

# **Wybory samorządowe w Polsce w 2014 r. w świetle standardów Unii Europejskiej**

***Raport***

***Zespołu Parlamentarnego***

***ds. Obrony Demokratycznego Państwa Prawa***

Warszawa 2014

## Ocena ogólna

**Spośród 12 podstawowych kategorii oceny jakości wyborów pod kątem przestrzegania norm demokratycznych, wybory samorządowe przeprowadzone w Polsce w dniu 16 listopada 2014 roku, szczególnie w odniesieniu do wyborów do samorządu regionalnego (sejmiki wojewódzkie):**

- **w pełni spełniają 1 kryterium**
- **częściowo spełniają 5 kryteriów**
- **całkowicie nie spełniają 6 kryteriów**

W związku z tym **wybory należy ocenić jako naruszające standardy demokratyczne**, analizowane w wymogach opracowanych na potrzeby instytucji Unii Europejskiej.

Ocena końcowa: 3,5 pkt/ 12 pkt oceny jakościowej

Oznacza to ocenę: **niedostateczną**

## Wprowadzenie

Organizacja, przebieg i rezultaty wyborów samorządowych z 2014 roku stały się niespodziewanie źródłem głębokiego kryzysu politycznego w Polsce, zapewne najpoważniejszego od wielu lat.

Niespotykana dotąd skala nadużyć towarzysząca głosowaniu i liczeniu głosów, awaria systemu informatycznego liczącego głosy, wyjątkowo długie oczekiwanie na oficjalne wyniki, wreszcie zastraszająco wysoki odsetek głosów nieważnych i bulwersująca zmiana ostatecznych rezultatów **w sposób istotny podważyły zaufanie Polaków do instytucji państwowych**, ich działań, ale także uczciwości samych wyborów.

Ten niezwykle poważny kryzys polityczny sprawia skłania do równie poważnych pytań o stan demokracji w Polsce, o kondycję Polski jako demokratycznego państwa prawa. Politycy koalicji rządzącej próbują przekonać Polaków, że nic się nie stało, a państwo polskie ma się doskonale. Jednak znacznej części polskich obywateli tegoroczne wybory przyniosły odczarowanie rzeczywistości politycznej i otworzenie oczu na zjawiska pozostaje dotychczas w ukryciu.

W tej sytuacji Zespół Parlamentarny do spraw Obrony Demokratycznego Państwa Prawa postanowił sporządzić **raport analizujący wybory samorządowe w Polsce w roku 2014 pod kątem możliwie najlepszych i najbardziej obiektywnych kryteriów, czyli kryteriów stosowanych przez Unię Europejską**.

Raport ten zawiera ocenę tychże wyborów z punktu widzenia standardów określanych przez unijne Misje Obserwacyjne Wyborów, kierowane do analizy procesu wyborczego w krajach aspirujących do miana demokratycznych.

## 1. Europejskie standardy wyborcze

Sensem międzynarodowych i europejskich standardów wyborczych jest dawanie wyrazu, a zarazem zabezpieczanie podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, takich jak wolność słowa, wolność zgromadzeń i stowarzyszeń, wolność od dyskryminacji, prawo do swobodnego przemieszczania się czy prawo do skutecznej ochrony prawnej. Fundamentalne znaczenie ma jednak w tym kontekście prawo do udziału w sprawowaniu rządów w państwie, którego realizacja wymaga istnienia cyklicznych i uczciwych wyborów, powszechności, równości i tajności prawa wyborczego, wreszcie swobodnego wyrażania woli wyborców.

