



ODIHR KRÓTKOTERMINOWA MISJA OBSERWACJI WYBORÓW Rzeczpospolita Polska, Wybory parlamentarne, 13 października 2019 r.

STANOWISKO W SPRAWIE WSTĘPNYCH WNIOSKÓW I USTALEŃ

WNIOSKI WSTĘPNE

Wybory parlamentarne do Sejmu i Senatu z dnia 13 października były dobrze przygotowane, ale stronniczość mediów i narracja nietolerancji w kampanii wyborczej budziły poważne wątpliwości. Wszyscy kandydaci mogli prowadzić kampanię wyborczą bez ograniczeń. Wysocy urzędnicy państwowi wykorzystywali wydarzenia organizowane ze środków publicznych w celu prowadzenia kampanii wyborczej. Dominacja partii rządzącej w mediach publicznych działała na ich znaczną korzyść. Dzień wyborów był dobrze zorganizowany, jednak tajność głosowania nie zawsze była egezekwowana. Natychmiastowe publikowanie cząstkowych wyników wyborów gwarantowało transparentność.

Ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i obejmują szczegółowe regulacje dotyczące kluczowych procesów wyborczych. Nowelizacja Kodeksu Wyborczego z 2018 uwzględniła niektóre z wcześniejszych rekomendacji ODIHR. Pozostałe rekomendacje pozostały nieuwzględnione, a reformie brakowało włączających i znaczących konsultacji.

Administracja wyborcza wypełniła swój mandat w sposób profesjonalny i transparentny, dotrzymała wszystkich ustawowych terminów dotyczących technicznego przygotowania wyborów i cieszyła się zaufaniem wśród interesariuszy. Niedawne zmiany związane z zakresem obowiązków pracowników administracji wyborczej, w tym wprowadzenie nowego pionu urzędników wyborczych, skomplikowały podział zadań na poziomie lokalnym, lecz wydaje się, że nie wpłynęły na jakość przygotowania dnia wyborów. Zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), które wejdą w życie po październikowych wyborach parlamentarnych, potencjalnie mogą zagrozić neutralności i bezstronności administracji wyborczej oraz instytucji nadzoru nad finansowaniem kampanii wyborczej. Ograniczenie instytucji głosowania korespondencyjnego znacząco zmniejszyła dostępność głosowania dla osób z niepełnosprawnością, jak również wpłynęła na udział w wyborach osób przebywających poza granicami kraju.

System rejestracji wyborców jest bierny i istnieje ogólne zaufanie co do jego rzetelności i sposobu funkcjonowania. Obywatele mogli zweryfikować czy zostali uwzględnieni w spisie wyborców, a także mogli głosować w miejscu czasowego pobytu na terenie całego kraju. Osoby ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych, mimo istniejących w tym zakresie standardów międzynarodowych, wcześniejszych rekomendacji ODIHR oraz regularnej krytyki ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji międzynarodowych.

W ogólnodostępnym procesie zarejestrowano 5 145 kandydatów (z 236 list) do Sejmu i 280 kandydatów w jednomandatowych okręgach w wyborach do Senatu. Mimo wcześniejszej rekomendacji ODIHR, w procesie weryfikacji podpisów pod listami poparcia dla kandydatów do Parlamentu, nadal brakowało przejrzystych i jednolitych zasad, co skutkowało niejednolitym poziomem kontroli dokonywanych przez komisje wyborcze.

Wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić swoją kampanię wyborczą, a podstawowe wolności w tym zakresie były respektowane. Sposób prowadzenia kampanii wskazywał na wysoki poziom polaryzacji politycznej w kraju, a część przekazów kampanii zawierało narrację nacjonalistyczną i

homofobiczną. Wielu wysokiej rangi funkcjonariuszy publicznych, będących jednocześnie kandydatami w wyborach, niemal codziennie brało aktywny udział w wydarzeniach organizowanych ze środków budżetu państwa, które często zawierały komunikaty i obietnice polityczne dotyczące lokalnego rozlokowania środków publicznych. Taka aktywność powodowała zacieranie się granicy pomiędzy państwem a partią polityczną. Wiele osób kwestionowało również aktywną rolę Kościoła Katolickiego w czasie kampanii wyborczej.

Z wyjątkiem kilku znaczących członkiń partii politycznych, kobiety nie pełniły ważnej roli w kampanii, włączając w to media. Z wyjątkiem jednego komitetu wyborczego, kwestie związane z prawami kobiet i społeczno-ekonomicznym równouprawnieniem płci nie pojawiały się regularnie w kampanii. Kodeks Wyborczy wprowadza kwoty płci, wymagając, aby każda płeć była reprezentowana przez co najmniej 35% osób na każdej liście kandydatów do Sejmu, w każdym okręgu wyborczym. Wymóg ten został spełniony, jednak w wyborach do Senatu kobiety stanowiły jedynie 16% ogólnej liczby kandydatów. Nie ma prawnej regulacji zobowiązującej by reprezentacja każdej płci była obecna w komisjach wyborczych; żaden z obecnych członków PKW nie jest kobietą.

Kodeks Wyborczy zezwala na finansowanie kampanii zarówno ze źródeł prywatnych, jak i publicznych oraz stanowi o jej limitach. Nadzór prowadzony przez PKW jest oparty na powyborczym audycie sprawozdań finansowych przedkładanych przez komitety wyborcze. Polskie prawo nie przewiduje wymogu składania przez komitety jakichkolwiek sprawozdań przed dniem wyborów, jak również nie daje narzędzi do monitorowania i śledzenia potencjalnych nadużyć w czasie kampanii. Takie rozwiązanie nie zapewnia odpowiedniej przejrzystości i nadzoru finansowania kampanii wyborczej.

Chociaż pluralistyczne, media są wyraźnie podzielone według różnych ideologii politycznych. Fakt ten w połączeniu z wyraźną stronniczością redakcyjną mediów, w szczególności nadawcy publicznego, oraz braku efektywnego nadzoru, negatywnie wpływało na możliwość dokonania świadomego wyboru. Co więcej, obecnie istniejące sankcje karne za zniesławienie i ograniczony dostęp do informacji publicznej ograniczają wolność słowa i wolność prasy.

Polskie prawo przewiduje środki prawne przeciwko decyzjom administracji wyborczej. PKW rozpatrzyło niewielką liczbę skarg otrzymanych w terminie. Brak jasnych zasad dotyczących odpowiedzialności oraz procedur w przypadku nadużyć zaistniałych w czasie prowadzenia kampanii ogranicza skuteczność środków odwoławczych. Dodatkowo, niektórzy rozmówcy wyrazili swoje wątpliwości, co do niezależności prokuratorów i sądów, co jest wynikiem połączenia funkcji prokuratora generalnego i ministra sprawiedliwości oraz innych reform sądownictwa.

Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR, ustawodawca dopuścił międzynarodową obserwację wyborów na wszystkich etapach procesu wyborczego. Ostatnie zmiany Kodeksu Wyborczego przewidują także obserwację społeczną. Organizacje pozarządowe akredytowały obserwatorów społecznych pomimo braku środków finansowych. Czasami zacierały się jednak granice pomiędzy obserwacją społeczną, a aktywnością partyjną.

WSTĘPNE WNIOSKI

Kontekst

Wybory przeprowadzone 13 października odbyły się w czasie dobrej koniunktury gospodarczej, a także w atmosferze głębokiej polaryzacji politycznej, podsycanej przypadkami narracji nietolerancji, kontrowersyjnymi zmianami legislacyjnymi i zarzutami korupcji wobec urzędników państwowych. 9

sierpnia 2019 r. w związku z zarzutami o nadużycie zasobów państwowych do celów prywatnych, marszałek Sejmu podał się do dymisji; tego samego dnia wybrano nowego marszałka Sejmu.

Od momentu dojścia do władzy w 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wprowadziło szereg istotnych zmian w ustawach regulujących sądownictwo oraz media publiczne, które przyczyniły się do zwiększenia liczby nominacji politycznych oraz wpłynęły na postrzeganie tych instytucji jako kontrolowanych przez rząd.¹ Podczas gdy zasada podziału władzy między władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą jest zapisana w Konstytucji, wielu rozmówców ODIHR LEOM skrytykowało ostatnie zmiany legislacyjne, które ich zdaniem podważają niezależność sądownictwa, odzwierciedlając tym samym obawy wyrażone uprzednio przez kilka organizacji międzynarodowych.² W 2016 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie przestrzegania zasady praworządności, a w grudniu 2017 r. zdecydowała o rozpoczęciu wobec Polski procedury przewidzianej w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony), mechanizmu prawnego pozwalającego na zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla Państwa Członkowskiego.³ W czerwcu 2019 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł o naruszeniu przez Polskę prawa Unii Europejskiej, poprzez regulacje dotyczące obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego i przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do dyskrecjonalnego decydowania o przedłużeniu ich kadencji ponad nowo ustanowiony wiek emerytalny.⁴ 10 października 2019 Komisja Europejska ponownie skierowała skargę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzając, że nowy system postępowań dyscyplinarnych dla sędziów nie zawiera regulacji prawnych zabezpieczających przed polityczną kontrolą tych postępowań.

Poprzednie wybory parlamentarne, które odbyły się w październiku 2015 r. zakończyły się uzyskaniem przez partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS) większości miejsc w obu izbach parlamentu i utworzeniem rządu.⁵ Na drugim miejscu ulokowała się rządząca w poprzedniej kadencji Platforma Obywatelska (PO), stając się główną partią opozycyjną. W wyborach samorządowych w 2018 roku PiS zdobył największą liczbę mandatów w większości Sejmików Wojewódzkich, ale przegrał w dużych i średnich miastach na rzecz Platformy Obywatelskiej lub kandydatów niezależnych. W maju 2019 roku w wyborach do Parlamentu Europejskiego PiS zdobyło 27 mandatów, PO, będąca liderem koalicji, zdobyła 22 mandaty a Wiosna, partia zarejestrowana w 2018 r., zdobyła 3 mandaty.

