i Łódź. Zgodnie ze standardową praktyką misji EAM, zakres zadań misji OBWE/ODIHR nie przewidywał systematycznej i kompleksowej obserwacji przebiegu głosowania i liczenia głosów, choć misja wizytowała w dniu wyborów pewną liczbę lokali wyborczych.

Wybory były oceniane pod kątem ich zgodności ze zobowiązaniami OBWE i innymi międzynarodowymi standardami dotyczącymi demokratycznych wyborów, jak również z polskim prawem. Raport ten należy czytać w powiązaniu z wcześniejszymi raportami OBWE/ODIHR, które zawierają dodatkowe informacje o wyborach w Polsce i których zalecenia nadal obowiązują.¹ Po wyborach 2007 roku OBWE/ODIHR stwierdziło, że „wykazały one, że proces

¹ Raporty OBWE/ODIHR z poprzednich wyborów w Polsce można znaleźć pod adresem: <http://www.osce.org/odihr/elections/Poland>.

wyborczy jest demokratyczny i pluralistyczny, oparty na wysokim poziomie zaufania społecznego do uczciwości i bezstronności administracji wyborczej.”

OBWE/ODIHR pragnie podziękować Ministerstwu Spraw Zagranicznych i Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) za współpracę i pomoc udzieloną misji OBWE/ODIHR w czasie jej prac.

III. UWARUNKOWANIA

Poprzednie wybory parlamentarne odbyły się 21 października 2007 r. po rozwiązaniu rządzącej koalicji kierowanej przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Zwyciężyła Platforma Obywatelska (PO), zdobywając 209 mandatów w Sejmie, i utworzyła rząd większościowy z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL), które uzyskało 31 mandatów. PiS zdobyło 166 mandatów, lecz w czasie kadencji parlamentu kilku posłów PiS odłączyło się i utworzyło oddzielną partię – Polska Jest Najważniejsza (PJN). Koalicja Lewica i Demokraci (LiD), która zdobyła 53 mandaty, została rozwiązana w kwietniu 2008, dzieląc się na tworzące ją partie, w tym Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Socjaldemokrację Polską (SDPL). Mniejszość Niemiecka zachowała 1 mandat. W Senacie PO uzyskała 60 mandatów, PiS 39 mandatów oraz 1 mandat zdobył kandydat niezależny, były premier Włodzimierz Cimoszewicz.

Po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w kwietniu 2010 roku w Polsce odbyły się 20 czerwca przedterminowe wybory prezydenckie, po których nastąpiła druga tura 4 lipca. W wyborach zwyciężył Bronisław Komorowski z PO, zdobywając 53 procent głosów i pokonując brata zmarłego prezydenta i lidera PiS Jarosława Kaczyńskiego, który uzyskał 47 procent.

Polska jest stroną Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR) od 1977 roku. Ratyfikowała również w 1980 roku Konwencję ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) i podpisała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD) w 2007 roku, której dotychczas nie ratyfikowała. Konkluzje grupy roboczej ds. powszechnego przeglądu okresowego (UPR) dla Polski przyjęte przez Radę Praw Człowieka ONZ w 2008 roku zawierają 29 rekomendacji.²

IV. SYSTEM WYBORCZY I RAMY PRAWNE

Rzeczpospolita Polska ma parlament dwuizbowy składający się z 460-osobowego Sejmu (izby niższej) i 100-osobowego Senatu (izby wyższej). Posłowie na Sejm i senatorowie są wybierani na czteroletnią kadencję w głosowaniu tajnym w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Wybory parlamentarne ogłasza prezydent, wyznaczając termin ich przeprowadzenia na dzień wolny od pracy przypadający w okresie 30 dni przed upływem kadencji Sejmu i Senatu. Prezydent wybiera najwcześniejszy możliwy termin tych wyborów.

Posłowie na Sejm są wybierani z zachowaniem zasady proporcjonalności z 41 wielomandatowych okręgów wyborczych w systemie list otwartych. Liczba posłów wybieranych z okręgu wyborczego waha się od 7 do 20. Kandydaci niezależni nie mogą stawać do wyborów do Sejmu samodzielnie, lecz tylko ze wspólnej listy z innymi kandydatami w wielomandatowym

² Zob. pełny tekst raportu grupy roboczej ds. powszechnego przeglądu okresowego dla Polski pod adresem: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/89/PDF/G0813689.pdf?OpenElement>.

okręgu wyborczym. Ta praktyka jest niezgodna z par. 7.5 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 roku.³

Senatorowie są wybierani w systemie *first-past-the-post* („pierwszy na mecie”) i po raz pierwszy zostali wybrani w 100 okręgach jednomandatowych, a nie wielomandatowych, jak w poprzednich wyborach.

Partie polityczne, koalicje i grupy wyborców zamierzające kandydować w wyborach muszą utworzyć komitety wyborcze po ogłoszeniu wyborów. Komitety wyborcze są podmiotami prawnymi uprawnionymi do rejestrowania kandydatów. Komitety wyborcze, których listy kandydatów otrzymają w sumie co najmniej pięć procent łącznej liczby ważnych głosów oddanych w całym kraju (osiem procent w przypadku koalicji) uczestniczą w podziale mandatów w Sejmie metodą d’Hondta. Komitety wyborcze zarejestrowane przez mniejszości narodowe są zwolnione z wymogu przekroczenia progu wyborczego. W przypadku Senatu wybierany jest kandydat, który otrzyma najwięcej ważnych głosów w danym okręgu wyborczym.

Należy rozważyć możliwość zmiany systemu wyborczego w celu umożliwienia kandydatom niezależnym uczestniczenia w wyborach do Sejmu. Ponadto można ponownie rozważyć przepisy dotyczące podziału mandatów, aby stworzyć równą szansę uzyskania miejsc w Sejmie z list kandydatów startujących tylko w jednym okręgu wielomandatowym.

Polskie kompleksowe ramy prawne na ogół stanowią dobrą podstawę do przeprowadzenia demokratycznych wyborów zgodnie z zobowiązaniami OBWE i innymi normami międzynarodowymi. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeks wyborczy, ustawa o partiach politycznych, ustawa Prawo prasowe, ustawa o radiofonii i telewizji składają się na podstawowe ramy prawne wyborów parlamentarnych w Polsce. Do rozstrzygania sporów wyborczych mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego i prawa karnego. PKW wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego szczebla oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.⁴

Kodeks wyborczy został przyjęty w formie jednolitej ordynacji wyborczej 5 stycznia 2011 r. zgodnie z rekomendacjami poprzedniej misji OBWE/ODIHR. Od tego czasu był zmieniany sześciokrotnie.⁵ Późne wprowadzanie zmian do przepisów wyborczych jest niezgodne z zasadą stabilności prawa wyborczego, która mówi, że przepisy wyborcze nie powinny być poddawane zasadniczym zmianom w ciągu roku poprzedzającego wybory.⁶ Ponadto 20 lipca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał następujące przepisy Kodeksu wyborczego za niezgodne z Konstytucją: dotyczące przeprowadzania wyborów parlamentarnych i prezydenckich przez dwa dni i zabraniające wykorzystywania wielkoformatowych plakatów wyborczych oraz płatnych radiowych i telewizyjnych reklam wyborczych.⁷ Trybunał uznał również, że przepisy Kodeksu wyborczego zezwalające na oddawanie głosu przez pełnomocnika są zgodne z Konstytucją,

³ Ust. 7.5 stwierdza, że państwa członkowskie będą przestrzegać „prawa obywateli do ubiegania się, bez dyskryminacji, o urząd polityczny lub publiczny indywidualnie lub jako przedstawiciele partii politycznych lub organizacji.”

⁴ Art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁵ Ustawy z 3 lutego, 1 kwietnia, 15 kwietnia, 26 maja, 27 maja i 29 lipca 2011 r.

⁶ Zob. par. 63 – 65 „Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych” Komisji Weneckiej, str. 26, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

⁷ Zob. sprawa K 9/11 dotycząca Kodeksu wyborczego w Polsce, http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2011/K_09_11.doc.

która gwarantuje powszechność, równość, bezpośredniość i tajność wyborów.⁸ Decyzja ta została ogłoszona na niecałe trzy miesiące przed dniem wyborów.

PKW wydała szereg uchwał i decyzji w celu stworzenia ram regulujących kwestie, które nie zostały w pełni uregulowane przez prawo. Szczególne znaczenie miały uchwała z 17 sierpnia w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych (ObKW), dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania oraz uchwała z 22 sierpnia zmieniająca niektóre postanowienia poprzedniej uchwały dotyczącej rozwiązań dla niewidomych wyborców.

A. CZYNNE I BIERNE PRAWA WYBORCZE

Konstytucja i Kodeks wyborczy przyznają czynne prawo wyborcze obywatelom polskim, którzy ukończyli co najmniej 18 lat w dniu wyborów, lecz odmawiają prawa do głosowania osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądu zostały ubezwłasnowolnione albo pozbawione praw publicznych lub wyborczych.⁹

W obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), jak również międzynarodową dobrą praktyką.¹⁰ Misja OBWE/ODIHR odnotowała niedawne starania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich związane z przedstawieniem problemu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych ministrowi sprawiedliwości.¹¹

Można by rozważyć zmianę ograniczenia czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnością umysłową i pozbawiania praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i międzynarodową dobrą praktyką.

Poza karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż trzy lata, Kodeks karny przewiduje pozbawienie praw publicznych obejmujące pozbawienie czynnego i biernego prawa wyborczego „za przestępstwo popełnione z motywów zasługujących na szczególne potępienie.”¹² Jednak wbrew orzeczeniu ETPC Kodeks karny nie wymaga wykazania „związku między popełnionym przestępstwem a kwestiami dotyczącymi wyborów i demokratycznych instytucji.”¹³

⁸ Zob. art. 97 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹ Art. 62 Konstytucji i art. 10 Kodeksu wyborczego.