Jednak właściwie przeprowadzone i prawdziwie demokratyczne wybory wymagają nie tylko samych odpowiednich unormowań prawnych gwarantujących wspomniane prawa i wolności, bowiem nawet najlepsze normy prawne nie są w stanie zapewnić prawdziwie demokratycznego charakteru procedury wyborczej, jeśli nie towarzyszą im właściwe rozwiązania natury praktycznej. Dlatego też  **europejskie standardy określone przez Misje Obserwacji Wyborów Unii Europejskiej obejmują nie tylko określone rozwiązania legislacyjne, ale także cały szereg tzw. dobrych praktyk, bez których niemożliwe byłoby przeprowadzenie uczciwych wyborów**, jak choćby:

- Transparentność procedury wyborczej
- Zarząd nad wyborami sprawowany w efektywny, bezstronny, niezależny i odpowiedzialny sposób
- Równy dostęp kandydatów i partii do zasobów państwowych
- Równy dostęp kandydatów i partii do mediów publicznych
- Wyborcy są poinformowani o swych prawach przez specjalne programy wyborcze
- Spokojny przebieg wyborów

Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, uczestnicy Misji Obserwacji Wyborów Unii Europejskiej monitorują wybory pod kątem spełniania przez nie standardów w następujących 12 obszarach problemowych.

## 1. Kontekst polityczny

Badanie kontekstu politycznego opiera się na słusznym założeniu, że **prawdziwie demokratyczne wybory mogą mieć miejsce jedynie w demokratycznym kontekście politycznym**. Dlatego też europejskie standardy wyborcze nie ograniczają się do samej procedury wyborczej, ale obejmują takie zagadnienia jak:

- równość szans obywateli w odniesieniu do uczestnictwa w sprawowaniu władzy,
- natura politycznego zaangażowania obywateli,
- pluralizm polityczny i warunki działalności partii politycznych,
- podział władz
- uczciwy przebieg wyborów w przeszłości.

## 2. Ramy prawne

Obszar ten obejmuje:

- a) kwestię prawa wyborczego, przez co rozumie się **całokształt norm prawnych związanych z wyborami**, w tym:
  - ich zgodność z innymi aktami, kompleksowość,
  - należyta szczegółowość **wykluczającą dowolność interpretacyjną**,
  - pełne zabezpieczenie przez nie wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń
  - odpowiedni sposób ich uchwalenia – prawo wyborcze winno być stanowione z istotnym wyprzedzeniem, w sposób transparentny i przy poparciu ze strony opozycji
- b) **system wyborczy** zapewniający równość głosów, pozwalający na swobodne wyrażanie woli przez wyborców, będący **łatwy do zrozumienia przez wyborców**

### 3. Zarząd nad wyborami

Zgodnie ze standardami Misji Obserwujących Wybory UE **zarząd nad wyborami i działalność sprawującego go organu winna być**

- niezależna,
- transparentna (wskazane jest publikowanie wszelkich decyzji i posiedzeń, organizowanie częstych briefingów etc.),
- efektywna i profesjonalna, stanowi to bowiem warunek konieczny sprawnego, bezstronnego i sprawiedliwego przebiegu wyborów.

Organ odpowiedzialny za zarządzanie wyborami winien dysponować odpowiednim do tego celu budżetem, a także – co niezwykle istotne – winien się cieszyć powszechnym zaufaniem. Wreszcie, ciało to powinno w należyty i bezstronny sposób przygotować obywateli do wyborów.

### 4. Rejestracja wyborców

Funkcjonowanie rejestru wyborców winno gwarantować **rzeczywistą powszechność i równość prawa wyborczego** poprzez umożliwienie wszystkim obywatelom oddania głosu.

### 5. Rejestracja kandydatów

Standardy MOW w tym zakresie obejmują:

- wolność stowarzyszeń,
- swobodną działalność partii politycznych w oparciu o własne statuty,
- powszechność biernego prawa wyborczego,
- jasną procedurę rejestracji kandydatów nieprowadzącą do ograniczania wyboru opcji politycznych dla obywateli,
- brak jakichkolwiek prób wymuszenia rezygnacji z kandydowania przez osoby zarejestrowane etc.