¹ Zmiany obejmowały m.in. nową procedurę wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego, upoważniającą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania "p.o. prezesa", instytucję nieznaną Konstytucji; kadencje części członków Krajowej Rady Sądownictwa odpowiedzialną za powoływanie sędziów, zostały przedwcześnie skrócone, a struktura KRS została zmieniona tak, aby 15 z 25 jej członków powoływanych było przez Sejm, a nie przez sędziów; funkcję Ministra Sprawiedliwości połączono z Prokuratorem Generalnym; w składzie nowej Rady Mediów Narodowych, odpowiedzialnej za powoływanie kierownictwa krajowych i regionalnych nadawców publicznych, większość powołanych członków stanowią członkowie partii PiS

² Zob. [Opinia ODIHR z 2017 r. Dot. Niektórych Przepisów Projektu Ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce](#). i [Opinia 2017 r. Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji \(Komisja Wenecka\)](#) oraz [Sprawozdanie z 2018 r. Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce](#).

³ Postępowanie wszczęto po uchwaleniu ustawy obniżającej obowiązkowy wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego i przyznającej Prezydentowi swobodę w zakresie przedłużania kadencji tych sędziów; przepisy te zostały zawieszono i uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za naruszające prawo europejskie.

⁴ Zob. Wyrok Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z 24 czerwca 2019, Sygn. Akt C-619/1818

⁵ Jako wynik wyborów z 2015 r.: w skład Sejmu wchodziły posłowie: PiS (235), PO (138), Kukiz'15 (42), Nowoczesnej (28), Polskiej Partii Ludowej (16) i mniejszości niemieckiej (1). Senat składa się z 61 mandatów PiS, 34 mandatów PO oraz po jednym członku wybranym z PSL i czterech senatorów z pozostałych komitetów wyborczych. Wśród wybranych parlamentarzystów 125 (27%) i 13 (13%) to kobiety, włączając w to marszałka Sejmu.

Ramy prawne i system wyborczy

Polska jest stroną najważniejszych międzynarodowych i regionalnych umów oraz traktatów związanych z przeprowadzaniem demokratycznych wyborów.⁶ Wybory parlamentarne są regulowane przez Konstytucję, Kodeks wyborczy i inne akty prawne.⁷ Państwowa Komisja Wyborcza jest uprawniona do wydawania wiążących dla komisji i urzędników wyborczych wytycznych, a także wyjaśnień dotyczących przepisów wyborczych dla nadawców medialnych, władz rządowych i komitetów wyborczych.

Ramy prawne systemu wyborczego są kompletne i obejmują szczegółowe regulacje dotyczące kluczowych procesów wyborczych, jednakże, regulacje dotyczące niektórych aspektów nie są wystarczająco rozbudowane, włączając w to zasady dotyczące prowadzenia kampanii przez funkcjonariuszy państwowych oraz przepisy dotyczące prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej przez podmioty trzecie. Niektóre luki proceduralne, takie jak brak jasno zdefiniowanych zasad odpowiedzialności i procedur składania skarg i zażaleń na naruszenia przepisów dotyczących prowadzenia kampanii zmniejszają efektywność przewidzianych w ustawach środków odwoławczych (zobacz również: Skagi i odwołania).

W styczniu 2018 r. Kodeks wyborczy został poddany gruntownej nowelizacji, która obejmowała zmiany w zasadach finansowania kampanii, składzie i kompetencjach organów przeprowadzających wybory oraz procedurach dotyczących samego dnia wyborów.⁸ Niektóre ze zmian, takie jak rozszerzenie środków odwoławczych od decyzji administracji wyborczej i wprowadzenie przepisów dotyczących społecznego nadzoru nad przeprowadzaniem wyborów są zgodne z wcześniejszymi zaleceniami ODIHR.⁹ Szereg innych zaleceń ODIHR pozostaje bez odpowiedzi, w tym zniesienie odpowiedzialności karnej za zniesławienie, dodatkowe wymogi dotyczące kwot płci na listach wyborczych, wprowadzenie alternatywy dla głosowania przez pełnomocnika oraz rewizja regulacji pozbawiających praw wyborczych osoby ubezwłasnowolnione.¹⁰

Procedura legislacyjna w jakiej wprowadzana była reforma Kodeksu Wyborczego w 2018 r. została skrytykowana przez wielu rozmówców ODIHR LEOM, którzy opisywali procedurę legislacyjną jako przeprowadzoną pośpiesznie, bez przeprowadzenia stosownej debaty publicznej i z pominięciem rzetelnych konsultacji społecznych.¹¹ Dodatkowo, również zmiany w składzie PKW, które wejdą w życie po nadchodzących wyborach parlamentarnych, mogą być potencjalnym zagrożeniem dla niezależności administracji wyborczej.¹² Te zmiany były wielokrotnie określane przez rozmówców

⁶ W tym Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia w 1979 r., Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 1965 r., Konwencja Przeciwko Korupcji z 2003 r., Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 r., Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.

⁷ Inne akty prawne: Ustawa o partiach politycznych, Ustawa o radiofonii i telewizji, Prawo o zgromadzeniach oraz Kodeks Karny.

⁸ Kolejne nowelizacje o charakterze technicznym zostały wprowadzone do Kodeksu Wyborczego w czerwcu 2018 r. a także w styczniu i lipcu 2019 rok.

⁹ Zob. [Wcześniejsze raporty ODIHR o Polsce](#).

¹⁰ Paragraf 25 Deklaracji Sтамбульskieј z 1999 roku, wszystkie państwa członkowskie OBWE zobowiązały się do zastosowania rekomendacji ODIHR w zakresie przeprowadzania wyborów.

¹¹ W paragrafie [17.1 \[w\] Dokument moskiewskiego spotkania konferencji na temat ludzkiego wymiaru KBWE z 1991 r.](#); państwa uczestniczące zobowiązały się do zapewnienia, że ustawodawstwo krajowe zostanie sformułowane i przyjęte w wyniku otwartego procesu urzeczywistniającego wolę narodu - bezpośrednio lub za pośrednictwem jego wybranych przedstawicieli.

¹² W skład nowej PKW wejdzie dwóch sędziów (jeden z Trybunału Konstytucyjnego i jeden z Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz siedmiu członków powoływanych przez partie polityczne proporcjonalnie do ich reprezentacji w Sejmie. Nowelizacja z 2018 r. ograniczyła również wybór -kandydatów na Szefa Krajowego Biura Wyborczego - organu wykonawczego PKW - do kandydatów nominowanych przez ministra spraw wewnętrznych.

ODIHR LEOM jako przejaw niszczenia niezależności politycznej instytucji publicznych i podważania zasady praworządności.¹³

Kandydaci do Senatu i Sejmu wybierani są na czteroletnią kadencję. Senatorzy wybierani są w systemie "kto pierwszy, ten lepszy" w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych. Wybrany zostaje kandydat, który otrzyma największą liczbę głosów. 460 posłów na Sejm wybieranych jest w proporcjonalnym systemie wyborczym z otwartymi listami w 41 okręgach wielomandatowych. W podziale mandatów w Sejmie biorą udział komitety wyborcze, których listy otrzymały co najmniej pięć procent ważnych głosów skali kraju (8% w przypadku koalicji). Komitety wyborcze zarejestrowanych i uznanych przez prawo mniejszości narodowych są zwolnione z wszelkich wymogów progowych.¹⁴

Administracja wyborcza

Wybory są przeprowadzane przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze (KBW), 41 Okręgowych Komisji Wyborczych oraz 27 089 Obwodowych Komisji Wyborczych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych ustanowiło dodatkowe 320 obwodowych komisji wyborczych w przedstawicielstwach dyplomatycznych i innych wyznaczonych miejscach w 92 krajach. Administracja wyborcza dotrzymała wszystkich terminów przewidzianych prawem związanych z technicznym przygotowaniem wyborów, a większość rozmówców ODIHR LEOM wyraziła zaufanie do jej pracy.

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem, w którego skład wchodzi dziewięciu aktywnych sędziów lub sędziów w stanie spoczynku, powołanych przez Prezydenta, z trzema członkami wskazanymi kolejno przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wszyscy obecni członkowie Państwowej Komisji Wyborczej to mężczyźni. Nie istnieją wymogi prawne dotyczące reprezentacji każdej z płci w komisjach wyborczych, a takie dane nie są zbierane przez PKW. Na sześć dni przed wyborami parlamentarnymi Państwowa Komisja Wyborcza wybrała nowego przewodniczącego spośród 9 członków Komisji; stanowisko to pozostało nieobsadzone od marca bieżącego roku. PKW podjęła szereg uchwał i decyzji dotyczących organizacji wyborów, a wszystkie z nich zostały opublikowane bezzwłocznie, urzeczywistniając zasadę transparentności.¹⁵

Krajowe Biuro Wyborcze jest stałym organem wykonawczym podlegającym Państwowej Komisji Wyborczej i posiada 49 delegatur w całym kraju. Szef KBW jest powoływany przez Państwową Komisję Wyborczą spośród kandydatów przedstawionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na skutek zmian w Kodeksie Wyborczym z 2018 roku, KBW powołała spośród lokalnych pracowników sektora publicznego około 2600 urzędników wyborczych, którzy są odpowiedzialni za pomoc w tworzeniu i szkoleniu obwodowych komisji wyborczych, posiadają także inne zadania o charakterze logistycznym. W praktyce, w skali kraju, funkcje jakie pełnili urzędnicy wyborczy bardzo się różniły, włączając w to zadania takie jak: szkolenie członków obwodowych komisji wyborczych, koordynację głosowania korespondencyjnego, dystrybucję materiałów wyborczych. Czynności te były jednocześnie często wykonywane przez administrację lokalną. Kilka

¹³ Reforma wyborcza z 2018 r. jest następstwem zmian legislacyjnych, które zwiększyły wpływ rządu na Trybunał Konstytucyjny, Krajową Radę Sądownictwa, sądy powszechne, prokuraturę, korpus służby cywilnej i media publiczne. W [ust. 3 dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#), państwa uczestniczące potwierdziły, że "demokracja jest nieodłącznym elementem praworządności i uznają one znaczenie pluralizmu w odniesieniu do organizacji politycznych"

¹⁴ Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz językach regionalnych uznaje mniejszości ormiańską, białoruską, czeską, niemiecką, żydowską, litewską, rosyjską, słowacką i ukraińską.