¹⁰ ETPC orzekł, że „bezkrytyczne pozbawienie praw wyborczych, dokonane bez zindywidualizowanej oceny sądu i oparte wyłącznie na stwierdzeniu niepełnosprawności umysłowej wymagającej częściowego ubezwłasnowolnienia nie może zostać uznane za stanowiące uzasadnioną podstawę ograniczenia prawa do głosowania”, sprawa Alajos Kiss przeciwko Węgrom, nr 38832/06, 20 maja 2010. Zob. również ust. 1.1.d.v opinii nr 190/2002 Europejskiej Komisji dla Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) w sprawie Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych, [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf), str. 6. Zob. również „Zmieniona deklaracja interpretacyjna kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych w zakresie udziału osób niepełnosprawnych w wyborach”, CDL-AD(2011)045, [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)045-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)045-e.pdf).

¹¹ Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, 2010, nr 2, str. 21 – 22.

¹² Art. 40 Kodeksu karnego.

¹³ ETPC, sprawa Greens i M.T. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 60041/08 i 60054/08, 23 listopada 2011 r.

Należy rozważyć konieczność wykazania związku między popełnionym przestępstwem a kwestiami dotyczącymi wyborów i demokratycznych instytucji jako podstawy pozbawienia praw wyborczych w ramach procedury pozbawienia praw publicznych.

Trybunał Stanu, organ powołany przez Sejm, może również orzec utratę praw wyborczych jako autonomiczną sankcję za naruszenie Konstytucji lub ustawy przez urzędników państwowych wysokiego szczebla lub posłów i senatorów w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.¹⁴

Obywatele polscy posiadający czynne prawo wyborcze, którzy ukończyli 21 lat najpóźniej w dniu wyborów, mogą być wybrani do Sejmu. Ci, którzy ukończyli 30 lat, mogą być wybrani do Senatu. W 2009 wprowadzono do Konstytucji zmianę wykluczającą możliwość wybierania do Sejmu i Senatu osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne.¹⁵ Ponadto Kodeks wyborczy pozbawia biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych osoby skazane za umyślne przestępstwo podatkowe i pozbawione biernego prawa wyborczego na mocy ustawy lustracyjnej. Zgodnie z ustawą lustracyjną kandydaci urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r. muszą złożyć oświadczenie ujawniające informację o wcześniejszej tajnej współpracy ze służbami specjalnymi dawnych władz komunistycznych. Osoba traci bierne prawo wyborcze w przypadku prawomocnego uznania tego oświadczenia przez sąd za nieprawdziwe. W odpowiedzi na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego oraz zgodnie z rekomendacją misji OBWE/ODIHR z 2007 roku nowelizacje ustawy lustracyjnej wprowadzone w 2007 roku zmieniły okres pozbawienia praw z 10 lat na okres od 3 do 10 lat.

B. OBSERWACJA WYBORÓW

Przepisy dopuszczające międzynarodowych obserwatorów zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego, częściowo wprowadzając w życie wcześniejszą rekomendację OBWE/ODIHR. Misja OBWE/ODIHR miała pełny dostęp do wszystkich organów wyborczych, do których się zwracała, w tym PKW, komisji okręgowych i obwodowych, korzystając z dobrej współpracy z ich strony. Jednak wbrew par. 8 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku nie przewiduje się obserwowania wyborów przez krajowe organizacje pozapartyjne.

Kodeks wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego zgodnie ze zobowiązaniami OBWE.

V. ADMINISTRACJA WYBORCZA

A. INFORMACJE OGÓLNE

Wybory parlamentarne obsługuje trójszczeblowa administracja wyborcza, na którą składają się PKW, 41 okręgowych komisji wyborczych (OKW) i ok. 25.993 obwodowych komisji wyborczych (ObKW).

PKW jest stałym organem ponoszącym ogólną odpowiedzialność za obsługę wyborów. W jej skład wchodzi dziewięciu sędziów czynnych lub w stanie spoczynku, powołanych przez prezydenta RP: po trzech z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Członkowie PKW wybierają spośród swego grona przewodniczącego i

¹⁴ Art. 198 Konstytucji i ustawa o Trybunale Stanu z 26 marca 1982 r.

¹⁵ Art. 11 § 2 Kodeksu wyborczego.

dwóch wiceprzewodniczących. Do obowiązków PKW należy zapewnienie przestrzegania prawa wyborczego, prowadzenie i aktualizacja rejestrów wyborców, rozpatrywanie skarg dotyczących działalności OKW, organizowanie działań w zakresie edukacji wyborców oraz ustalanie i ogłaszanie wyników wyborów.

Krajowe Biuro Wyborcze (KBW) jest organem wykonawczym PKW odpowiedzialnym za sprawy organizacyjne, administracyjne, finansowe i techniczne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów. KBW ma 49 delegatur – co najmniej jedną w każdym okręgu wyborczym, zaś każdą z nich kieruje komisarz wyborczy. Biura KBW zapewniają logistyczną obsługę prac ObKW w ścisłej współpracy z administracją lokalną.

W przeciwieństwie do PKW, organy administracji wyborczej niższego szczebla nie mają stałego charakteru. W skład każdej OKW wchodzi od 5 do 11 sędziów – których liczba jest uprzednio uzgadniana z PKW – zaproponowanych przez ministra sprawiedliwości. Zgodnie z przepisami, OKW powinny zostać utworzone przez PKW nie później niż na 48 dni przed dniem wyborów, przy czym każdej z nich przewodniczy jeden z 51 komisarzy wyborczych.¹⁶ OKW odpowiadają m.in. za nadzorowanie przestrzegania przepisów prawa wyborczego przez komisje wyborcze niższego szczebla, rejestrowanie list kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu, organizowanie losowania numerów list kandydatów, drukowanie kart do głosowania i rozstrzyganie skarg dotyczących funkcjonowania ObKW. OKW sporządza również zestawienia wyników z ObKW w swoim okręgu i przesyła je do PKW.

ObKW są powoływane nie później niż na 21 dni przed dniem głosowania w składzie 6-8 osób wskazanych przez komitety wyborcze, natomiast jednego członka wskazuje wójt. Struktura ObKW, w ramach której przedstawiciele komitetów wyborczych współpracują z samorządem lokalnym, sprzyja przejrzystości i zaufaniu społecznemu do procesu wyborczego. Jednak pewnym utrudnieniem w procesie tworzenia ObKW był fakt, że niektóre komitety wyborcze w większych miastach nie skorzystały z prawa wskazania członków, o czym poinformowali niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR.

Gminy odgrywają ważną rolę w obsłudze wyborów i odpowiadają za wyznaczenie obwodów, prowadzenie i aktualizację list wyborców, pomoc w zakresie szkolenia członków ObKW oraz przekazywaniu i odbiorze wszystkich materiałów wyborczych, w tym list wyborców. Wójt wyznacza na okres wyborów pełnomocnika i personel do technicznej obsługi wyborów.

Ogólnie biorąc, wybory parlamentarne w 2011 roku zostały zorganizowane i przeprowadzone w profesjonalny, kolegialny i przejrzysty sposób. Widoczny jest wysoki stopień szacunku i zaufania społecznego do poszczególnych organów odpowiedzialnych za obsługę wyborów, co poświadczają rozmówcy misji OBWE/ODIHR.

Aby zapewnić nie tylko utrzymanie, lecz również wzmocnienie zaufania społecznego, PKW mogłaby rozważyć możliwość organizowania okresowych powyborczych spotkań przeglądowych urzędników administracji wyborczej wszystkich szczebli w celu omówienia najlepszych praktyk, szkoleń i potencjalnych usprawnień procesu wyborczego.

B. REJESTRACJA WYBORCÓW

Krajowy rejestr ludności jest prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Na każde wybory władze samorządowe są zobowiązane do

¹⁶ W niektórych okręgach wyborczych powołuje się więcej niż jednego komisarza wyborczego.

sporządzania rejestrów wyborów we współpracy z PKW. Rejestry są pobierane z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL). Wyborcy mogą uzyskać informacje o umieszczeniu ich w rejestrze wyborców po złożeniu wniosku w gminie właściwej dla miejsca zamieszkania. Łączna liczba zarejestrowanych wyborców w całym kraju na potrzeby ostatnich wyborów wyniosła 30.512.850 osób.

Obywatele są z reguły umieszczani w rejestrze wyborców właściwym dla ich miejsca stałego zamieszkania. Możliwe jest jednak wystąpienie przez wyborców o wpisanie ich do rejestru wyborców w gminie właściwej dla miejsca czasowego zamieszkania; w takim przypadku gmina, w której wyborca jest zameldowany na stałe jest zawiadamiana o wniosku wyborcy o wpisanie go do innego rejestru. Zaświadczenie o prawie do głosowania może być wydane każdemu wyborcy, który nie będzie mógł głosować w lokalu wyborczym wyznaczonym przez gminę właściwą dla jego miejsca stałego zamieszkania. Wyborcy posiadający zaświadczenie o prawie do głosowania mogą oddać głos w dowolnym lokalu wyborczym w kraju i są dopisywani do spisu wyborców przez ObKW w dniu wyborów.¹⁷

Choć zaświadczenia o prawie do głosowania są wystawiane przez gminy według wzoru dostarczonego przez PKW, mają one różne formaty. Może to powodować pewne zamieszanie, ponieważ ObKW otrzymują zaświadczenia o prawie do głosowania dopiero w dniu wyborów.

W celu zapewnienia jednolitości i zwiększenia bezpieczeństwa procesu wyborczego PKW mogłaby rozważyć możliwość wprowadzenia znormalizowanego formatu zaświadczeń o prawie do głosowania wystawianych przez gminy.

Żaden z rozmówców nie zgłosił zastrzeżeń co do prawidłowości rejestrów wyborców. Misja OBWE/ODIHR odnotowała staranne działania gmin mające na celu zapewnienie terminowej aktualizacji rejestrów wyborców przed dniem wyborów. To podejście zapewniło maksymalną powszechność wyborów.

C. SPOSOBY GŁOSOWANIA

Kodeks wyborczy przewiduje różne sposoby oddawania głosu w wyborach, ułatwiając wyborcom uczestniczenie w nich, ze szczególnym uwzględnieniem wyborców niepełnosprawnych. Głosowanie przez pośredników w imieniu osób niepełnosprawnych i starszych (w wieku powyżej 75 lat) zostało wprowadzone po raz pierwszy w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010 r. Na potrzeby tych wyborów wprowadzono możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych i wyborców przebywających za granicą, wraz z możliwością posługiwania się przez niewidomych wyborców nakładkami w alfabecie Braille'a.