## 6. Kampania wyborcza

Warunkiem uczciwej kampanii wyborczej jest przede wszystkim:

- rzeczywista wolność słowa,
- wolność stowarzyszeń, wolność zgromadzeń i swoboda przemieszczania się,
- zapewnienie otwartej i uczciwej konkurencji między partiami i kandydatami w oparciu o przepisy prawne,
- zakaz stosowania przemocy, mowy nienawiści i agresywnej retoryki politycznej,
- przejrzyste finansowanie kampanii

## 7. Otoczenie medialne

Istnienie niezależnych i zróżnicowanych mediów, **szczególna rola mediów publicznych**, sprawowanie nadzoru nad mediami gwarantującego wykonywanie przez nie ich funkcji, konieczne **zabezpieczenie wolności dziennikarzy, ich ochrona przed naciskami i przemocą**

## 8. Zażalenia i skargi

**Przejrzyste i bezstronne rozpatrywanie protestów wyborczych w odpowiednich ramach czasowych** uwzględniających wymagania kampanii z jednej strony i sprawiedliwego orzekania z drugiej.

## 9. Prawa człowieka

Zapewnienie powszechnego, równego i tajnego prawa wyborczego, zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, płeć, język, narodowość, religię, przekonania, własność czy urodzenie, zapewnić udziału kobiet, mniejszości, osób niepełnosprawnych w wyborach.

## **10. Społeczeństwo obywatelskie**

Obserwacja wyborów przez organizacje pozarządowe wpływająca pozytywnie na transparentność procedury wyborczej oraz na zaufanie i powszechne przekonanie o jej uczciwości, udział NGOs w kampanii wyborczej, a zwłaszcza w edukacji wyborców.

## **11. Głosowanie i przeliczanie głosów**

Kluczowymi wyznacznikami jakości wyborów w tym obszarze są:

- dostępność lokali wyborczych,
- jasne wymogi co do dokumentów koniecznych do okazania,
- wyszkolone składy komisji,
- zakaz zakłócania prac lokali wyborczych i samej czynności głosowania,
- zakaz wielokrotnego głosowania,
- **jak najprostsze karty wyborcze łatwe do prawidłowego wypełnienia przez wyborców,**
- zakaz wywierania nacisku na głosujących,
- zagwarantowanie tajności głosowania,
- **jasno określona prawem procedura kończenia głosowania i liczenia głosów wyłącznie przez osoby upoważnione,**
- **liczenie głosów w obecności mężów zaufania,**
- **poprawne sporządzanie protokołów,**
- **zakończeniu głosowania towarzyszyć winno zapieczętowanie urn i zabezpieczenie niewykorzystanych kart,**
- **możliwe zarządzanie ponownego liczenia przy zbliżonych wynikach czy dużym odsetku głosów nieważnych,**
- **zabezpieczenie materiałów po zliczeniu głosów**



## **12. Ogłaszanie wyników głosowania**

Niezbędna transparentność, **pełne i szczegółowe podawanie wyników tak szybko, jak to tylko możliwe** (w mediach tradycyjnych i w internecie), szerokie udostępnianie wyników – to wszystko wpływa pozytywnie na zaufanie, prawo do kwestionowania i zaskarżania ważności wyników wyborczych przez partie polityczne i poszczególnych kandydatów, powtarzanie wyborów w wypadku stwierdzenia zasadności zaskarżenia

## **2. Ocena minionych wyborów samorządowych w świetle standardów Unii Europejskiej**

Analiza przebiegu wyborów samorządowych w 2014 roku pod kątem standardów Misji Obserwacji Wyborów UE prowadzi do nader alarmujących wniosków, bowiem jasne jest, że **w wielu obszarach miniony wybory dalece odbiegały od wzorców unijnych**, nawet jeśli w pewnych kwestiach wzorce te są częściowo spełniane. Do w pełni spełnianego kryterium zaliczyć można jedynie przestrzeganie fundamentalnych praw człowieka. W większości obszarów sytuacja przedstawia się jednak o wiele gorzej, a niekiedy wręcz dramatycznie

### **Ad. 1. Kontekst polityczny – kryterium częściowo spełnione**

Standardy niespełniane:

- Partycypacja obywateli
- Realny pluralizm polityczny
- Faktyczny rozdział władz

Standardy częściowo spełniane:

- Uczciwy przebieg wyborów w przeszłości
- Warunki działalności partii politycznych

Polska od 25 lat buduje na nowo demokratyczny ład polityczny, niemniej jednak do zakończenia tej transformacji jest wciąż daleko. Rozwarstwienie rozwojowe koreluje z nierównością szans, która przekłada się na stosunkowo niską partycypację polityczną, czego świadectwem są nie tylko jedne z najniższych w Europie wskaźniki frekwencji wyborczej, ale także słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Co więcej, można odnieść wrażenie, że w ostatnich latach nastąpił odwrót od standardów

demokratycznego państwa prawa. Przejawia się to szczególnie w podważaniu praw obywateli do inicjatywy legislacyjnej (odrzućanie projektów obywatelskich bez rozpoznania, odrzućanie inicjatyw referendalnych) oraz w ograniczaniu praw do demonstracji. Ponadto trwająca siedem lat dominacja jednej opcji politycznej, w powiązaniu z możliwością obsady najwyższych stanowisk w państwie po ich nagłym tragicznym opróżnieniu w 2010 roku, przyniosła daleko posunięty monopol polityczny we wszystkich niemal najwyższych urzędach państwowych oznaczający faktyczne podważenie zasady rozdziału władz i zanegowanie realnego pluralizmu politycznego w Polsce. Również historia wyborów w Polsce nie jest wolna od wątpliwości i zarzutów nieuczciwości – wspomnijmy tu choćby częste kwestionowanie uczciwości wyborów do sejmiku województwa mazowieckiego z 2010 roku w związku z nienaturalnie wysokim odsetkiem głosów nieważnych w tymże województwie.

## **Ad.2. Ramy prawne – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełniane:

- Jasne i precyzyjnie sformułowane prawo wyborcze
- Transparentny proces uchwalania prawa wyborczego
- Łatwy do zrozumienia system wyborczy

Standardy spełniane częściowo:

- Kompleksowość prawa wyborczego
- Zabezpieczanie wolności słowa, stowarzyszeń i zgromadzeń

Standardów europejskich nie spełniają również normatywne uwarunkowania tegorocznych wyborów samorządowych. W szczególności należy tu zwrócić uwagę, że wprowadzie idea kodyfikacji prawa wyborczego jest niewątpliwie słuszna, o tyle jej realizacja w 2010 roku wzbudza szereg wątpliwości. Bieżące wybory wykazały niejednoznaczność poszczególnych terminów użytych w kodeksie wyborczym rodzących problemy natury interpretacyjnej – źródłem największych kontrowersji stał się użyty w artykule 40 kodeksu termin „karta”, któremu Państwowa Komisja

Wyborcza z nieznanego powodów nadała znaczenie broszury. Stanowić to powinno podstawę do powszechnych protestów wyborczych w skali całego kraju. Sprawa jest o tyle istotna, że ujęcie kart wyborczych w formie książeczek mogło mieć istotny wpływ na katastrofalnie wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów, a zwłaszcza do sejmików wojewódzkich w 2014 roku. Blisko 1/5 głosów nieważnych (w zdecydowanej większości najpewniej niezamierzonych) w zasadniczy sposób wypaczyła wolę obywateli osłabiając tym samym wyraźnie demokratyczny charakter ostatnich wyborów. W tym kontekście negatywnie ocenić również należy nadmiernie złożony system wyborczy, łączący model większościowy (rady gmin) z proporcjonalnym (rady powiatów i sejmiki), który również mógł się przyczynić do konfuzji wyborców.