¹⁵ Wszystkie decyzje zostały opublikowane na stronie internetowej PKW i obejmowały decyzje dotyczące tworzenia OKW, procedur głosowania, przepisów dotyczących osób niepełnosprawnych oraz odwołań od decyzji OKW.

gmin zgłosiło zbyt mało lub zbyt późno zakontraktowanie urzędników wyborczych, co stworzyło trudności w dopełnieniu przez nich swoich obowiązków. Nie wydaje się jednak, by te zdarzenia miały wpływ na ogólną jakość administrowania wyborami.

Okręgowe Komisje Wyborcze są organami tymczasowymi składającymi się z od 5 do 11 członków zgłaszanych przez Ministra Sprawiedliwości.¹⁶ Są oni odpowiedzialni za rejestrację list kandydatów i kandydatów, nadzorowanie pracy obwodowych komisji wyborczych i ustalanie wyników wyborów w podlegających im okręgach wyborczych. Okręgowym Komisjom Wyborczym przewodniczą komisarze wyborczy, którzy zostali powołani przez Państwową Komisję Wybrczą na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na początku 2018 roku na 5-letnią kadencję. 35% wszystkich członków Okręgowych Komisji Wyborczych to kobiety, około 30 procent wszystkich OKW składa się wyłącznie z mężczyzn lub ma w swoim składzie tylko jedną kobietę. Kobiety przewodniczą w 15 z 41 OKW.

Skład obwodowych komisji wyborczych powołuje się spośród kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze i składają się z 5-13 członków, w zależności od liczby wyborców przydzielonych do danego obwodu wyborczego. Przedstawiciele administracji wyborczej zgłaszali ODIHR LEOM pewne trudności związane z rekrutacją członków obwodowych komisji wyborczych, co było spowodowane brakiem kandydatur ze strony komitetów wyborczych oraz braku zainteresowania obywateli, a także liczbą rezygnacji. Pozytywnym aspektem było to, że dysponowano rezerwowymi zgłoszeniami w związku z czym ewentualne braki w kadrze mogły zostać uzupełnione.¹⁷ KBW opracowało standaryzowany program szkoleniowy a także materiały szkoleniowe dla członków obwodowych komisji wyborczych, którzy zostali przeszkoleni przez urzędników wyborczych, przedstawicieli KBW i administrację lokalną. Sesje szkoleniowe obserwowane przez ODIHR LEOM były kompleksowe i cieszyły się wysoką frekwencją, przy czym formaty szkoleń różniły się od siebie.

PKW i KBW publikowały informacje dla wyborców na swojej stronie internetowej, a także w mediach tradycyjnych i społecznościowych, które były uzupełniane informacjami publikowanymi przez gminy i inne agencje państwowe. Gminy publikowały również wszelkie szczegóły dotyczące dnia wyborów i sposobu głosowania, a także dostarczały ulotki informacyjne dla mieszkańców. Prawodawstwo obliuguje gminy do zapewnienia informacji wyborcom z niepełnosprawnością w różnych dostępnych formatach (na żądanie). Aspektem pozytywnym było to, że niektóre spoty edukacyjne dotyczące wyborów emitowane przez telewizję publiczną były dostępne również w języku migowym dla osób głuchoniemych, choć informacje te były dostępne w ograniczonym zakresie. Informacje były publikowane na stronie internetowej PKW w wielu dostępnych formatach, w tym w wysokim kontraście i dużą czcionką, oraz audiotranskrypcją dla osób niedowidzących.

Regulacje PKW wymagają by nakładki w alfabecie Braille'a były dostępne w lokalach wyborczych lub dostarczone na żądanie przez gminy w dniu wyborów. W praktyce niektórzy rozmówcy ODIHR LEOM podkreślali, że taka metodologia była dodatkowym obciążeniem dla głosujących. ODIHR LEOM zaobserwował, że nakładki w alfabecie Braille'a nie miały ujednoczonego przez gminy wzoru. Pozytywnym aspektem było to, że niektóre gminy zapewniały transport dla osób z

¹⁶ Komitety wyborcze PiS i PSL mogły w pierwszej kolejności wyznaczyć członków obwodowych komisji wyborczych ze względu na fakt, że we wcześniejszych wyborach zdobyły mandaty w Sejmie, w tej samej konfiguracji politycznej. Dodatkowych członków obwodowych komisji wyborczych i powoływano na podstawie wniosków od pozostałych komitetów wyborczych. W niektórych przypadkach komitety wyborcze nie wyznaczyły swoich kandydatów i miejsca w komisji zostały uzupełnione w drodze losowania. W niektórych przypadkach komitety wyborcze, które nie wyznaczyły kandydatów w okręgowej komisji wyborczej, otrzymywały miejsca w komisji obwodowej, natomiast komitety wyborcze, które wyznaczyły swoich kandydatów, nie otrzymywały miejsc w tych komisjach.

¹⁷ Ostatnie zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadziły również możliwość rekrutacji członków OKW spoza ich województwa.

niepełnosprawnością ruchową po uprzednim zgłoszeniu takiego zapotrzebowania. PKW utworzyła 14,498 lokali wyborczych, które miały być całkowicie dostępne dla osób z niepełnosprawnością, co przekraczało wymaganą przez prawo liczbę. Wielu rozmówców, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich, zwrócili jednak uwagę na kontynuację trudności z niedostosowaniem infrastruktury w wielu lokalach wyborczych (zob. *Dzień wyborów*). Dodatkowo, ostatnie zmiany w Kodeksie Wyborczym zlikwidowały możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, co wzbudza obawy, co do dostępności głosowania osobom o ograniczonej sprawności ruchowej lub z innymi niepełnosprawnościami fizycznymi.¹⁸

Prawo do głosowania i rejestracja wyborców

Obywatele w wieku co najmniej 18 lat mają prawo do głosowania, chyba że prawa tego zostali pozbawieni prawomocnym orzeczeniem sądu lub Trybunału Stanu, w tym na podstawie orzeczenia o niepełnosprawności intelektualnej, pomimo zobowiązań międzynarodowych i wcześniejszych zaleceń ODIHR.¹⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich wezwał niedawno władze do rewizji przepisów Konstytucji, Kodeksu Cywilnego i innych aktów związanych z instytucją ubezwłasnowolnienia osób niepełnosprawnych, w celu m.in. zniesienia ograniczenia czynnego prawa wyborczego.²⁰

Rejestracja wyborców jest bierna. Stały rejestr wyborców, oparty na danych z krajowego rejestru ludności, jest prowadzony przez gminy pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej wraz z odpowiednimi biurami delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Wstępne spisy wyborców zostały utworzone 23 września a ostateczne na dwa dni przed dniem wyborów i łącznie obejmowały 30 173 043 osób uprawnionych do głosowania. Dodatkowo około 332 000 obywateli zarejestrowało się w celu zagłosowania za granicą w obwodowych komisjach wyborczych, w przedstawicielstwach dyplomatycznych. Rozmówcy ODIHR LEOM wyrazili ogólne zaufanie, co do rzetelności i sposobu sporządzania spisu wyborczego.

Wyborcy mogli zweryfikować, czy zostali uwzględnieni w spisie wyborców w swoim urzędzie gminy.²¹ Do 8 października wyborcy mogli ubiegać się o dopisanie do spisu wyborców w miejscu tymczasowego pobytu bez podania wyjaśnień.²² Wyborca mógł dokonać tego osobiście lub poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP) obsługiwaną przez Ministerstwo Cyfryzacji. Wyborcy mogli także ubiegać się o zaświadczenie o prawie do głosowania, które pozwala na głosowanie w każdym lokalu wyborczym w kraju i za granicą. W takim przypadku, wyborcy zostali usunięci ze spisu wyborców w swoim miejscu zamieszkania i dodani do spisu wyborców w obwodzie, w którym oddali swój głos w dniu wyborów.

¹⁸ Tylko 1 093 osoby w kraju zarejestrowały chęć głosowania korespondencyjnego w tych wyborach, w porównaniu z 9 927 w 2015 r. Liczba osób zarejestrowanych do głosowania przez pełnomocnika wzrosła o 24%, do 12.388 z 10.020 w 2015 roku.

¹⁹ Rozmówcy ODIHR LEOM oszacowali, że w tych wyborach około 100 000 osób zostało pozbawionych prawa wyborczego na podstawie orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu. Zob. art. 1, 12 i 29 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r., Punkt 9.4 Komunikatu nr 4/2011 Komitetu Konwencji z 2013 r. stanowi, że "wyłączenie prawa do głosowania na podstawie postrzeganej lub faktycznej niepełnosprawności psychospołecznej lub intelektualnej, w tym ograniczenie na podstawie zindywidualizowanej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność". Zob. również pkt 7.3 i 24 dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.

²⁰ Zob. paragraf 52 [w:] Komitet ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, uwagi końcowe z 2018 r. w którym Komitet wezwał władze do "uchylenia wszystkich przepisów odmawiających osobom z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osobom pozbawionym zdolności prawnej, czynnego prawa wyborczego i innych praw politycznych.

²¹ PKW i władze lokalne poinformowały ODIHR LEOM, że listy wyborców nie są publikowane w inny sposób, powołując się na zasady ochrony danych osobowych (RODO).

²² W takich przypadkach gmina, w której zarejestrowany jest wyborca, jest powiadamiana o wniosku wyborcy o wpisanie go na inną listę wyborców.