Kodeks wyborczy przewiduje możliwość głosowania za pośrednictwem pełnomocnika w przypadku osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności¹⁸ oraz starszych wyborców w wieku powyżej 75 lat. W celu głosowania przez pełnomocnika wyborcy muszą

¹⁷ Wyborcy złożyli łącznie 114.214 wniosków o dopisanie ich do rejestru wyborców w miejscu czasowego zamieszkania i wydano łącznie 188.549 zaświadczeń o prawie do głosowania. Termin wystąpienia o dopisanie do rejestru wyborców w miejscu czasowego zamieszkania ustalono na 4 października 2011 r., natomiast termin składania wniosków o wydanie zaświadczeń o prawie do głosowania upływał 7 października 2011 r.

¹⁸ Zob. art. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zawierający definicje i opisy stopni niepełnosprawności, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102141407>.

złożyć wniosek w gminie najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów. Zgodnie z prawem pełnomocnictwo jest wystawiane w miejscu stałego zamieszkania dla innego wyborcy zarejestrowanego w tej samej gminie. Z zasady jedna osoba może działać jako pełnomocnik tylko jednej osoby; w drodze wyjątku dana osoba może działać jako pełnomocnik dwóch wyborców, jeśli co najmniej jeden z nich jest członkiem rodziny. Kodeks wyborczy zabrania pobierania wynagrodzenia za występowanie w charakterze pełnomocnika lub „udzielania pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą.”¹⁹ W omawianych wyborach oddało głos przez pełnomocników 12.427 wyborców w całym kraju. Nie zgłoszono misji OBWE/ODIHR zarzutów dotyczących nadużyć związanych z głosowaniem przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych 9 października. Jednak zobowiązania OBWE i inne normy międzynarodowe dotyczące demokratycznych wyborów wymagają zapewnienia tajności i równości głosów oraz poszanowania decyzji wyborców.²⁰

Należy rozważyć możliwość zbadania alternatywnych sposobów głosowania dla wyborców niepełnosprawnych i starszych oraz dalszego uregulowania kwestii głosowania przez pełnomocnika w celu pełniejszego dostosowania przepisów do zobowiązań OBWE i innych norm międzynarodowych w zakresie demokratycznych wyborów.

Nowym sposobem głosowania wprowadzonym przez ostatnie zmiany przepisów wyborczych jest głosowanie korespondencyjne. Wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborcy zamieszkali za granicą są uprawnieni do oddawania głosu drogą pocztową. Aby uzyskać prawo do głosowania korespondencyjnego, wyborca musi dokonać zgłoszenia w gminie co najmniej 15 dni przed dniem wyborów.²¹ Na podstawie tego zawiadomienia gmina lub konsulát przesyła tym wyborcom „pakiet wyborczy” nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów.²²

Po raz pierwszy podczas polskich wyborów niewidomi wyborcy mieli możliwość głosowania drogą pocztową lub osobistego oddania głosu w lokalu wyborczym z użyciem nakładek w alfabecie Braille’a, co stanowi pozytywną zmianę wprowadzoną przez nowy Kodeks wyborczy.²³ Niewidomi wyborcy musieli zgłosić w gminie zamiar skorzystania z nakładki w alfabecie Braille’a co najmniej 14 dni przed dniem wyborów. Liczba dostarczonych nakładek w alfabecie Braille’a była ustalana na podstawie liczby wniosków wyborców dotyczących zamiaru głosowania za pomocą nakładki.²⁴ W całym kraju czterdziestu trzech wyborców zgłosiło zamiar głosowania korespondencyjnego za pomocą nakładek w alfabecie Braille’a, natomiast 214 zgłosiło zamiar głosowania za pomocą nakładek w alfabecie Braille’a w lokalach wyborczych. Niewidomi wyborcy mogli również głosować z pomocą wybranej osoby, z wyłączeniem członków ObKW.

¹⁹ Art. 60 Kodeksu wyborczego.

²⁰ Zob. ust. 5.1, 7.3 i 7.4 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r.; art. 25 paktu ICCPR; komentarz ogólny do art. 25, ust. 20-22; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku, Protokół nr 1 z 1952 r., art. 3.

²¹ Zgłoszenia można dokonać ustnie, na piśmie, telegraficznie, faksem lub elektronicznie.

²² Na te wybory pakiety do głosowania otrzymało 22.951 zarejestrowanych wyborców, z których 17.161 rzeczywiście oddało głos korespondencyjnie (w tym 817 osób niepełnosprawnych i 16.344 osób głosujących za granicą).

²³ Zob. ustawa z 27 maja 2011 r. (rozdział 7a) o zmianie ustawy Kodeks wyborczy w tym zakresie: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20111470881&type=1>. Zmiany te są zgodne z art. 29 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD), którą Polska podpisała, lecz jej nie ratyfikowała. Zob. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.

²⁴ Uchwała PKW z 22 sierpnia 2011 zmieniająca uchwałę z 17 sierpnia.

Wszyscy rozmówcy misji OBWE/ODIHR, w tym przedstawiciele organizacji osób niepełnosprawnych z zadowoleniem przyjęli te nowe sposoby głosowania, ułatwiające słabszym grupom korzystanie z praw wyborczych. Choć wyrażano obawy, że bardzo niewielu wyborców skorzysta z nowych mechanizmów, to jednak wiele osób stwierdziło, że ich liczba może wzrosnąć w przyszłych wyborach, kiedy wyborcy lepiej poznają nowe możliwości. Zwracano również uwagę, że część nowych rozwiązań została wprowadzona na krótko przed ogłoszeniem wyborów, wskutek czego nie było dość czasu na poinformowanie wyborców o procedurach i terminach. Podczas gdy organizacje osób niepełnosprawnych prowadziły szeroko zakrojone kampanie informacyjne skierowane do wyborców, działania edukacyjne ze strony PKW były ograniczone.

Przed wyborami PKW mogłaby rozważyć przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii edukacyjnej dla wyborców, skierowanej do osób niepełnosprawnych i wyjaśniającej zasady korzystania z nowych, przeznaczonych dla nich sposobów głosowania.

D. GŁOSOWANIE POZA GRANICAMI KRAJU

Polscy obywatele mieszkający za granicą, niezależnie od tego, czy ich pobyt ma charakter stały czy czasowy, mają prawo do oddania głosu w polskiej ambasadzie lub konsulacie w kraju zamieszkania osobiście albo korespondencyjnie. Wyborcy muszą zgłosić zamiar głosowania w konsulacie co najmniej 3 dni przed dniem wyborów lub złożyć w konsulacie zgłoszenie zamiaru skorzystania z korespondencyjnego trybu głosowania co najmniej 15 dni przed dniem wyborów. Wyborcy mieszkający za granicą są zaliczani do okręgu Warszawa I i głosują na listy kandydatów z tego okręgu.²⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiada za zorganizowanie i przeprowadzenie głosowania za granicą oraz przekazanie wyników do OKW Warszawa I.

VI. REJESTRACJA KANDYDATÓW

Komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne, koalicje i grupy wyborców mają prawo wskazywania kandydatów w wyborach do Sejmu. Zgodnie z prawem liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza od liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym ani większa od dwukrotności tej liczby.

Nowy Kodeks wyborczy wprowadził parytet co najmniej 35 procent osób każdej płci na listach kandydatów do Sejmu, przy czym parytet ten nie wpłynął na umieszczanie kandydatów na listach z zastosowaniem specjalnego mechanizmu, jak lista w systemie „zamka błyskawicznego”. Przepis ten z zadowoleniem przyjęły organizacje kobiece, które prowadziły kampanie na rzecz parytetów płci i jest on zgodny z wcześniejszą rekomendacją OBWE/ODIHR. Jednak w wybranym parlamencie reprezentacja kobiet uległa tylko skromnej poprawie w stosunku do stanu z 2007 roku,²⁶ co nasuwa wątpliwości co do obecnego sposobu wprowadzania w życie parytetu na rzecz zwiększenia udziału kobiet.

Zgodnie z prawem listy kandydatów w wyborach do Sejmu powinny być poparte podpisami co najmniej 5.000 wyborców zamieszkałych na stałe w danym okręgu wyborczym, zaś w wyborach do Senatu wymagana liczba podpisów wynosi 2.000. OKW odpowiadają za weryfikację

²⁵ Podczas tych wyborów łącznie 139.415 wyborców zgłosiło zamiar głosowania za granicą a 119.678 wyborców rzeczywiście oddało głosy, w tym 117.467 (98,15 procent) ważnych. Głosy oddane za granicą stanowiły 12,07 procent ogólnej liczby oddanych w okręgu wyborczym Warszawa I.

²⁶ W 2011 roku do Sejmu wybrano 112 kobiet, co stanowi wzrost w stosunku do 92 wybranych w 2007 roku.

podpisów popierających kandydatów i rejestrują listy po zweryfikowaniu prawidłowości wszystkich przedstawionych przez poszczególnych wyborców (imię i nazwisko, adres i numer ewidencyjny PESEL). Zgodnie z ustawą OKW może zwrócić się do komitetu wyborczego o usunięcie błędów z listy w ciągu trzech dni. Jednak ustawa nie określa żadnych norm ani procedur weryfikacji podpisów popierających kandydatów.

Kilku rozmówców skarżyło się misji OBWE/ODIHR, że podpisy lub całe wykazy podpisów są często unieważniane z błahych powodów, takich jak błędy ortograficzne. W istocie Sąd Najwyższy uznał sposób oceny danych osobowych wyborców przez komisje wyborcze w ramach procedury weryfikacji podpisów za nadmiernie rygorystyczny.²⁷ W tym zakresie należy uwzględnić wcześniejszą rekomendację OBWE/ODHIR w sprawie „*ujednoczenia zasad weryfikacji podpisów popierających kandydatów w skali całego kraju*”.

Kodeks wyborczy stanowi, że komitety wyborcze, których listy kandydatów są zarejestrowane w ponad połowie okręgów wyborczych (tzn. w co najmniej 21 z 41 okręgów wyborczych) powinny wystąpić z wnioskiem do PKW nie później niż na 40 dni przed dniem wyborów w celu uzyskania zaświadczenia potrzebnego do zarejestrowania ich list bez podpisów popierających w pozostałych okręgach wyborczych.²⁸ Ustawa stanowi również, że komitet wyborczy powinien zgłosić swoją listę kandydatów do rejestracji w OKW najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów do godziny 24.00.²⁹

Ta zbieżność terminów, wraz z brakiem konkretnego ustawowego terminu zakończenia weryfikacji podpisów, ostatecznie spowodowała, że komitety wyborcze zamierzające wystąpić o rejestrację w całym kraju musiały zgłosić do OKW swoje listy kandydatów z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym zweryfikowanie podpisów. Niektóre OKW poinformowały misję OBWE/ODIHR, że rozumieją 40-dniowy termin jako okres, w którym powinny zakończyć weryfikację podpisów, natomiast inne OKW argumentowały, że przy braku takiego terminu OKW powinna zakończyć proces weryfikacji podpisów w jak najkrótszym czasie.

Skutkiem tej niejasności terminów była szeroko nagłośniona sprawa Nowej Prawicy (NP) Korwina-Mikkego, której odmówiono rejestracji w całym kraju, choć ostatecznie zarejestrowała ona listy kandydatów w 21 okręgach wyborczych. NP utrzymywała, że choć złożyła listy kandydatów i wystąpiła do PKW o zaświadczenie o rejestracji ogólnopolskiej do 30 sierpnia, dwie OKW (Rybnik i Warszawa II) wydały decyzje o zarejestrowaniu list kandydatów dopiero po 30 sierpnia (odpowiednio 1 września i 5 września). Władze utrzymywały jednak, że w terminie uzyskania zaświadczenia o rejestracji ogólnopolskiej partia miała zarejestrowanych tylko 19 list kandydatów, w związku z czym PKW nie miała innej możliwości, jak odmówić dokonania rejestracji ogólnopolskiej.

Komitet wyborczy NP zakwestionował odmowę PKW w proteście wniesionym 14 września do Sądu Najwyższego,³⁰ który nie rozpatrzył tej skargi jako wniesionej przedwcześnie.³¹ Następnie komitet wyborczy złożył 15 września do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie podobny protest, który został oddalony przez sąd, ponieważ uznał on, że nie jest właściwy do

²⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 10/11 w nawiązaniu do jego orzecznictwa (z 9 sierpnia 2004 r., sygn. akt III SW 42/02).

²⁸ Zob. art. 210 § 3 Kodeksu wyborczego.

²⁹ 10 sierpnia 2011 r. PKW wydała informację ZPOW-503-56/11 stwierdzającą, że 40-dniowy termin upływa 30 sierpnia 2011 r.

³⁰ Sąd Najwyższy, sygn. akt III SW 12/11.

³¹ Zgodnie z art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego termin wnoszenia protestów do Sądu Najwyższego wynosi siedem dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw.

orzekania w tej sprawie.³² NP zapowiedziała zamiar wniesienia skargi do Sądu Najwyższego po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów.

Celem zapewnienia zgodności z zasadą równego traktowania należy zmienić przepisy, tworząc jasne wytyczne i procedury dotyczące weryfikacji podpisów. Ponadto należy uściślić i odrębnie ustalić terminy składania list kandydatów, weryfikacji podpisów przez OKW i składania w PKW wniosków o wydanie zaświadczenia o rejestracji ogólnopolskiej, uwzględniając wystarczająco długi czas na sfinalizowanie kolejnych etapów.

VII. KAMPANIA

Siedem komitetów wyborczych zarejestrowało ogólnopolskie listy kandydatów na posłów: PO, PiS, PSL, SLD, Ruch Palikota (RP), PJN i Polska Partia Pracy (PPP). Na potrzeby tych wyborów nie zarejestrowano żadnych koalicji.

Cztery inne komitety wyborcze zarejestrowały listy kandydatów w wielu okręgach wyborczych. NP zarejestrowała listy kandydatów w 21 okręgach wyborczych, Prawica w 20 okręgach, komitet Nasz Dom Polska - Samoobrona Andrzeja Leppera zarejestrował listy w 9 okręgach wyborczych, a komitet wyborczy reprezentujący mniejszość niemiecką zarejestrował listę w 1 okręgu wyborczym.

PO, PiS, SLD i PSL zarejestrowały kandydatów w większości spośród 100 okręgów wyborczych w wyborach do Senatu (PO i PiS – po 93 kandydatów; SLD i PSL – po 68 kandydatów). „Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu”, nowy ruch obywatelski kandydatów niezależnych, zarejestrowała kandydatów do Senatu w 30 okręgach wyborczych. Ponadto 83 komitety wyborcze zarejestrowały listy do Senatu, popierając kandydatów indywidualnych.

Kampania przebiegała spokojnie i większość rozmówców wskazywała, że jej ton kontrastował ze znacznie bardziej antagonizującą parlamentarną kampanią wyborczą 2007 roku. Kampania była spolaryzowana między dwiema wiodącymi partiami – rządzącą PO i opozycyjną PiS, przy czym kampanie obu partii były bardziej skupione na ich liderach, Donaldzie Tusku i [Jarosławie] Kaczyńskim niż na kwestiach politycznych. Obie partie zdawały się prowadzić swoje kampanie równolegle, z niewielkim stopniem interakcji, czego przejawem był brak debat publicznych między ich liderami.

Pojawienie się dwóch nowych partii – RP i PJN – przyczyniło się do większego zróżnicowania możliwości wyboru. PJN, partia, która oddzieliła się od PiS, promowała się jako partia spoza politycznego establishmentu. Natomiast nowa formuła przyjęta przez RP była skierowana do młodych ludzi. Warto zauważyć, że na czele listy kandydatów RP w Gdańsku znalazł się kandydat o otwarcie homoseksualnej orientacji, a na pierwszym miejscu Krakowie wystawiono kandydatkę transseksualną, przy czym oboje zostali wybrani do Sejmu.

Kampania, zwłaszcza poza Warszawą, była aktywna i wszystkie partie stosowały różne sposoby promowania swoich kandydatów. [Jarosław] Kaczyński i Janusz Palikot wydali książki w czasie kampanii, co wzbudziło wątpliwości, czy związane z tym koszty powinny być zaliczone do wydatków partii na kampanię. Ukazaniu się książki [Jarosława] Kaczyńskiego towarzyszyły billboardy przedstawiające kandydata, co można było uznać za część kampanii wyborczej.

³² Art. 384 i 493 Kodeksu wyborczego stanowią, że ten sąd może rozpatrywać spory wyborcze związane z wyborami samorządowymi.

Rozmówcy z partii politycznych poinformowali misję, że wydane pod koniec lipca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uchylające zakaz zamieszczania płatnych reklam i billboardów politycznych o powierzchni powyżej dwóch metrów kwadratowych negatywnie wpłynęło na ich zdolność planowania strategii partii, czego wynikiem była mniejsza liczba płatnych reklam politycznych i większe wykorzystanie Internetu. Mniejsze i młodsze partie polityczne, które nie otrzymują rocznych dotacji z budżetu państwa, takie jak RP, PjN i NP, były szczególnie aktywne w Internecie, wykorzystując blogi, YouTube i Facebook do prowadzenia kampanii.

Nie zgłoszono żadnych przeszkód w prowadzeniu kampanii ani przypadków naruszenia podstawowych wolności wypowiedzi, przemieszczania się i zgromadzeń. Natomiast bezpośrednio po wyborach odbyła się dyskusja na temat egzekwowania ciszy wyborczej.³³ Po zamknięciu lokali wyborczych KBW poinformowało media, że miało miejsce 79 przypadków naruszenia ciszy wyborczej oraz że aresztowano 24 osoby. Do najczęstszych przypadków należało rozpowszechnianie ulotek i plakatów oraz niszczenie plakatów wyborczych. Niektóre portale internetowe ostrzegały użytkowników, że wpisy uznane za naruszające ciszę wyborczą będą usuwane. Jednak blogerzy i użytkownicy mediów społecznościowych niekoniecznie przestrzegali tego zakazu. W szeroko nagłośnionej sprawie jeden z użytkowników Facebooka został przesłuchany przez policję po zamieszczeniu wpisu „Głosuję na PiS”. Takie przypadki wywołały powyborczą publiczną dyskusję w mediach o potrzebie zmiany przepisów dotyczących ciszy wyborczej celem uwzględnienia Internetu lub ich zniesienia.

VIII. FINANSOWANIE KAMPANII

Uregulowania dotyczące finansowania kampanii i partii politycznych są kompleksowe, cieszą się powszechnym zaufaniem podmiotów procesu wyborczego i zapewniają wysoki stopień przejrzystości. Finansowanie kampanii jest w pełni uregulowane w nowo przyjętym Kodeksie wyborczym, natomiast ustawa o partiach politycznych reguluje kwestie związane z finansowaniem partii politycznych. Obecny system finansowania partii politycznych został wprowadzony w grudniu 2001 roku poprzez nowelizację ustawy o partiach politycznych. Ostatnie zmiany dokonane w grudniu 2010 roku z inicjatywy rządzącej koalicji spowodowały zmniejszenie subwencji z budżetu państwa o ok. 43 procent.

A. FINANSOWANIE PARTII POLITYCZNYCH

Zgodnie z ustawą o partiach politycznych finanse partii politycznej mogą pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, przychodów z majątku oraz z dotacji i subwencji z budżetu państwa. W praktyce największy udział w finansowaniu partii politycznych mają środki publiczne. Według danych PKW finansowanie z budżetu państwa stanowi w przypadku dwóch największych partii politycznych (PO i PiS) ok. 80 procent łącznych dochodów partii.

Partie polityczne korzystają z dwóch rodzajów finansowania z budżetu państwa – dotacji i subwencji. Każda partia polityczna, koalicja lub komitet wyborczy i organizacja, która zdobywa przynajmniej jedno miejsce w Sejmie lub Senacie, jest uprawniona do otrzymania dotacji z budżetu państwa. Jej kwota jest obliczana na podstawie sumy wydatków zgłoszonych w sprawozdaniach finansowych i jest ona proporcjonalna do liczby uzyskanych mandatów w

³³ Art. 107 Kodeksu wyborczego stanowi, że „w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych, jest zabronione.”