Rejestracja kandydatów

Prawo do kandydowania w wyborach do Sejmu i Senatu posiadają obywatele z prawem do głosowania, którzy ukończyli odpowiednio 21 i 30 lat najpóźniej w dniu wyborów. Obywatele skazani na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, a także osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, w tym również ze względu na niepełnosprawność intelektualną, są pozbawieni biernego prawa wyborczego, co stoi w sprzeczności z zobowiązaniami międzynarodowymi.²³ Dodatkowo, osoby podlegające przepisom o Ustawie lustracyjnej są pozbawione prawa do kandydowania.²⁴

Komitety wyborcze reprezentujące partie polityczne, koalicje lub grupy wyborców mają wyłączne prawo do zgłaszania kandydatów do wyborów.²⁵ PKW zarejestrowała 88 komitetów wyborczych, które zgłosiły do okręgowych komisji wyborczych swoich kandydatów, dołączając do zgłoszenia co najmniej 5000 podpisów wyrażających poparcie wyborców pod listą kandydatów do Sejmu i co najmniej 2000 podpisów wyrażających poparcie wyborców dla kandydata do Senatu.²⁶ 10 komitetów wyborczych zarejestrowało listy kandydatów, w tym również jedna lista reprezentująca mniejszość niemiecką. Pięć z omawianych komitetów zarejestrowało listy kandydatów do Sejmu w więcej niż połowie wszystkich 41 okręgów wyborczych i w rezultacie były uprawnione do zgłoszenia list w pozostałych okręgach wyborczych bez wymogu poparcia zgłoszenia podpisami wyborców.²⁷

Kodeks Wyborczy określa zasady weryfikacji podpisów poparcia, które są doprecyzowane przez uchwały PKW, jednak OKW mają swobodę w decydowaniu o tym jak szczegółowo będą weryfikować dane zamieszczone na listach poparcia, a praktyka komisji jest zróżnicowana.²⁸ W związku z nieprawidłowościami w dokumentach zgłoszonych przez dwa komitety wyborcze, PKW wezwała wszystkie OKW do szczegółowego zbadania podpisów na listach poparcia jednego z tych komitetów i weryfikacji danych w centralnym rejestrze PESEL.²⁹ Po przeprowadzeniu procesu weryfikacyjnego okręgowe komisje wyborcze odrzuciły 12 list kandydatów do Sejmu i 19 kandydatów do Senatu. 2/3 z tych decyzji dotyczyło dwóch wspomnianych wcześniej komitetów.

²³ Zob. art. 3, 12 i 29 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych

²⁴ Artykuł 11.2 Ordynacji wyborczej stanowi, że osoby, które brały czynny udział w służbach bezpieczeństwa w latach 1944-1990, mogą cieszyć się biernym prawem wyborczym po odwołaniu, na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) przewiduje, że przepisy dotyczące lustracji powinny być stale weryfikowane. Zob. Zhdanoka vs. Łotwa, ETPCz, App. no. 58278/00, 16 marca 2006 r.; Adamsons vs. Łotwa, ETPCz, App. no. 3669/03, 24 czerwca 2008 r.

²⁵ Artykuł 11.2 Ordynacji wyborczej stanowi, że osoby, które brały miały czynny udział w służbach bezpieczeństwa w latach 1944-1990, mogą cieszyć się biernym prawem wyborczym po odwołaniu, na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) przewiduje, że przepisy dotyczące lustracji powinny być stale weryfikowane. Zob. Zhdanoka vs. Łotwa, ETPCz, App. no. 58278/00, 16 marca 2006 r.; Adamsons vs. Łotwa, ETPCz, App. no. 3669/03, 24 czerwca 2008 r.

²⁶ W dniu wyborów zarejestrowanych było 85 komitetów wyborczych, 3 komitety postanowiły o samorozwiązaniu.

²⁷ Tymi komitetami były Koalicja Obywstelska (KO), Konfederacja oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), która prowadziła kampanię pod nazwą Lewica, Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Polskie Stronictwo Ludowe (PSL). Wszystkie te komitety posiadają na swoich listach kandydatów pochodzących z różnych partii politycznych.

²⁸ [Sekcja 1.3. iii 2002 Komisja Wenecka Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych rekomenduje by „sprawdzanie podpisów poparcia było regulowane przez jasne zasady”.](#)

²⁹ W piśmie do wszystkich OKW z dnia 4 września 2019 r. PKW powołała się na przypadki nieważnych podpisów poparcia złożonych przez Komitet Wyborczy Wyborców Bezpartyjni i Samorządowcy w okręgach w Tarnowie i Piotrkowie Trybunalskim i zwróciła się do komisji okręgowych o weryfikację wszystkich podpisów poparcia złożonych przez ten komitet w bazie PESEL. W Gdańsku ta dodatkowa weryfikacja doprowadziła do zmiany wcześniejszej decyzji o zarejestrowaniu listy kandydatów wspomnianego komitetu. W tym samym piśmie zwrócono się również o weryfikację kandydatów nominowanych przez Komitet Wyborczy Skuteczni Piotra Liroya-Marca, ze względu na przypadki niekwalifikowalnych kandydatów znajdujących się na jego listach w Tarnowie i Koninie. OKW w Siedlcach w podobny sposób cofnęła, w wyniku dodatkowej kontroli, swoją pierwotną decyzję o zarejestrowaniu listy tego komitetu, do czego przyczyniła się rozmowa telefoniczna z PKW.

W ogólnodostępnym procesie ostatecznie zarejestrowano 5 122 kandydatów (z 234 list) do Sejmu i 278 kandydatów do Senatu.³⁰ Informacje o zarejestrowanych kandydatach były niezwłocznie publikowane na stronie internetowej PKW i w mediach, co zapewniało wyborcom możliwość zapoznania się z kandydatami. Podczas gdy Kodeks wyborczy wymaga, aby każda płeć była reprezentowana przez co najmniej 35% kandydatów na liście w każdym okręgu wyborczym, nie zawiera on żadnych wymogów dotyczących kolejności umieszczania kandydatów według płci na listach wyborczych, które są otwarte i mogą powodować głosowanie preferencyjne.³¹ W tych wyborach, kobiety stanowiły 46 (16%) kandydatek do Senatu i 2 163 (42%) kandydatek do Sejmu. Kobiety otwierały jedynie 46 z 236 list i znalazły się w 28% na pierwszych trzech miejscach spośród wszystkich list kandydatów do Sejmu.³²

Kampania wyborcza

Oficjalny okres kampanii rozpoczął się od dnia zarządzenia wyborów, tj. 9 sierpnia, i trwał do 24 godzin przed dniem wyborów. Wszyscy kandydaci mogli swobodnie prowadzić swoją kampanię wyborczą, a podstawowe wolności były respektowane. Kampania była wysoce spolaryzowana, a jej negatywny charakter narastał.³³ Przekazy niektórych uczestników kampanii miały charakter podżegający, zawierały narrację nacjonalistyczną, homofobiczną i mowę nienawiści, wywoływały poczucie zagrożenia i negatywne emocje w stosunku do społeczności LGBTI, niechrześcijan i innych mniejszości.³⁴

Działania prowadzone w ramach kampanii kandydatów z całego kraju rozpoczęły się od konwencji organizowanych w dużych miastach. Kampania była prowadzona głównie na poziomie lokalnym i polegała przede wszystkim na organizowaniu spotkań z wyborcami, konferencji prasowych, jak i rozdawaniu ulotek.³⁵ Większość wydarzeń kampanii wyborczej obserwowanych przez ODIHR LEOM była dostępna dla osób z niepełnosprawnością fizyczną, jednakże głośniki nie były wyposażone w transkrypcję lub tłumaczenie w języku migowym. Co więcej, osoby ubezwłasnowolnione nie miały prawa do tworzenia i dołączania do publicznych stowarzyszeń oraz inicjowania publicznych zgromadzeń, co stoi w sprzeczności z międzynarodowymi standardami.³⁶

³⁰ Na podstawie art. 265a, OKW w Białymstoku zaakceptowała zastąpienie kandydata do Senatu PiS z okręgu wyborczego nr 59, który zmarł na dwa tygodnie przed dniem wyborów. Decyzja ta została zakwestionowana przez KO, która twierdziła, że OKW nieprawidłowo obliczyła ustawowy termin zastąpienia kandydata w takiej sytuacji.

³¹ Jednakże zasady liczenia głosów dają pierwszeństwo kandydatom zajmującym najwyższe miejsca na liście w przypadkach, gdy wyborca wybiera więcej niż jednego kandydata z tej samej listy.

³² Łączna liczba kobiet na listach kandydatów w komitecie wyborczym: KO 395 (43%); Konfederacja 349 (40%); Lewica 424 (46%); PiS 358 (39%); PSL 381 (41%).

³³ Przykładowo kandydatka KO złożyła skargę po otrzymaniu wiadomości zawierającej groźbę śmierci w przypadku niewycofania swojej kandydatury, a także ostrzeżeń, że czeka ją taki sam los jak tragicznie zamordowanego Prezydenta Gdańska. Kandydaci Lewicy poinformowali ODIHR LEOM o otrzymaniu gróźb śmierci z powodu ich stanowiska popierającego równe prawa dla osób LGBTI lub ze względu na bycie członkiem tej społeczności. Konfederacja zobowiązała się do oddzielenia osób LGBTI od państwa i usunięcia członków tej społeczności z przestrzeni publicznej.

³⁴ [W paragrafie 15 CCPR z 2016 r.](#), podsumowując swoje obserwacje, odnotowano "wzrost liczby przypadków przemocy, mowy nienawiści i dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i orientację seksualną oraz niewystarczającą reakcję władz na takie przypadki". [Punkt 7.7 dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) [1990 r.1](#) Dokument kopenhaski OBWE zobowiązuje państwa uczestniczące do zapewnienia, że "kampania polityczna [jest] prowadzona w uczciwej atmosferze i z zapewnieniem wolności, w której ani działania administracyjne, ani przemoc czy zastraszanie nie uniemożliwiają partiom i kandydatom swobodnego przedstawiania swoich poglądów i kwalifikacji, ani też wyborcom dowiadywania się i dyskutowania a także oddawania głosu bez obawy przed jakimkolwiek odwetem".

³⁵ ODIHR LEOM obserwowała 16 wydarzeń w ramach kampanii wyborczej PiS, KO, Lewicy i Konfederacji w Elblągu, Gdańsku, Gdyni, Katowicach, Koninie, Krakowie, Lesznie, Lublinie, Poznaniu, Sosnowcu, Szczecinie, Wadowicach i Warszawie.

³⁶ Artykuł 29 Konwencji wymaga, aby Państwa "aktywnie promowały środowisko, w którym osoby niepełnosprawne mogą skutecznie i w pełni uczestniczyć w prowadzeniu swoich spraw publicznych, bez dyskryminacji i na równych

Kandydaci polegali także na mediach społecznościowych w celu zwiększenia swojego zasięgu. Rozmówcy ODIHR LEOM dostrzegli, że Facebook był ekstensywnie używany do informowania o wydarzeniach, jak i ich ogłaszania. Twitter służył jako główna platforma do promowania swoich poglądów politycznych. ODIHR LEOM zaobserwował powszechne używanie języka podlegającego w kontekście kampanii prowadzonej w mediach społecznościowych.