Sejmie i Senacie. Ponadto każda partia polityczna, która otrzymuje więcej niż trzy procent łącznej liczby oddanych głosów lub jest częścią koalicji, która zdobywa więcej niż sześć procent oddanych głosów w wyborach do Sejmu, może uzyskać roczne subwencje z budżetu państwa w czasie trwania kadencji Sejmu.

Rozmówcy misji OBWE/ODIHR wyrażali na ogół zaufanie do systemu finansowania partii politycznych. Ich zdaniem finansowanie partii politycznych jest przejrzyste i przepisy ustawy o partiach politycznych wprowadzają jasne mechanizmy skutecznej kontroli. Podkreślając znaczenie przejrzystości finansowania partii politycznych, Konstytucja stanowi, że „finansowanie partii politycznych jest jawne.”

Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW jest organem odpowiadającym za monitorowanie i nadzorowanie finansów partii politycznych. Wielu rozmówców misji OBWE/ODIHR zwróciło uwagę na wysokie kompetencje i kwalifikacje tego zespołu w zakresie spraw związanych z finansowaniem partii i kampanii.

Partie polityczne otrzymujące roczne subwencje z budżetu państwa są zobowiązane do złożenia w PKW do 31 marca każdego roku sprawozdań finansowych informujących o wszystkich dochodach partii, wydatkach z funduszu wyborczego oraz wydatkach sfinansowanych z dotacji budżetowych. Jednak sprawozdania finansowe nie zawierają informacji o wydatkach partii na działalność statutową, które nie są finansowane z subwencji budżetowych.³⁴

W celu zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych zaleca się, aby sprawozdania finansowe partii politycznych obejmowały wszystkie wydatki partii politycznych, w tym wydatki na cele statutowe finansowane z prywatnych darowizn.

B. FINANSOWANIE KAMPANII

Zgodnie z Kodeksem wyborczym kampanię wyborczą prowadzą wyłącznie komitety wyborcze i może ona być prowadzona od daty ich zarejestrowania przez właściwy organ.

Jednak niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR stwierdzili, że kilka partii politycznych rozpoczęło kampanię jeszcze przed ogłoszeniem wyborów i rejestracją komitetów wyborczych. W odpowiedzi na tę sytuację PKW wydała trzy stanowiska mające na celu dokonanie rozróżnienia między działaniami agitacyjnymi podczas kampanii a działaniami partii politycznych w okresie poprzedzającym wybory. Ponadto PKW wskazała źródła finansowania, które mogą być wykorzystywane do celów prowadzenia kampanii.

W pierwszym stanowisku,³⁵ wydanym w reakcji na wczesne rozpoczęcie kampanii przez partie polityczne, PKW stwierdziła, że działania w okresie przedwyborczym, które noszą cechy kampanii wyborczej naruszają przepisy Kodeksu wyborczego. W drugim stanowisku,³⁶ stanowiącym odpowiedź na wniosek PO o wyjaśnienia dotyczące działań agitacyjnych w okresie przedwyborczym, PKW potwierdziła swoją pierwszą opinię i wskazała, że każdy materiał „noszący cechy kampanii wyborczej” może być finansowany wyłącznie ze źródeł komitetów

³⁴ „Raport zgodności w sprawie Polski” Trzeciej Rundy Oceny GRECO stwierdził, że nie została wprowadzona w życie rekomendacja, aby sprawozdania finansowe partii politycznych „obejmowały również te wydatki na działalność statutową, które nie są finansowane z subwencji otrzymywanych z budżetu państwa” – zob. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_EN.pdf).

³⁵ Stanowisko PKW ZPOW-557-1/11, zob. <http://pkw.gov.pl/gallery/23/54/13/235413/ZPOW-557-1-11.pdf>.

³⁶ Stanowisko PKW ZPOW-503-33/11.

wyborczych. Natomiast w trzecim stanowisku³⁷ PKW wskazała, że działania agitacyjne partii politycznych od dnia zarządzenia wyborów do zarejestrowania komitetu wyborczego muszą być finansowane „ze środków bieżących partii.”

Niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR zwrócili uwagę na niekonsekwencje tych stanowisk, w szczególności co do tego, czy komitety wyborcze są jedynymi podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie kampanii i za źródła finansowania, które mogą być wykorzystane do celów kampanii. Ten brak jasności spowodował zamieszanie wśród partii politycznych w okresie przedwyborczym.

Maksymalna kwota wydatków na cele kampanii partii politycznych, które rejestrują kandydatów do Sejmu i Senatu we wszystkich okręgach wyborczych, wynosi ok. siedmiu milionów euro. Zgodnie z ustawą do 80 procent tej kwoty może zostać wydatkowane na reklamę.³⁸ Suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego lub do funduszu wyborczego partii nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (łącznie ok. 4.600 EUR). Ustawa stanowi, że szczegóły wszystkich wpłat na rzecz komitetów wyborczych muszą być umieszczane na ich stronach internetowych.³⁹ Jednak zważywszy, że środki partyjnego komitetu wyborczego mogą pochodzić tylko z funduszu wyborczego partii, podczas kampanii wyborczej publikowane są tylko informacje o darowiznach na rzecz komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców. Rejestr prywatnych darowizn na rzecz partii politycznej jest załączany do jej sprawozdania finansowego, lecz nie jest publikowany.

Zaleca się, aby wszyscy kandydaci byli zobowiązani do publicznego ujawniania wszystkich darowizn na kampanię wyborczą, w tym rejestru prywatnych darowizn na rzecz partii politycznych. Zaleca się również, aby wszyscy kandydaci publikowali sprawozdania finansowe zawierające szczegółowe informacje o finansowaniu i wydatkach na swoich stronach internetowych.

Większość rozmówców misji OBWE/ODIHR z partii politycznych uznała wymagania dotyczące sprawozdawczości komitetów wyborczych za jasne i precyzyjne. Termin składania sprawozdań finansowych wynosi trzy miesiące od dnia wyborów. W ciągu 30 dni od złożenia sprawozdania finansowego PKW publikuje je w oryginalnej wersji w Biuletynie Informacji Publicznej. W ciągu sześciu miesięcy od złożenia sprawozdania PKW może wyjaśnić z danym komitetem wyborczym ewentualne braki oraz przyjąć lub odrzucić je na podstawach określonych w Kodeksie wyborczym. Okresy przewidziane na składanie i ocenę sprawozdań z finansowania kampanii zdają się być zbyt długie w świetle międzynarodowej praktyki.⁴⁰ Ponadto przed złożeniem sprawozdania finansowego PKW nie jest uprawniona do nadzorowania lub monitorowania wydatków związanych z kampanią.

Można rozważyć możliwość skrócenia terminów składania sprawozdań finansowych i ich publikacji. Można również rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmów nadzorowania rachunkowości komitetów wyborczych w okresie wyborów i przez krótki czas po dniu wyborów.

³⁷ Stanowisko PKW ZPOW-503-44/11, zob. <http://pkw.gov.pl/wydruk/type,artykul,id,47326.html?pdf>.

³⁸ Art. 136 Kodeksu wyborczego.

³⁹ Art. 140 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

⁴⁰ Zgodnie z par. 200 Wytucznych OSCE/ODIHR i Komisji Weneckiej w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych, „Sprawozdania dotyczące finansowania kampanii powinny być przekazane właściwym organom w terminie nie dłuższym niż 30 dni po wyborach”, zob. <http://www.osce.org/odihhr/77812?download=true>.

IX. MEDIA

Otoczenie medialne w Polsce jest zróżnicowane – funkcjonuje tu ponad 90 prywatnych kanałów telewizyjnych, ponad 290 prywatnych stacji radiowych i ok. 5 tys. periodyków, w tym ogólnopolskie i regionalne dzienniki, tygodniki, miesięczniki oraz wydania tematyczne.⁴¹

Polski rynek telewizyjny jest jednym z największych w Europie, zaś telewizja publiczna odgrywa na nim dominującą rolę. Telewizja Polska (TVP) nadaje na 9 kanałach ogólnych i tematycznych oraz 16 regionalnych (sieć TVP Info), przy czym ogólnopolskie TVP1 i TVP2 mają największą oglądalność. Ogólnopolskie stacje TVN i Polsat dominują w sektorze prywatnym.⁴² TVN łączy rozrywkę ze sprawami publicznymi i programami politycznymi, natomiast Polsat jest w większym stopniu nastawiony na rozrywkę. Radio publiczne (Polskie Radio) ma 5 stacji ogólnopolskich i 16 regionalnych. Prywatne Radio RMF FM i Radio ZET są liderami rynku. Tabloid Fakt dominuje na rynku mediów drukowanych z codziennym nakładem ok. 500 tys. egz., obok Gazety Wyborczej, wiodącego dziennika w wysokim standardzie z nakładem ok. 400 tys. egz. dziennie – dwukrotnie większym od nakładu swojego głównego konkurenta, Rzeczpospolitej.

A. RAMY PRAWNO-REGULACYJNE

Na ramy prawne mediów składają się Konstytucja, ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 roku i ustawa Prawo prasowe z 1984 roku. Konstytucja gwarantuje wolność prasy i zabrania wszelkiej cenzury środków społecznego przekazu oraz koncesjonowania prasy. Ustanawia również mandat i prerogatywy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) w celu zapewnienia ochrony wolności wypowiedzi i interesu publicznego, uregulowanych dokładniej w ustawie o radiofonii i telewizji.

KRRiT nadzoruje działalność nadawców publicznych i prywatnych, w tym również związaną z wyborami, i składa się z pięciu członków, z których dwóch powołuje prezydent, dwóch Sejm i jednego Senat. Kilku rozmówców misji OBWE/ODIHR pozytywnie oceniło działalność nowo powołanej Rady⁴³ przy rozpatrywaniu ich skarg. Jednak większość rozmówców uważa, że KRRiT oraz publiczni nadawcy telewizyjni i radiowi pozostają pod wpływem rządu. Procedury powoływania KRRiT, ograniczona liczba jej członków oraz brak systemu rotacji członków utrudniają pluralistyczną reprezentację w procesie decyzyjnym i działalności Rady.⁴⁴ Na jej instytucjonalną niezależność ma również wpływ fakt, że parlament może, wraz z prezydentem, rozwiązać całą Radę poprzez odrzucenie jej sprawozdania rocznego.

Aby zapewnić większą wiarygodność instytucjonalną i faktyczną niezależność nadawców publicznych, należy rozważyć możliwość zreformowania struktury i składu KRRiT. Można również rozważyć możliwość zmiany art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji, który umożliwia

⁴¹ Europejskie Centrum Dziennikarstwa, www.ejc.net/media_landscape/article/poland.

⁴² Średni udział w rynku głównych kanałów telewizyjnych, 12-18 września 2011 r., Nielsen Audience Measurement, www.agbnielsen.pl.

⁴³ W czerwcu 2010 roku KRRiT została rozwiązana zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji po zatwierdzeniu przez Bronisława Komorowskiego, czasowo pełniącego obowiązki prezydenta, decyzji o odrzuceniu sprawozdania rocznego KRRiT przez Sejm i Senat.

⁴⁴ Praska uchwała w sprawie przyszłości nadawców publicznych z 1994 roku stwierdza, że „niezależność nadawców publicznych musi zostać zagwarantowana przez odpowiednie struktury, takie jak pluralistyczne rady wewnętrzne lub inne niezależne organy”, IV Europejska Konferencja Ministerialna na temat polityki mediów masowych, Praga, grudzień 1994 roku. Zob. [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM\(2006\)004_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004_en.pdf).

odwołanie KRRiT po odrzuceniu jej rocznego sprawozdania z działalności.

Ustawa o radiofonii i telewizji z 1992 roku⁴⁵ reguluje kwestie dotyczące zarówno publicznych jak i prywatnych nadawców oraz ogólnie zapewnia polityczną równowagę w programach publicznej radiofonii i telewizji.⁴⁶ Zgodnie z wcześniejszą rekomendacją OBWE/ODIHR, KRRiT podjęła działania w celu monitorowania mediów we własnym zakresie pod kątem równowagi politycznej poza okresem kampanii i w jej trakcie. Nie jest jednak jasne, jak KRRiT określa i nadzoruje równowagę polityczną, ponieważ nie ma żadnego szczegółowego przepisu w tym zakresie. Ustawa o radiofonii i telewizji zabrania sponsorowania „programów wyborczych lub programów bezpośrednio związanych z kampaniami wyborczymi” albo sponsorowania programów lub innych audycji przez partie polityczne.⁴⁷

Choć ustawa Prawo prasowe z 1984 roku, która określa prawa, obowiązki i zadania dziennikarzy, była wielokrotnie nowelizowana, kilku rozmówców misji OBWE/ODIHR określiło ją jako przestarzałą. Jeden z jej przepisów przewiduje kary grzywny lub sankcje karne dla dziennikarzy, którzy nie publikują wypowiedzi w jej dosłownym brzmieniu i nie uzyskały autoryzacji od osoby udzielającej informacji przed jej opublikowaniem.⁴⁸

Niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR wyrazili obawę odnośnie do kilku przepisów prawnych ograniczających wolność mediów. Obowiązuje odpowiedzialność karna za zniesławienie i publiczne znieważenie.⁴⁹ Liczba spraw karnych za zniesławienie wzrosła znacznie w ciągu ostatnich dziesięciu lat, co utrudnia pracę dziennikarzy.⁵⁰ Trybunał Konstytucyjny potwierdził ostatnio, że art. 135 § 2 Kodeksu karnego, który stanowi, że „kto publicznie znieważa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech”, jest zgodny z Konstytucją.⁵¹ Przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów stwierdził przy kilku okazjach, że utrzymywanie ścigania dziennikarzy za zniesławienie narusza międzynarodowe standardy i zwrócił się do polskiego rządu „o rozważenie dekryminalizacji zniesławienia i skorzystania z możliwości uwolnienia mediów z obawy przed karą pozbawienia wolności (...) poprzez dopuszczenie do rozstrzygania spraw o zniesławienie w sądach cywilnych.”⁵²

Celem zapewnienia wolności mediów i ochrony wolności wypowiedzi, zwłaszcza w czasie wyborów, można rozważyć możliwość usunięcia z Kodeksu karnego przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za zniesławienie i publiczne znieważenie.

Art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji, który określa obowiązki i prawa nadawców związane z ich działalnością programową, zawiera abstrakcyjne pojęcia, które w praktyce zapewniają

⁴⁵ Ostatnio nowelizowana w 2011 roku.

⁴⁶ Zob. art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji.

⁴⁷ Zob. art. 17 ustawy o radiofonii i telewizji.

⁴⁸ Zob. art. 14 ustawy Prawo prasowe. W lipcu 2011 roku ETPC uchylił orzeczenie polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2008 roku, który stwierdził zgodność z konstytucją kary grzywny nałożonej na podstawie art. 14 ustawy Prawo prasowe, zob. sprawa Wizerkaniuk przeciwko Polsce, nr 18990/05, 5 lipca 2011 r.

⁴⁹ Art. 133, 135, 212, 226 Kodeksu karnego przewidują za zniesławienie i publiczne znieważenie prezydenta i różnych innych podmiotów państwowych kary pozbawienia wolności do lat trzech.

⁵⁰ Według Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie, w 2010 roku 51 z łącznej liczby 195 spraw o zniesławienie wniesiono do sądów przeciwko osobom, które poczyniły zniesławiające uwagi z wykorzystaniem mediów, w większości dziennikarzom.

⁵¹ Sprawa P12/09, 6 czerwca 2011 r., http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/Dz_Ustaw/p_12s09.htm.

⁵² Zob. komunikat prasowy przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów z 6 sierpnia 2007 r., <http://www.osce.org/fom/48844> i raport z 2008 roku, <http://www.osce.org/fom/38076>, str. 69 i 330. Zob. również rekomendacja nr 15 grupy ds. UPR dla Polski, <http://daccess-dds-n.y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/136/89/PDF/G0813689.pdf?OpenElement>.

KRRiT dużą uznaniowość interpretacji ustawy. Ust. 2 tego samego artykułu mówi o obowiązku szanowania przez nadawców przekonań religijnych odbiorców i chrześcijańskiego systemu wartości. W związku z tym raport przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów z 2008 roku zwraca uwagę na fakt, że „ograniczanie wolności wypowiedzi (...) nie powinno nigdy być wykorzystywane do ochrony konkretnych instytucji ani też abstrakcyjnych pojęć, koncepcji czy przekonań, w tym również religijnych.”⁵³ Takie przepisy mogą ograniczać zdolność dziennikarzy do wypowiadania się na temat potencjalnie kontrowersyjnych spraw, również w trakcie kampanii wyborczej.

Kodeks wyborczy wyraźnie zobowiązuje do równego traktowania komitetów wyborczych w odniesieniu do płatnych reklam wyborczych.⁵⁴ Podczas kampanii wyborczej komitety wyborcze zamieszczały reklamy polityczne zarówno w mediach publicznych jak i prywatnych. PKW nie otrzymywała poważniejszych skarg dotyczących nieuczciwego traktowania. Natomiast zwłaszcza mniejsze partie polityczne skarżyły się misji OBWE/ODIHR, że stawki za płatne reklamy polityczne w mediach nadawczych są nadmiernie wysokie.

B. RELACJONOWANIE KAMPANII W MEDIACH

Relacjonowanie kampanii wyborczej w mediach zapewniało wyborcom szeroki przegląd punktów widzenia. Dostępne przez Internet relacje w portalach informacyjnych i cyfrowych wydaniach mediów drukowanych stanowiły dodatkowe źródło informacji. Jednak zdaniem rozmówców misji OBWE/ODIHR poważne tematy polityczne były rzadko relacjonowane lub dyskutowane w czasie kampanii.

Kodeks wyborczy przewiduje bezpłatną emisję materiałów wyborczych przygotowanych przez komitety wyborcze w publicznej telewizji i radiu. Do bezpłatnej emisji na cały kraj były uprawnione tylko komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych.⁵⁵ Dzienny czas antenowy był podzielony równo i emisję realizowano w losowej kolejności przez 15 dni poprzedzających ciszę wyborczą. Ani PKW ani publiczne radio i telewizja nie otrzymały żadnych skarg dotyczących bezpłatnego czasu antenowego. TVP mogła (w porozumieniu z PKW) odmówić emisji materiałów wyborczych zawierających obraźliwe treści, zawiadamiając o tym prokuraturę w tym samym dniu; w związku z omawianymi wyborami nie skorzystała z tego prawa.

Zgodnie ze swoimi ustawowymi zobowiązaniami TVP1 zorganizowała cykl pięciu tygodniowych debat między komitetami wyborczymi, które zarejestrowały listy kandydatów do Sejmu we wszystkich okręgach wyborczych. Zdaniem kilku rozmówców misji OBWE/ODIHR uczestniczący w nich kandydaci często nie byli dobrze znani opinii publicznej. Prywatny kanał TVN24 zorganizował sześć debat, lecz ich oglądalność była znacznie mniejsza. Zostali zaproszeni popularniejsi kandydaci tylko z partii politycznych już reprezentowanych w parlamencie. Donald Tusk i Jarosław Kaczyński odmówili udziału w końcowej debacie liderów

⁵³ Wspólna deklaracja czterech specjalnych sprawozdawców ds. wolności wypowiedzi, zniesławiania religii, oraz ustawodawstwa antyterrorystycznego i antyekstremistycznego, <http://www.osce.org/fom/38076>, str. 49.

⁵⁴ Art. 119 § 4 Kodeksu wyborczego stanowi, że opłaty za reklamy polityczne przez cały okres kampanii nie mogą przekraczać stawek pobieranych za reklamy komercyjne i muszą być ustalane według stawek obowiązujących w dniu zarządzenia wyborów.