Wydarzenia w kampanii wyborczej przeprowadzane były w sposób, który nie przewidywał merytorycznej dyskusji czy możliwości, aby wyborcy mogli skonfrontować swoich kandydatów w kwestii szczegółów programu wyborczego. Kilku rozmówców ODIHR LEOM wyraziło opinię, że brak jest szerokiej debaty publicznej dotyczącej ważnych zagadnień politycznych. W trakcie trwania kampanii wyborczej widoczność billboardów i plakatów zwiększyła się, w szczególności Koalicji Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości i Lewicy. Materiały wyborcze kilku kandydatów zostały zniszczone, co sugeruje motywowany politycznie wandalizm.³⁷

Większość kandydatów w swoich przemówieniach skupiła się na pomocy socjalnej, standardzie życia i służbie zdrowia, a także na wartościach kulturowych i ideologicznych. Przekazy kampanii były również na ogół dostosowane do warunków lokalnych, odpowiadając na konkretne problemy wyborców w różnych regionach oraz o swoich planach przywrócenia zasady praworządności. Partia rządząca, podkreślała swoje dotychczasowe osiągnięcia oraz obiecywała wyższe płace i emerytury, a także wyższe dopłaty dla rolników. PiS jednocześnie podkreślał swoje zaangażowanie na rzecz tradycyjnych struktur rodziny oraz polskiej tożsamości narodowej, jak i obronę chrześcijańskich wartości wbrew narzucaniu tak zwanej "ideologii gender i LGBTI". W czasie wydarzeń wyborczych, prezes partii rządzącej często używał w swoich wypowiedziach narracji homofobicznej sugerując, że przedstawiciele społeczności LGBTI są zagrożeniem dla rodzin i polskiej tożsamości narodowej i namawiając wyborców do obrony tradycyjnych wartości przed wpływami z Zachodu.³⁸

Program partii rządzącej, jak i jej kampania wyborcza podkreślała wagę wiary katolickiej w zachowaniu polskiej tradycji, a także rolę jaką Kościół Katolicki odegrał w budowaniu politycznej tożsamości narodu. Kilka wydarzeń kampanijnych Prawa i Sprawiedliwości obserwowanych przez ODIHR LEOM miało miejsce w instytucjach religijnych, a materiały wyborcze partii były zauważalne na ścianach i płotach miejsc kultu religijnego. Publiczne wystąpienia hierarchów Kościoła były odzwierciedleniem programu i przekazu wyborczego PiS, a w niektórych przypadkach wyraźnie zniechęcały do głosowania na inne partie. Wielu rozmówców ODIHR LEOM wyraziło swoje zaniepokojenie dotyczące aktywnej roli Kościoła w kampanii wyborczej, co podnosiło pytania dotyczące zasady rozdziału Kościoła od państwa.

Prawodawstwo nie reguluje odpowiednio zasad aktywności funkcjonariuszy publicznych w trakcie kampanii wyborczej, tak samo jak korzystania ze środków publicznych w czasie jej prowadzenia. Na

zasadach z innymi oraz zachęcały do udziału w sprawach publicznych, w tym (...) udziału w organizacjach pozarządowych i stowarzyszeniach związanych z życiem publicznym i politycznym w kraju oraz w działalności i administracji partii politycznych". Zob. także paragraf 51 KPON 2018 r. zawierający uwagi końcowe, w których wyrażono zaniepokojenie „Prawem o stowarzyszeniach, która nie pozwala osobom pozbawionym pełnej zdolności do czynności prawnej zakładać stowarzyszeń, być ich członkami lub inicjować zgromadzeń publicznych".

³⁷ Np. figura kandydata na KO z częściowo odciętą głową i splątanymi taśmą nogami została zawieszona na drzewie w kieleckim parku. Kandydatka złożyła oficjalną skargę do prokuratury. W Łodzi antysemitki język zakrywał plakat kandydata KO. Plakaty kandydatów PiS w Szczecinie były zamalowane swastykami.

³⁸ Uwagi te zostały poczynione w czasie wydarzeń kampanijnych 18 września w Stalowej Woli, 22 września w Tarnowie i 29 września w Szczecinie. Skarga na obraźliwą treść przemówienia w Stalowej Woli została złożona przez organizację społeczeństwa obywatelskiego i odrzucona przez prokuraturę. We wnioskach [CERD-u ONZ z 2019 r.](#) wyrażono zaniepokojenie, że "wiodące osoby publiczne, w tym politycy i przedstawiciele mediów, są często źródłem takich obraźliwych wypowiedzi lub nie ponoszą odpowiedzialności za zdecydowane potępienie mowy nienawiści".

początku kampanii wyborczej PKW uchwaliło wytyczne dla kandydatów do Parlamentu, którzy pełnią funkcje publiczne stwierdzając, że kandydaci powinni oddzielić swoje obowiązki państwowe i aktywności wynikające z kampanii.³⁹ Wielu wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych, w tym ministrów i ich zastępców, którzy byli kandydatami, pozostawali na co dzień aktywni w swoich okręgach wyborczych, biorąc udział w wydarzeniach, które były finansowane ze środków publicznych, w tym wysokiej rangi konferencje oraz inauguracje dużych projektów infrastrukturalnych, otwarciach nowych komisariatów i remiz strażackich. Części z tych wydarzeń towarzyszyły obietnice dotyczące dystrybucji lokalnych środków publicznych.⁴⁰ Częstotliwość oraz rozgłos takich wydarzeń, które często zawierały przekazy polityczne, stworzyły nadmierną przewagę i zamazały granicę pomiędzy państwem a partią.⁴¹

Z wyjątkiem partii Lewica, która uczyniła równość płci integralną częścią swojego programu i kampanii, kwestie związane z prawami kobiet i równości płci nie pojawiały się regularnie w kampanii, a gdy były obecne, ograniczały się do kwestii rodzinnych i praw reprodukcyjnych. Na kilka dni przed wyborami Koalicja Obywatelska także skierowała swój przekaz do kobiet, zachęcając do wzięcia udziału w wyborach. Kandydatki nie pełniły znaczącej roli w kampanii, z wyjątkiem kilku czołowych członkiń partii politycznych. Podczas zgromadzeń obserwowanych przez ODIHR LEOM, 35% uczestników stanowiły kobiety. Konfederacja wyraźnie adresowała swój przekaz do wyborców-mężczyzn i otwarcie prowadziła kampanię przeciwko równości płci, włączając w to spoty, uprzedmiotawiające kobiety z wykorzystaniem protekcyjnego języka.

Finansowanie kampanii

Finansowanie kampanii jest regulowane przede wszystkim przez Kodeks wyborczy i Ustawę o partiach politycznych, które dopuszczają zarówno prywatne jak i publiczne finansowanie kampanii wyborczych. Partie polityczne, które uzyskały ponad 3% lub koalicje, które uzyskały ponad 6% liczby głosów w poprzednich wyborach parlamentarnych, mają prawo do corocznego finansowania ze środków publicznych (subwencje publiczne).⁴² Ponadto, każda partia polityczna, koalicja lub komitet wyborczy wyborców, które uzyskały co najmniej jedno miejsce w Sejmie, Senacie lub Parlamencie Europejskim, kwalifikuje się do otrzymania jednorazowej dotacji ze środków Skarbu Państwa.⁴³

Komitety wyborcze wyborców mogą być finansowane z prywatnych wpłat i darowizn oraz kredytów podczas gdy komitety wyborcze partii i koalicji politycznych mogą być finansowane wyłącznie z

³⁹ W wytycznych PKW wydanych w dniu 13 sierpnia 2019 r.

⁴⁰ Np. 6 września Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosił, że województwo lubelskie otrzyma 473 mln zł na budowę i modernizację dróg; 16 września Minister Infrastruktury ogłosił przekazanie 38 mln zł na projekty infrastrukturalne w powiecie krakowskim; 20 września w Warszawie Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosił, że 72 mln zł zostało przekazane Ochotniczej Straży Pożarnej w ramach programu 5000+.

⁴¹ W sekcjach B.1.1. i B.1.3. [wspólnych wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej dotyczących zapobiegania i reagowania na niewłaściwe wykorzystanie zasobów administracyjnych w procesach wyborczych](#) stwierdza się, że "ramy prawne powinny zapewniać skuteczne mechanizmy zakazujące władzom publicznym nieuczciwego wykorzystywania ich pozycji poprzez organizowanie oficjalnych wydarzeń publicznych dla celów kampanii wyborczej, w tym wydarzeń charytatywnych lub wydarzeń, które faworyzują lub nie faworyzują którąkolwiek z partii politycznej lub kandydata. [...] Aby zapobiec nadużywaniu zasobów administracyjnych w celu zapewnienia równych szans podczas wyborów, ramy prawne powinny stanowić, że w trakcie kampanii nie powinny mieć miejsca żadne istotne ogłoszenia związane lub mające na celu stworzenie korzystnego postrzeżenia danej partii lub kandydata". Punkt 5.4 dokumentu kopenhaskiego OBWE z 1990 r. przewiduje "wyraźny rozdział między państwem a partiami politycznymi; w szczególności partie polityczne nie będą łączone z państwem".

⁴² Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. dziesięć partii politycznych miało prawo do corocznego finansowania publicznego. Łącznie na takie finansowanie przeznaczono około 58 mln zł rocznie, co stanowi równowartość około 13,2 mln euro (1 euro to około 4,38 zł).

⁴³ Dotacja ta jest proporcjonalna do liczby otrzymanych mandatów i jest obliczana na podstawie wydatków na kampanie komitetu, które nie mogą przekroczyć limitów wydatków.

utworzonego do tego celu funduszu wyborczego partii politycznych.⁴⁴ Prawo wyborcze ustanawia limity dla wysokości prywatnych wpłat i darowizn i zabrania wpłat anonimowych ze źródeł zagranicznych i od osób prawnych.⁴⁵ Komitety wyborcze mogą przyjmować korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym na rzecz ich kampanii tylko od osób fizycznych, które mogą dobrowolnie i nieodpłatnie rozpowszechniać materiały wyborcze, pomagać w pracach biurowych, udostępniać bezpłatnie pojazdy oraz udostępniać prywatne miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych.