⁵⁵ W przypadku kandydatów do Sejmu odpowiednio od 15 do 30 godzin w programach ogólnopolskich oraz od 10 do 15 godzin w programach regionalnych TVP i Polskiego Radia. W przypadku kandydatów do Senatu odpowiednio od 5 do 10 godzin w programach ogólnopolskich i od 3 do 6 godzin w programach regionalnych TVP i Polskiego Radia.

na obu kanałach telewizyjnych, lecz pojawili się indywidualnie, udzielając wywiadów na antenie TVP2.⁵⁶

Choć Polskie Radio nie było zobowiązane ustawowo do przeprowadzenia debat, jej ogólnopolskie programy 1 i 3 zorganizowały debaty z udziałem przedstawicieli pierwszych ośmiu komitetów wyborczych, które zarejestrowały kandydatów do Sejmu, w tym NP.

KRRiT otrzymała osiem skarg dotyczących relacjonowania kampanii wyborczej. Większość z nich dotyczyła TVP, lecz żadna nie zawierała zarzutu istotnej nierównowagi w relacjonowaniu kampanii czy w dostępie kandydatów do mediów. Żaden z rozmówców misji OBWE/ODIHR nie zgłosił zastrzeżeń dotyczących rozpatrywania skarg przez KRRiT.

X. DZIEŃ WYBORÓW

A. GŁOSOWANIE

Zgodnie z przyjętą przez misję oceny wyborów praktyką, misja OBWE/ODIHR nie obserwowała przebiegu dnia wyborów w systematyczny czy kompleksowy sposób. Natomiast członkowie misji OBWE/ODIHR odwiedzili niektóre lokale wyborcze w dniu wyborów w aglomeracji warszawskiej i w Łodzi.

W lokalach wyborczych wizytowanych przez misję OBWE/ODIHR proces wyborczy był organizowany i prowadzony przez ObKW, której członków oceniono jako dobrze wyszkolonych, doświadczonych i zaznajomionych z procedurami wyborczymi. Członkowie misji OBWE/ODIHR odnotowali, że kobiety były dobrze reprezentowane w wizytowanych komisjach wyborczych niższego szczebla.

Lokale wyborcze są organizowane dla nie mniej niż 500 i nie więcej niż 3.000 zarejestrowanych wyborców. Na potrzeby wyborów utworzono łącznie 25.993 ObKW w całym kraju, z których 7.245 umożliwiała dostęp osobom niepełnosprawnym. Specjalne ObKW mogły być tworzone w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych, domach studenckich i na statkach.⁵⁷

Lokale wyborcze znajdowały się głównie w szkołach i innych budynkach użyteczności publicznej. Niektóre lokale wyborcze wizytowane przez misję OBWE/ODIHR zostały urządzone w przejściach lub wąskich korytarzach, co nie ułatwiało przepływu wyborców i nie zapewniało ObKW wystarczającej przestrzeni do odpowiedniej kontroli procesu wyborczego, zwłaszcza przy dużej liczbie wyborców przypisanej do poszczególnych lokali wyborczych.

Można rozważyć możliwość zmniejszenia maksymalnej liczby zarejestrowanych osób przypadających na jedną ObKW w celu zapewnienia zdolności ObKW do sprawowania kontroli nad tym procesem, zwłaszcza w przypadku dużej liczby głosujących.

⁵⁶ „Tomasz Lis na żywo”, TVP2. Począwszy od pierwszego tygodnia września 2011 roku liderzy lub czołowi politycy z siedmiu głównych partii uczestniczących w wyborach udzielili indywidualnych wywiadów lub uczestniczyli w debatach.

⁵⁷ Utworzono łącznie 773 ObKW w zakładach opieki zdrowotnej (w tym 259 dostępnych również dla osób niepełnosprawnych); 522 ObKW w domach pomocy społecznej (w tym 209 z dostępem dla osób niepełnosprawnych), 19 w domach studenckich, 191 w aresztach śledczych i 3 na statkach.

Po wejściu wyborców do lokalu wyborczego sprawdzano ich tożsamość i osoby bez dowodu osobistego lub innego dokumentu ze zdjęciem nie były dopuszczane do głosowania. Prawo wyborców do oddania głosu w danej ObKW ustalano poprzez sprawdzenie, czy ich nazwiska figurują w spisie wyborców. Przed wydaniem wyborcom kart do głosowania na kandydatów do Sejmu i Senatu byli oni proszeni o złożenie podpisu przy swoim nazwisku w spisie wyborców. Wyborcy mieli dokonać wyboru, stawiając znak „X” przy nazwisku kandydata tylko na jednej liście. PKW utrzymywała, że każdy inny sposób wskazania kandydata na liście (nawet jeśli zamiar wyborcy byłby jednoznaczny) spowodowałby unieważnienie głosu. Karty, na których postawiono więcej niż jeden znak „X” na tej samej liście uznawano za ważne, lecz głos przyznawano kandydatowi, którego nazwisko znajdowało się wyżej na liście. Jeśli jednak wyborca popełnił błąd przy wypełnianiu karty, nie miał możliwości otrzymania nowej karty.

Można rozważyć możliwość wprowadzenia do Kodeksu wyborczego przepisu umożliwiającego wydanie nowej karty do głosowania wyborcy, który przez pomyłkę ją uszkodził.

Zarejestrowane komitety wyborcze mają prawo oddelegowania do każdego lokalu wyborczego jednego męża zaufania. Ze względu na wielopartyjny skład ObKW, w przeszłości komitety wyborcze nie korzystały raczej z możliwości umieszczania w lokalach wyborczych mężów zaufania. Natomiast w dniach poprzedzających dzień wyborów PiS publicznie zgłaszało obawy co do rzetelności procesu wyborczego i ogłosiło zamiar wysłania partyjnych mężów zaufania do każdego lokalu wyborczego.

Frekwencja była stosunkowo niska i wyniosła 48,92 procent zarejestrowanych wyborców. Najwyższą frekwencję odnotowano w okręgu wyborczym Warszawa I, do którego dodawane są wyniki głosowania za granicą. OKW zorganizowały drukowanie kart wyborczych w liczbie odpowiadającej średnio ok. 85 procentom liczby uprawnionych wyborców w poszczególnych okręgach. OKW z reguły zachowały pewną liczbę kart do głosowania w rezerwie, wydając ObKW ok. 80 procent kart. W przeciwieństwie do poprzednich wyborów parlamentarnych, nie zgłoszono żadnych szczególnych problemów związanych z brakiem kart wyborczych w całym kraju.

W lokalach wyborczych, które wizytowała misja OBWE/ODIHR proces głosowania przebiegał w uporządkowany i spokojny sposób. Jednak we wszystkich wizytowanych lokalach większość wyborców zaznaczała swoje karty poza kabinami do głosowania na oczach innych osób, podczas gdy członkowie ObKW nie podejmowali żadnych czynności, aby zmienić ten stan rzeczy, pomimo przepisu ustawy, który stanowi, że przewodniczący ObKW powinien zapewnić tajność głosowania.⁵⁸ W lokalach wyborczych często znajdowały się stoliki z długopisami poza kabinami, co zdawało się zachęcać do jawnego głosowania. Członkowie misji OBWE/ODIHR zauważyli również przy kilku okazjach, że głosującym nie zabraniano wchodzenia do kabiny z inną osobą z rodziny. Sposób zorganizowania i urządzenia lokali wyborczych w wielu przypadkach nie ułatwiał zachowania tajności głosowania wbrew zobowiązaniom zawartym w Dokumencie Kopenhaskim OBWE z 1990 roku i innym normom międzynarodowym.

Jest to chyba odpowiedni moment na przeprowadzenie kompleksowego przeglądu praktyki i odpowiednich przepisów prawnych dotyczących tajności głosowania. Władze powinny również rozważyć dalsze działania na rzecz tajności głosowania, np. poprzez edukowanie wyborców i szkolenie komisji wyborczych w celu pełnego wprowadzenia w życie wszystkich procedur służących zapewnieniu tajności głosowania.

⁵⁸ Art. 42 § 1, art. 49 § 1 Kodeksu wyborczego.

B. LICZENIE GŁOSÓW I SPORZĄDZANIE ZESTAWIEŃ

W tych kilku lokalach wyborczych, w których obecni byli członkowie misji OBWE/ODIHR liczenie rozpoczęło się bezpośrednio po zamknięciu lokali wyborczych o godz. 21.00. Podczas liczenia głosów i sporządzania zestawień przestrzegano odpowiednich procedur; proces przebiegał na ogół w przejrzysty i sprawny sposób. Jednak książeczkowy format kart do głosowania do Sejmu spowodował, że proces liczenia głosów był czasochłonny i uciążliwy, czego zresztą spodziewało się wielu rozmówców misji OBWE/ODIHR.

Książeczkowy format kart do głosowania może wymagać zmiany, ponieważ powoduje poważne opóźnienia procesu liczenia głosów.

Przy ustalaniu wyników ObKW obliczają liczbę osób uprawnionych do głosowania, liczbę osób, którym wydano karty, liczbę głosów oddanych przez pełnomocników, liczbę nieważnych i ważnych kart, oddanych głosów nieważnych, oddanych głosów ważnych na wszystkie listy kandydatów, oddanych głosów ważnych na poszczególne listy kandydatów oraz oddanych głosów ważnych na poszczególnych kandydatów z tych list.⁵⁹

Wytyczne dotyczące ustalania ważności głosu są dość ściśle, szczególnie zważywszy na fakt, że wyborca nie może poprosić o nową kartę do głosowania. Podczas liczenia głosów misja OBWE/ODIHR zauważyła przypadki uznania głosu za nieważny pomimo jasnej intencji głosującego, ponieważ dwie linie nie krzyżowały się w wymagany sposób lub wyborca posłużył się innym symbolem do wskazania swojego wyboru. W ocenianych wyborach nieważne głosy stanowiły 4,52 procent łącznej liczby oddanych głosów (680.524 nieważnych głosów).

Należy dokonać zmiany ścisłego brzmienia ustawy i jej interpretacji w celu zapewnienia ważności głosu we wszystkich przypadkach, gdy zamiar głosującego jest oczywisty i bezsporny, a nie tylko wówczas, gdy wybór na karcie jest zaznaczony znakiem „X”.