Kodeks wyborczy wymaga, aby wszystkie kampanie były finansowane przez komitety wyborcze. Wszystkie komitety wyborcze są zobowiązane do deklarowania na swoich stronach internetowych kredytów i darowizn prywatnych przekraczających jednomiesięczne minimalne wynagrodzenie za pracę w ciągu siedmiu dni od ich otrzymania.⁴⁶ Zabroniony jest transfer środków pieniężnych, jak i korzyści o charakterze niemajątkowym z jednego komitetu wyborczego do drugiego, a także prowadzenie zbiorów publicznych. Sankcja za prowadzenie kampanii wyborczej przez osoby trzecie została uchylona w 2018 roku, bez dodatkowego uzasadnienia co do legalności tego sposobu prowadzenia kampanii. Limity wydatków są obliczane na podstawie liczby wyborców w kraju ujętych w rejestrach wyborców oraz liczby mandatów możliwych do zdobycia przez każdy z komitetów wyborczych.

Nie ma wymogu składania sprawozdań lub prowadzenia nadzoru przed dniem wyborów. W ciągu 3 miesięcy od daty wyborów komitety wyborcze muszą przedłożyć PKW sprawozdania finansowe dotyczące dochodów i wydatków związanych z kampanią wyborczą. PKW może przyjąć lub odrzucić takie sprawozdanie. Odrzucenie sprawozdania finansowego prowadzi do zmniejszenia dotacji oraz innych sankcji w zależności od rodzaju nieprawidłowości.⁴⁷ Partie, których roczne sprawozdanie finansowe zostało odrzucone przez PKW są pozbawione subwencji państwowej na kolejne trzy lata. Należy zauważyć, że obie z omawianych sankcji mogą zostać nałożone w związku z popełnieniem tych samych nieprawidłowości w finansowaniu kampanii wyborczej.⁴⁸ Kwestia konstytucyjności podwójnego karanie za to samo naruszenie ich została podniesiona przez Sąd Najwyższy, który w 2016 roku skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału Konstytucyjnego; sprawa pozostaje w toku.

Chociaż przepisy dotyczące finansowania kampanii są rygorystyczne, w obecnym systemie nadzoru brakuje mechanizmów monitorowania i badania potencjalnych naruszeń w trakcie trwania kampanii. Brak wymogów sprawozdawczych przed dniem wyborów szkodzi transparentności finansowania kampanii i możliwości podjęcia w pełni świadomej decyzji przez wyborców⁴⁹. Powyborcze kontrole mogą nie być w stanie wykryć nadmiernych wydatków i niewłaściwego wykorzystania zasobów publicznych, co podnosili niektórzy kandydaci. Ponadto wielu rozmówców ODIHR LEOM

⁴⁴ Darowizny prywatne są dozwolone tylko od obywateli polskich posiadających stałe miejsce zamieszkania na terenie kraju.

⁴⁵ Kandydaci mogą wnieść wkład na rzecz komitetu wyborczego do 45-krotności minimalnego wynagrodzenia miesięcznego, stanowiącego równowartość 101 250 zł. Osoby fizyczne mogą przekazywać datki na rzecz komitetu wyborczego lub funduszu wyborczego partii do wysokości 15-krotności minimalnego wynagrodzenia miesięcznego lub 33 750 zł.

⁴⁶ Spośród 56 komitetów wyborczych tylko 25 opublikowało tę informację przed dniem wyborów. Kodeks wyborczy przewiduje karę pieniężną za nieprzestrzeganie tego wymogu; w dniu wyborów nie nałożono żadnych kar pieniężnych.

⁴⁷ Kwota dotacji dla uprawnionego podmiotu zostaje zmniejszona trzykrotnie w stosunku do kwoty nieprawidłowo wydanej lub otrzymanej dotacji, do 75% całkowitej należnej kwoty dotacji.

⁴⁸ Kwota dotacji dla uprawnionego podmiotu zostaje zmniejszona trzykrotnie w stosunku do kwoty nieprawidłowo wydanej lub otrzymanej dotacji, do 75% całkowitej należnej kwoty dotacji.

⁴⁹ [Artykuł 7 ust. 3 Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji mówi, że "każde państwo-strona również rozważyć podjęcie odpowiednich środków legislacyjnych i administracyjnych \(...\) w celu zwiększenia przejrzystości finansowaniakandydatur na wybieralne stanowiska publiczne oraz, w stosownych przypadkach, finansowania partii politycznych". Zob. również pkt 201-206 wytycznych Komisji ODIHR z 2011 r. i wytycznych Komisji Weneckiej w sprawie przepisów dotyczących partii politycznych.](#)

zakwestionowało zdolność przyszłej PKW jako organu nadzorczego ze względu na niewystarczające gwarancje niezależności politycznej po zmianach prawnych z 2018 r. dotyczących jej składu.

Media

Mimo pluralizmu rynku mediów, media są wyraźnie podzielone według różnych ideologii politycznych. Większość mediów, a w szczególności nadawca publiczny, raczej zajmowało stanowisko w sposobie prezentacji materiałów, niż zapewniało obiektywne i pełne informacje. Rozwinięty rynek reklam daje dużą stabilizację ekonomiczną większości mediów, jednakże selektywna alokacja płatnych reklam przez instytucje rządowe i spółki Skarbu Państwa była postrzegana przez niektórych rozmówców ODIHR LEOM jako wspieranie polityki edytorskiej, która faworyzowała rząd.

Konstytucja gwarantuje wolność słowa i zakazuje cenzury prewencyjnej. Zniesławienie nadal podlega karze zgodnie z Kodeksem Karnym, mimo wcześniejszych rekomendacji ODIHR i przedstawiciela OBWE ds. wolności mediów.⁵⁰ ODIHR LEOM odnotowała przypadki bieżących procesów karnych wszczętych przeciwko mediom i dziennikarzom w ostatnich latach, co podważa wolność słowa.⁵¹ Dodatkowo, Konstytucja daje prawo dostępu do informacji publicznej, które uzupełnione jest Ustawą o dostępie do informacji publicznej. Mimo tego, wielu rozmówców ODIHR LEOM zauważyło, że w praktyce wnioski o dostęp do informacji publicznej często pozostają bez odpowiedzi ze strony instytucji publicznych, zmuszając media do zwracania się na długą drogę sądową, co wpływa na dostęp do informacji publicznej.⁵²

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jest organem upoważnionym przez Konstytucję do ochrony wolności słowa i interesu publicznego. W tych wyborach Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie monitorowała relacji z kampanii wyborczej w mediach i reagowała tylko na skargi, które zostały zgłoszone.⁵³ Kandydaci mogą także zwrócić się do sądu okręgowego w reakcji na nieprawdziwe informacje rozpowszechniane w mediach.⁵⁴

Nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji ze stycznia 2016 r. spowodowała wymianę kadry zarządzającej nadawcą publicznym na osoby nominowane przez rząd. Według rozmówców ODIHR

⁵⁰ Zob. [stanowisko z 6 czerwca 2019 r. OBWE RfOM. „To zdanie pokazuje również, po raz kolejny, że prawa dotyczące zniesławienia powinny zostać zdekryminalizowane”](#)

⁵¹ Gazeta Wyborcza poinformowała ODIHR LEOM o 12 sprawach karnych i ponad 35 sprawach cywilnych o zniesławienie toczących się przeciwko jej dziennikarzom, wszczętych przez urzędników publicznych i rządzących oraz przez spółki Skarbu Państwa. Według Ministerstwa Sprawiedliwości, łącznie 137 spraw o zniesławienie zakończyło się wyrokiem skazującym w 2017 roku i 118 spraw o zniesławienie w 2018 roku, w porównaniu z 58 takimi wyrokami w 2014 roku. [Art. 19 ICCPR stanowi, że "Państwa-strony powinny rozważyć dekryminalizację zniesławienia, a w każdym razie stosowanie prawa karnego powinno być brane pod uwagę tylko w najpoważniejszych przypadkach, a kara pozbawienia wolności nigdy nie jest odpowiednią karą".](#)

⁵² Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało ODIHR LEOM, że w okresie od 1 stycznia do 10 października 2019 r. wszczęto łącznie 148 spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej. Punkt 26.2 dokumentu z 1991 r. z posiedzenia konferencji [OBWE w Moskwie przewiduje](#), że "państwa uczestniczące nie będą dyskryminować niezależnych mediów w zakresie dostępu do informacji ..". Artykuł 19.2 ICCPR stanowi, że "Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność do posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe."

⁵³ KRRiT poinformowała ODIHR LEOM, że otrzymała cztery skargi podczas kampanii wyborczej, głównie dotyczące relacji z krajowej lub regionalnej telewizji publicznej. Żadna z tych spraw nie została rozwiązana przed dniem wyborów.

⁵⁴ ODIHR LEOM jest świadoma pięciu skarg wniesionych do różnych sądów rejonowych przez Konfederację i kandydatów KO przeciwko ogólnokrajowym kanałom telewizji publicznej, Telewizja Polska (TVP). W czterech z tych spraw sądy nakazały TVP przeprosiny i korektę. TVP zastosowała się tylko w trzech sprawach i uzupełniła swoje przeprosiny silną krytyką sądownictwa i osobistymi atakami na poszczególnych sędziów. TVP określiła również te decyzje jako cenzurę i ogłosiła plany zakwestionowania odpowiedniego przepisu wobec Trybunału Konstytucyjnego.

LEOM, wynikające z tego zmiany w kierownictwie spowodowały odejście ponad 200 dziennikarzy od nadawcy publicznego. Nowelizacja powołała nowe ciało doradcze - Radę Mediów Narodowych (RMN). Rada składa się z pięciu politycznych nominacji; dwóch członków Rady Mediów Narodowych reprezentuje również PiS w Sejmie i ubiegało się o reelekcję.⁵⁵ 13 grudnia 2016 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowelizacja dot. Ustawy o radiofonii i telewizji, wyłączając RMD z powoływania i odwoływania zarządu nadawcy publicznego, była niezgodna z Konstytucją. Ponadto, nowa struktura zarządu zostaje bez zmian, co zwiększa obawy związane z niezależnością nadzoru nad mediami publicznymi.

Telewizja jest głównym źródłem informacji, telewizja publiczna *TVP* razem z prywatnym *TVN* i *Polsatem* skupia 75% widowni.⁵⁶ Zgodnie z prawodawstwem bezpłatny czas antenowy w *TVPI* i *TVP2* został przydzielony pięciu komitetom wybozym kandydującym do Sejmu i Senatu. Wszystkie komitety aktywnie korzystały z takiej możliwości w ciągu dwóch tygodni kampanii. Większość bezpłatnego czasu antenowego była przydzielona poza godzinami największej oglądalności zgodnie z regulacjami KRRiT z 2011 r. Nadawca publiczny zorganizował jedną ogólnopolską debatę, czego wymaga Kodeks Wyborczy. W debacie nie brały udziału kobiety, a sesja została ograniczona do 46 minut, co miało wpływ na brak znaczącej dyskusji i interakcji między kandydatami⁵⁷. W dniach przed wyborami kilka debat zostało zorganizowanych przez prywatne ogólnopolskie media, jak i przez regionalnych nadawców publicznych.

Wynik monitoringu mediów ODIHR LEOM⁵⁸ wskazuje, że w przeciwieństwie do regulacji prawnych i mandatu publicznego, serwis informacyjny *TVPI* i *TVP Info* prezentuje wyraźnie niechętnie stanowisko wobec kandydatów Koalicji Obywatelskiej i Polskiego Stronictwa Ludowego (PSL). Dziennikarze często określają kandydatów tych ugrupowań jako patetycznych, niekompetentnych czy kłamiących.⁵⁹ W czasie monitoringu mediów, KO i PSL miały odpowiednio 40% i 6% materiałów politycznych w *TVPI* oraz 40% i 4% w *TVP Info* i miały one głównie negatywny ton. Dla kontrastu PiS i rząd 17% i 24% materiałów w *TVPI*, 25% i 18% w *TVP Info*, które były głównie pozytywne. Materiały dotyczące partii rządzącej były często przeplatane z materiałami o rządzie, co powodowało, że wszystkie aktywności, jak i program były kojarzone z osiągnięciami PiS.⁶⁰ 10 października 2019 roku *TVPI* i *TVP Info* w czasie największej oglądalności wyemitowało 30 minutowy film pt. „*Inwazja*”, który przedstawiał społeczność LGBTI jako zagrożenie dla polskiej kultury i tożsamości, co było echem przekazów z kampanii wybozej partii rządzącej.

Mimo tego, że media prywatne demonstrowały mniej uprzedzoną postawę, serwis informacyjny prywatnej stacji *TVN* i *TVN24* był głównie krytyczny wobec rządu i PiS, co stanowiło 32% i 30%

⁵⁵ [Punkt 8.20 rezolucji nr 1636 PACE z 2008 r. stanowi, że "nadawcy publiczni muszą być chronieni przed ingerencją polityczną w ich codzienne zarządzanie i pracę redakcyjną. Należy odmówić zajmowania wysokich stanowisk kierowniczych osobom posiadającym wyraźne powiązania polityczne z partiami politycznymi".](#)

⁵⁶ Wszyscy trzej nadawcy ograniczyli programy polityczne do swoich głównych serwisów informacyjnych. Zapewniały materiały dotyczące polityki w swoich kanałach informacyjnych - *TVP Info*, *TVN24* i *Polsat News*.

⁵⁷ Podczas debaty każdemu kandydatowi przydzielono jedną szansę na 30 sekundową odpowiedź.

⁵⁸ Od 18 września do 11 października ODIHR LEOM monitorował przekaz pięciu stacji telewizyjnych (*TVPI*, *TVP Info*, *TVN*, *TVN24*, *Polsat*) oraz pięciu gazet codziennych (*Fakt*, *Gazeta Polska*, *Gazeta Wyborcza*, *Rzeczpospolita* i *Super Express*).

⁵⁹ Artykuł 21 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji wymaga, aby programy nadawcy publicznego były "pluralistyczne, bezstronne, dobrze wyważone, niezależne i innowacyjne". [Punkt 8.10 2019 PACE Resolution 2254 wzywa państwa do "zagwarantowania niezależności redakcyjnej mediów publicznych, kładąc kres wszelkim próbom wywierania na nie wpływu lub przekształcania ich w media rządowe: korzystanie z mediów publicznych w celu promowania konkretnej partii politycznej lub kandydata jest zakwalifikowane jako niezgodne z prawem i niewłaściwym wykorzystaniem funduszy publicznych".](#)

⁶⁰ [W pkt 10.3 rezolucji nr 2254 Zgromadzenia Parlamentarnego z 2019 r. wzywa się media do "wyraźnego rozróżnienia między działalnością osób sprawujących władzę a działalnością przedstawicieli partii politycznych kandydujących do wyborów, zapewniając, że osoby sprawujące władzę nie będą traktowane w sposób uprzywilejowany".](#)

materiału prezentowanego w *TVN* i 29% i 23% w *TVN24*. Te same media wyemitowały 18% i 20% materiałów o KO, przy czym materiały o KO były głównie neutralne lub pozytywne w *TVN*, bardziej zbalansowane w *TVN24*. Inni kandydaci także byli obecni w materiałach *TVN* i *TVN24*: Lewica 10% i 14% materiałów, PSL 6% i 7%. *Polsat* poświęcił polityce niewielką ilość czasu swoich neutralnych serwisów infomacyjnych: 23% dla rządu, 24% dla PiS, 31% dla KO, 8% dla Lewicy i 7% dla PSL.

Wśród wszystkich monitorowanych tytułów prasowych *Fakt* był najbardziej krytyczny wobec rządu i PiS, jednocześnie przedstawiając KO w bardziej przychylny sposób, mniej PSL i Lewicę. *Super Express* wyraźnie wspierał rząd, jednocześnie przedstawiając PiS i KO w sposób zbalansowany. *Gazeta Polska* wyraźnie pokazywała swoje wsparcie dla rządu i PiS, jednocześnie przedstawiała KO w sposób negatywny.⁶¹ Dla kontrastu *Gazeta Wyborcza* była bardzo krytyczna wobec rządu i PiS.⁶² *Rzeczpospolita* dostarczała bardziej zbalansowane przekazy dot. dwóch głównych sił politycznych, będąc bardziej krytyczną wobec PO i wspierającą wobec Lewicy.

Skargi i odwołania

Prawo wyborcze przewiduje środki odwoławcze przeciwko decyzjom związanym z rejestracją wyborców oraz komitetów wyborczych i ich kandydatów, a także od uchwały PKW o odrzuceniu sprawozdania finansowego z prowadzonej kampanii wyborczej. Zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami ODIHR, Kodeks wyborczy wprowadził prawo do wniesienia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej, a także na decyzje związane z wyznaczaniem granic okręgów wyborczych.

Protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony do Sądu Najwyższego w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyników. Sąd Najwyższy rozpatruje protest w składzie 3 sędziów i wydaje w formie postanowienia opinię w sprawie protestu. Na podstawie tych opinii oraz sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą i Prokuratora Generalnego, Sąd Najwyższy rozstrzyga o ważności wyborów w ciągu 90 dni. ODIHR oraz inne organizacje międzynarodowe wcześniej już krytykowały procedurę powoływania do nowo powstałej izby Sądu Najwyższego, która jest odpowiedzialna za rozstrzygnięcie o ważności wyborów⁶³. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również połączenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości, zmiany te wpływają nieprzychylnie na postrzeganie organu, odpowiedzialnego za zatwierdzanie wyników wyborów oraz orzekania w innych sporach wyborczych, jako niezależnego.⁶⁴

W tych wyborach nie wniesiono skarg przeciwko uchwałom PKW dotyczących rejestracji komitetów wyborczych. Odmowy rejestracji kandydatów i list kandydatów przez OKW były przedmiotem

⁶¹ W dniu 9 października *Gazeta Polska* opublikowała wydanie specjalne w nakładzie 2.000.000 egzemplarzy, które zostało rozdane za darmo. Zdecydowanie chwaliła działania i osiągnięcia PiS oraz rzekome zamiary KO do zniwelowania tego wysiłku. *Gazeta Wyborcza* opublikowała również 7 października kolejne 1 100 000 egzemplarzy wydania specjalnego, również dystrybuowanego za darmo, które dotyczyło rzekomego nadużywania władzy przez PiS i opisywało negatywne konsekwencje kontynuacji rządów PiS.

⁶² W monitorowanym okresie *Gazeta Wyborcza* opublikowała cztery specjalne dodatki po 20-28 stron każda, które podkreślały domniemane nadużycia władzy i korupcji przez rząd PiS.

⁶³ W grudniu 2017 r. do Ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadzono nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. [Zob. opinia Komisji Weneckiej z 2017 r.](#), w której wyrażono obawę, że "sędziowie mianowani przez [Krajową Radę Sądownictwa] zdominowaną przez obecną większość polityczną będą decydować o sprawach o szczególnym znaczeniu, w tym o prawidłowości wyborów".

[Zob. również opinia ODIHR z 2017 r. w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce.](#)

⁶⁴ [W opinii z 2017 r. Komisja Wenecka](#) zwróciła uwagę, że połączenie funkcji politycznych i prokuratorskich stwarza "problemy nie do przewyciężenia w zakresie oddzielenia systemu prokuratorskiego od sfery politycznej (zgodnie z wymogami art. 103 Konstytucji) i zaleciła ich oddzielenie. [Zob. również raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z wizyty w Polsce z 28 czerwca 2019 r.](#)

odwołań do PKW, a następnie do Sądu Najwyższego.⁶⁵ Wszystkie decyzje zostały utrzymane w mocy. Krótki, dwudniowy termin na rozstrzygnięcie w sprawie odwołań, skutecznie wyklucza możliwość przeprowadzenia przesłuchań.⁶⁶ Uchwały komisji wyborczej i orzeczenia Sądu Najwyższego były niezwłocznie publikowane przez PKW na jej stronie internetowej, co urzeczywistnia zasadę transparentności procesu rozstrzygnięcia sporów wyborczych.⁶⁷

W trakcie kampanii wyborczej, zażalenia dotyczące bezprawnego wykorzystania środków publicznych oraz innych nieprawidłowości, były zgłaszane do różnych instytucji, w tym do komisarzy wyborczych, okręgowych komisji wyborczych, PKW, policji i prokuratorów. Z powodu braku jasnych zasad odpowiedzialności i procedur, włączając w to terminy ustawowe, ODIHR LEOM zaobserwował, że niektóre z tych zażaleń nie doczekały się odpowiedzi przed dniem wyborów.⁶⁸ Wielu z rozmówców ODIHR LEOM wyraziło wątpliwości czy prokuratorzy będą w sposób niezależny i efektywny prowadzić postępowania w związku z wykroczeniami wyborczymi, biorąc pod uwagę polityczną funkcję Prokuratora Generalnego jako Ministra Sprawiedliwości. Powyższe okoliczności podważają efektywność zapewnionych ustawowo środków odwoławczych.⁶⁹