Oficjalne wyniki są zestawiane na podstawie oryginalnych protokołów ObKW. Kopia protokołu wyników głosowania jest wywieszana w lokalu wyborczym, natomiast protokół wyników jest przekazywany przez ObKW elektronicznie i fizycznie do odpowiedniej OKW, która, po zsumowaniu wyników z całego okręgu wyborczego przesyła dane do PKW. Sumowanie wyników zostało przeprowadzone za pomocą programu komputerowego, z zastosowaniem różnych mechanizmów kontroli prawidłowości i automatycznego sygnalizowania błędów w sumowaniu wyników i sporządzaniu zestawień. PKW ogłosiła wyniki w Dzienniku Ustaw 12 października 2011 r.

XI. SKARGI I ODWOŁANIA

Przepisy ustanawiają jasno określony proces skarg i odwołań o jednolitej, hierarchicznej strukturze. Kodeks wyborczy przewiduje, że od decyzji komisji wyborczych można odwoływać się do komisji wyższego szczebla aż do poziomu PKW.⁶⁰ Ponadto komisarz wyborczy, który jest zwykle kierownikiem OKW, może anulować decyzje ObKW przyjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z wytycznymi PKW oraz skierować sprawę do OKW do ponownego rozpatrzenia lub podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnie.⁶¹

⁵⁹ Art. 228 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁶⁰ Art. 160 § 1 pkt 5, art. 172 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego.

⁶¹ Art. 167 § 2 Kodeksu wyborczego.

Wyborcy mają prawo zaskarżenia decyzji o odmowie wpisania do rejestru wyborców w ciągu trzech dni do właściwego miejscowo sądu rejonowego za pośrednictwem wójta gminy odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru wyborców. Wójt przekazuje skargę do sądu, lecz może również uznać skargę za zasadną i zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję.⁶² Misja Oceny Wyborów nie odnotowała istotnej liczby takich skarg ani nie została nich poinformowana.

Kodeks wyborczy przewiduje, że tylko niektóre decyzje PKW podlegają odwołaniu do Sądu Najwyższego. Są to odmowa przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i stwierdzenie ważności wyborów do Sejmu. Jest to sprzeczne z postanowieniem Konstytucji, która zapewnia ochronę prawa do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności lub praw⁶³ oraz ze zobowiązaniami OBWE.⁶⁴ Do najbardziej ewidentnych luk należą brak środka zaskarżenia w przypadku odrzucenia przez PKW odwołania od decyzji o odmowie zarejestrowania przez OKW listy kandydatów do Sejmu lub kandydata do Senatu. Kodeks wyborczy nie przewiduje również możliwości wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Senatu. Sądy rozstrzygają spory wyborcze w zakresie swoich uprawnień w skróconym postępowaniu nieprocesowym.⁶⁵

Kodeks wyborczy powinien przewidywać środek zaskarżenia dowolnej decyzji PKW, zwłaszcza w sprawach dotyczących rejestracji kandydata lub listy kandydatów, odmowy wydania zaświadczenia o rejestracji ogólnopolskiej komitetowi wyborczemu oraz możliwość wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów do Senatu.

Protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu może zostać wniesiony na piśmie do Sądu Najwyższego w ciągu siedmiu dni od ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.⁶⁶ Niektórzy rozmówcy misji OBWE/ODIHR wskazywali, że skargi złożone w okresie kampanii, jak również między dniem wyborów a oficjalnym ogłoszeniem wyników nie są rozpatrywane. Ogranicza to skuteczność dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia praw podstawowych, które przewiduje par. 5.10 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku i par. 18 Dokumentu Moskiewskiego OBWE z 1991 roku.

Należy rozważyć możliwość zmiany przepisów w celu umożliwienia sądom zbadania niektórych spraw przed dniem wyborów.

Ważność wyborów do Sejmu jest orzekana w dwuetapowej procedurze.⁶⁷ W pierwszym etapie trzech sędziowie Sadu Najwyższego podejmują decyzję w sprawie zasadności odwołania lub protestu oraz stwierdzają, czy naruszenie Kodeksu wyborczego miało wpływ na wyniki wyborów. W drugim etapie Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, na podstawie sprawozdania PKW i wspomnianych decyzji, orzeka o ważności wyborów do Sejmu oraz o ważności wyboru posła, w stosunku do którego wniesiono protest.

PKW poinformowała misję OBWE/ODIHR o 15 skargach złożonych do PKW i rozpatrzonych. Dwie z dziewięciu skarg dotyczących wyborów do Sejmu i dwie z sześciu skarg dotyczących Senatu uznano za uzasadnione.

⁶² Art. 20 § 4 Kodeksu wyborczego.

⁶³ Art. 77 ust. 2 Konstytucji.

⁶⁴ Par. 5.10 Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 roku.

⁶⁵ Art. 20, 111, 145, 149, 205, 242, 250 Kodeksu wyborczego.

⁶⁶ Art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁶⁷ Art. 242, 244 Kodeksu wyborczego.

ZAŁĄCZNIK: WYNIKI

Ostateczne wyniki ogłoszone przez PKW:⁶⁸

Łączna liczba zarejestrowanych wyborców	30.512.850
Łączna liczba oddanych głosów ważnych	15.050.027
Frekwencja (procentowo)	48,92%
Ważne głosy (procentowo)	95,48%

Sejm

	Komitety wyborcze w kolejności list kandydatów	Liczba otrzymanych głosów	Procentowy udział głosów	Zdobyte mandaty
1.	Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	4.295.016	29,89%	157
2.	Polska Jest Najważniejsza (PjN)	315.393	2,19%	
3.	Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	1.184.303	8,24%	27
4.	Ruch Palikota (RP)	1.439.490	10,02%	40
5.	Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	1.201.628	8,36%	28
6.	Polska Partia Pracy – Sierpień '80	79.147	0,55%	
7.	Platforma Obywatelska (PO)	5.629.773	39,18%	207
8.	Samoobrona Andrzeja Leppera	9.733	0,07%	
9.	Nowa Prawica (NP)	151.837	1,06%	
10.	Prawica	35.169	0,24%	
11.	Mniejszość Niemiecka	28.014	0,19%	1

Senat

Komitety wyborcze	Zdobyte mandaty
Platforma Obywatelska (PO)	63
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	31
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	2
Cimoszewicz do Senatu	1

⁶⁸

Zob. strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2011.pkw.gov.pl>.

Komitet Wyborczy Kazimierza Kutza	1
Komitet Wyborczy Marka Borowskiego	1
Komitet Wyborczy Rafała Dutkiewicza	1

INFORMACJA O OBWE/ODIHR

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE/ODIHR) jest główną instytucją OBWE udzielającą wsparcia państwom członkowskim „w zapewnianiu pełnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzeganiu zasad praworządności, propagowaniu zasad demokracji oraz (...) świadczeniu pomocy w budowaniu, umacnianiu i ochronie instytucji demokratycznych, a także inicjowaniu działań na rzecz tolerancji w społeczeństwie.” (Dokument Helsiński 1992). Stanowi to tzw. ludzki wymiar OBWE.

OBWE/ODIHR, którego siedziba mieści się w Warszawie, powstało pod nazwą Biuro ds. Walnych Wyborów podczas szczytu paryskiego w 1990 roku i rozpoczęło działalność w maju 1991 roku. Rok później zmieniono nazwę Biura, aby odzwierciedlała ona rozszerzony mandat obejmujący prawa człowieka i demokratyzację. Obecnie Biuro zatrudnia ponad 130 pracowników.

OBWE/ODIHR jest wiodącą instytucją w Europie w dziedzinie **obserwacji wyborów**. Corocznie koordynuje i organizuje pracę tysięcy obserwatorów, aby ocenić, czy wybory w regionie OBWE są przeprowadzane zgodnie ze zobowiązaniami OBWE, innymi międzynarodowymi normami demokratycznych wyborów i prawem krajowym. Jego unikalna metodologia zapewnia dogłębny wgląd w cały proces wyborczy. Poprzez programy pomocy OBWE/ODIHR pomaga państwom członkowskim w usprawnieniu ich systemów wyborczych.

Działalność Biura w dziedzinie **demokratyzacji** obejmuje zagadnienia praworządności, wsparcia legislacyjnego, demokratycznych rządów, migracji i wolności przemieszczania się oraz równouprawnienia płci. OBWE/ODIHR każdego roku realizuje szereg celowych programów pomocy służących rozwojowi demokratycznych struktur.

OBWE/ODIHR udziela również państwom członkowskim pomocy w wypełnianiu ich obowiązków w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności zgodnie ze zobowiązaniami OBWE w wymiarze ludzkim. Zadanie to realizuje we współpracy z różnymi partnerami, mając na celu krzewienie współpracy, budowę potencjału i przekazywanie wiedzy w obszarach tematycznych obejmujących prawa człowieka w kontekście zwalczania terroryzmu, zapewnienie ochrony praw człowieka w związku z handlem ludźmi, edukację i szkolenia w zakresie praw człowieka, monitorowanie praw człowieka i związaną z tym sprawozdawczość, jak również prawa człowieka i bezpieczeństwo kobiet.

W dziedzinie **tolerancji i niedyskryminacji** OBWE/ODIHR udziela państwom członkowskim pomocy we wzmacnianiu ich reakcji na przestępstwa na tle nienawiści oraz przypadki rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i inne formy nietolerancji. Działalność OBWE/ODIHR związana z tolerancją i niedyskryminacją koncentruje się na następujących obszarach: stanowienie prawa, szkolenia dla funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego, monitorowanie i zgłaszanie popełnianych na tle nienawiści przestępstw i incydentów oraz śledzenie reakcji na nie, jak również działalność edukacyjna na rzecz tolerancji, poszanowania i wzajemnego zrozumienia.

OBWE/ODIHR doradza państwom członkowskim w zakresie polityki dotyczącej społeczności **Romów i Sinti**. Działa na rzecz budowy potencjału i integracji społeczności Romów i Sinti oraz zachęca ich przedstawicieli do uczestniczenia w politycznych organach decyzyjnych.

Wszystkie działania ODIHR są prowadzone w ścisłej koordynacji i współpracy z państwami członkowskimi OBWE, instytucjami i jednostkami terenowymi OBWE oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Więcej informacji można uzyskać na stronie ODIHR (www.osce.org/odihr).