Spółeczni i międzynarodowi obserwatorzy

Zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami ODIHR, ostatnie zmiany w Kodeksie Wyborczym wprowadziły możliwość społecznej obserwacji wyborów. Obserwatorzy społeczni, podobnie jak mężowie zaufania mogą nadzorować większość aspektów związanych z przygotowaniem do wyborów i procedur dotyczących dnia wyborów, jednakże, w przeciwieństwie do mężów zaufania, obserwatorzy społeczni nie mogą wносить uwag do protokołów obwodowych komisji wyborczych ani też być obecnym przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu i dokumentów wyborczych do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia.⁷⁰ Po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych kilka organizacji pozarządowych zrekrutowało obserwatorów społecznych w różnych regionach kraju, mimo widocznego braku środków finansowych na te aktywności. Niektóre z tych organizacji szkoliły również obserwatorów, którzy pełnili rolę mężów zaufania lub członków komisji obwodowych, w tym również członków komisji wskazanych przez partie polityczne. Praktyka ta nie narusza przepisów prawa regulującego obserwacje społeczne, jednakże zaciera różnicę pomiędzy społeczną, a partyjną obserwacją wyborów. Organizacje społeczne monitorowały także przekazy kampanijne publicznych i prywatnych nadawców, a także media społecznościowe.

⁶⁵ W grudniu 2017 r. do Ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadzono nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zob. opinia Komisji Weneckiej z 2017 r., w której wyrażono obawę, że "sędziowie mianowani przez [Krajową Radę Sądownictwa] zdominowaną przez obecną większość polityczną będą decydować o sprawach o szczególnym znaczeniu, w tym o prawidłowości wyborów". Zob. również opinia ODIHR z 2017 r. w sprawie niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym w Polsce.

⁶⁶ W sekcji 3.3.g [Kodeksu Dobrej Praktyki](#) zaproponowano termin od trzech do pięciu dni na złożenie i rozpatrzenie odwołań.

⁶⁷ W opinii z 2017 r. Komisja Wenecka zwróciła uwagę, że połączenie funkcji politycznych i prokuratorских stwarza "problemy nie do przezwyciężenia w zakresie oddzielenia systemu prokuratorского od sfery politycznej (zgodnie z wymogami art. 103 Konstytucji) i zaleciła ich oddzielenie. Zob. również raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z wizyty w Polsce z 28 czerwca 2019 r.

⁶⁸ Np. przedstawiciele KO złożyli skargi do lokalnej prokuratury i komisarza wyborczego dotyczące prowadzenia kampanii przez Ministra Sprawiedliwości, który jest również kandydatem PiS, w urzędzie miasta Zamość, w dniu 4 września. Konfederacja złożyła skargę do komisarza wyborczego w Poznaniu na dystrybucję przestrzeni plakatowej w mieście oraz wkład rzeczowy mediów publicznych w kampanię PiS. Obie skargi pozostają bez odpowiedzi.

⁶⁹ Punkt 5.10 [Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r.](#) wymaga od wszystkich "posiadania skutecznych środków odwoławczych od decyzji administracyjnych". [Ogólny komentarz 31 KPCz ONZ do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych \(ICCPR\)](#) odnosi się do "obowiązku szybkiego, dokładnego i skutecznego prowadzenia dochodzeń w sprawie zarzutów dotyczących naruszeń za pośrednictwem niezależnych i bezstronnych organów".

⁷⁰ Obserwatorzy obywatelscy muszą przedstawić w dniu wyborów list od organizacji, która ich nominowała.

Dzień wyborów

Zgodnie ze standardową metodologią ODIHR dla Krótkoterminowej Misji Obserwacji Wyborów, misja nie podjęła się kompleksowej i systematycznej obserwacji w samym dniu wyborów. Jednak członkowie misji nadzorowali otwieranie, głosowanie i liczenie głosów w ograniczonej liczbie lokali wyborczych, a także liczenia głosów w niektórych okręgach wyborczych.

W odwiedzonych lokalach wyborczych proces głosowania przebiegał spokojnie, pomimo sporadycznego tłoku. Wszystkie z obserwowanych przez misję lokali wyborczych zostały otwarte na czas, a głosowanie przebiegało nieprzerwanie. Członkowie komisji wyborczych posiadali ogólną wiedzę na temat konkretnych zadań i obowiązków, a obwodowe komisje wyborcze były wyposażone we wszystkie niezbędne materiały. Wiele lokali wyborczych odwiedzanych przez ODIHR LEOM były zbyt małe, aby w zorganizowany sposób pomieścić liczbę przypisanych wyborców, zwłaszcza biorąc pod uwagę wysoką frekwencję.⁷¹ Ostatnie zmiany w Kodeksie Wyborczym zwiększyły maksymalną wielkość obwodu z 3 000 do 4 000 mieszkańców, w przeciwieństwie do wcześniejszej rekomendacji ODIHR. Ponadto, bezpośrednie otoczenie i przygotowanie lokali wyborczych, odwiedzanych przez ODIHR LEOM, nie pozwalało na samodzielny dostęp osobom niepełnosprawnym fizycznie lub o ograniczonej sprawności ruchowej.⁷²

Pomimo nowych wymagań wprowadzonych w Kodeksie Wyborczym i wytycznych PKW oraz wbrew standardom międzynarodowym, wiele obwodowych komisji wyborczych odwiedzanych przez ODIHR LEOM nie egzekwowało zasady tajności głosowania.⁷³ Podczas gdy kabiny do głosowania lub stoły z ekranami do głosowania były dostępne we wszystkich odwiedzonych lokalach wyborczych, nieodpowiednie ustawienie ekranów lub nieprzemyślany układ stanowisk do głosowania często nie pozwalał na zachowanie tajemnicy głosowania. Wielu wyborców decydowało się wypełnić swoje karty do głosowania w sposób jawny lub w grupach, a w licznych przypadkach głosowania całą rodziną.

Przez cały dzień wyborów PKW regularnie informowała o frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach wyborczych i lokalach wyborczych, a także o incydentach związanych z wyborami. PKW odnotowała również niewielką liczbę naruszeń, związanych głównie z naruszeniem ciszy wyborczej i zniszczeniem materiałów wyborczych.

Proces liczenia głosów w odwiedzonych obwodowych komisjach wyborczych przeprowadzono w sposób przejrzysty, ale odnotowano kilka błędów proceduralnych. Prawo wymaga, aby protokoły wyborcze, niezwłocznie po ich sporządzeniu, były wywieszane na zewnątrz lokalu wyborczego, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców. Z obserwacji ODIHR LEOM wynika, że przepisów tych przestrzegano. PKW ogłosiła wstępną frekwencję wyborczą na poziomie 61% i opublikowała wstępne wyniki z poszczególnych lokali wyborczych, dodatkowo zwiększając transparentność procesu wyborczego.

⁷¹ Wiele komisji obwodowych doniosło, że wyborcy często przybywali do lokalów wyborczych w dużych grupach tuż po wzięciu udziału w imprezach masowych lub innych wydarzeniach społecznych.

⁷² Np. umieszczenie kabin do głosowania często nie pozwalało na wyjazd na wózku inwalidzkim. Wymiary urny wyborczej również skomplikowały dostępność głosowania dla osób niepełnosprawnych. PKW wskazała, że 14 498 (53,5 % wszystkich) lokali wyborczych jest dostępnych dla osób niepełnosprawnych, co jest zgodne z ustawowym wymogiem 50%.

⁷³ Punkt 7.4 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r. zobowiązuje państwa uczestniczące do "zapewnienia oddawania głosów w głosowaniu tajnym lub zgodnie z równoważną procedurą swobodnego głosowania". Zob. również art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

INFORMACJA O MISJI

Warszawa, 14 października 2019: Ten dokument stanowi o wstępnych wnioskach i ustaleniach wynikających z Misji Obserwacyjnej Wyborów w ramach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Ocena ta została dokonana w celu określenia, czy wybory były zgodne z wytycznymi OBWE, innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, standardami demokratycznych wyborów, jak i prawodawstwa krajowego.

Ambasador Jan Petersen jest szefem misji ODIHR LEOM, która rozpoczęła pracę 10 września 2019 roku. Misja składa się z 10 ekspertów stacjonujących w stolicy i 10 obserwatorów długoterminowych rozmieszczonych w całym kraju. Obserwatorzy zostali wybrani spośród 14 krajów członkowskich OBWE.

ODHIR podpisało Deklarację dot. Międzynarodowej Obserwacji Wyborów z 2005 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i podsumowań jest przedstawione przed zakończeniem procesu wyborczego. Końcowe ustalenia dot. wyborów, będą zależały częściowo od sposobu przeprowadzenia kolejnych kroków procesu wyborczego, w tym liczenia głosów, a także możliwych skarg i odwołań po wyborach. ODIHR w ciągu 8 tygodni od zakończenia procesu wyborczego opublikuje całościowy raport końcowy, który będzie zawierał rekomendacje dla potencjalnych usprawnień. Obserwatorzy chcą podziękować władzom Polski za zaproszenie do obserwacji wyborów oraz Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowemu Biuru Wyborczemu za kooperację. Obserwatorzy wyrażają także wdzięczność wszystkim instytucjom państwowym, partiom politycznym, organizacjom społecznym i przedstawicielom społeczności międzynarodowej za ich współpracę.

Wiecej informacji:

- Ambasador Jan Petersen, szef Misji Obserwacji Wyborów ODIHR (+48 695 655 281);
- Katya Andrusz, rzecznik ODIHR (+48 609 522 266, katya.andrusz@odihr.pl)
- Keara Castaldo, doradca ds. wyborów ODIHR (+48 603 638 999, keara.castaldo@odihr.pl)

Adres ODIHR LEOM:

Tarasy Business Center

Złota 59, 6 piętro, 00-120 Warszawa, Polska

Tel: +48 22 489 52 37; email: office@odihr-leom.pl

<https://www.osce.org/odihr/elections/poland/426569>

*The English version of this Statement is the only official document.
An unofficial translation is available in Polish.*