W świetle tych problemów z niezwykle wysokim odsetkiem błędnie oddanych głosów najwyższe zdumienie i zaniepokojenie budzą również przeprowadzone w trakcie kodyfikacji prawa wyborczego zmiany uregulowań prawnych traktujących o obowiązkowej treści protokołów głosowania sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze w trakcie wyborów samorządowych w Polsce. W trakcie prac parlamentarnych obowiązujący wcześniej przepis mówiący o konieczności zawierania w protokole komisji obwodowej zapisów dotyczących przyczyny nieważności głosu zmieniał wielokrotnie swoją numerację, ale co najważniejsze także swoją treść, by ostatecznie zniknąć w końcowej wersji uchwalonej 5 stycznia 2011 r. – aktualne regulacje dotyczące zawartości protokołów stanowią (Kodeks wyborczy w art. 75. §2.), że w protokole, o którym mowa w § 1, wymienia się odpowiednio dane, o których mowa w art. 70 § 2, oraz, odpowiednio do przeprowadzanych wyborów, liczbę głosów nieważnych, liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów albo na poszczególne listy kandydatów i każdego kandydata z tych list.

Co warto podkreślić w okresie prac nad Kodeksem trwała samorządowa kampania wyborcza zakończona wyborami w dniu 21 listopada 2010 r. Podczas ww. wyborach doszło do szeregu nadużyć w postaci fałszowania głosów poprzez dostawianie kolejnego znaku „x” na kartach wyciągniętych z urny, co z kolei powodowało nieważność głosów. Co ciekawe, ilość głosów nieważnych z uwagi na postawienie więcej niż jednego znaku „x” nienaturalnie różniła się w zależności od konkretnych

województw oraz powiatów. Szczególnie duże nasycenie tego typu błędów miało miejsce w województwie mazowieckim. Wykreślenie więc zapisu dotyczącego konieczności wskazywania w protokole przyczyn nieważności głosu w tak wrażliwym okresie jakim jest okres okołowyborczy musi budzić niepokój i podejrzliwość. Zmianę przez ustawodawcę obowiązujących w tej materii przepisów ocenić należy zdecydowanie negatywnie. Powoduje ona możliwe zwiększenie nadużyć, a odpowiednim organom uniemożliwia ich stwierdzenie. Obowiązek wpisywania do protokołu głosowania przyczyn nieważności głosu nie był w żaden sposób uciążliwy dla komisji obwodowych, a jego zniesienie jest zupełnie niezrozumiałe i z pewnością wpływa na zaufanie wyborców do instytucji państwa i przeprowadzanych przez nie wyborów. To samo należy też powiedzieć o przewidzianym przez art. 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów obowiązku niszczenia kart wyborczych po upływie 30 dni od wydania przez sądy orzeczeń w sprawie ważności wyborów lub upływu terminu zgłaszania protestów.

### **Ad.3. Zarządzanie wyborami – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełniane:

- Transparentność zarządu
- Efektywność zarządu
- Profesjonalizm organów zarządzających
- Społeczne zaufania dla działań organu zarządzającego
- Należyte poinstruowanie obywateli do wyborów

Tegoroczne wybory samorządowe ujawniły z całą mocą niejasność, nieefektywność i nieprofesjonalność zarządzania procedurą wyborczą przez powołane do tego organy – Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze. Wielokrotne wstrzymywanie liczenia, podawanie przez PKW cząstkowych wyników sprzecznych z wypowiedziami członków Wojewódzkich Komisji Wyborczych, zatajanie protokołów z posiedzeń PKW świadczyło o daleko posuniętej nieprzejrzystości zarządzania.

Nieudolna kampania informująca o wyborach, niejasna instrukcja głosowania, ujawnione dopiero po wyborach okoliczności rozpisania przetargu na informatyczny system liczenia głosów, jego szokująca niesprawność, notoryczne błędy w obwieszczeniach – to wszystko w najlepszym razie świadczy o braku profesjonalizmu PKW i KBW. Wybory samorządowe 2014 stanowiły kompromitację tych instytucji.

#### **Ad. 4. Rejestracja wyborców – kryterium częściowo spełnione**

Standardy niespełnione:

- Rażące nieścisłości w rejestrach osób uprawnionych do głosowania (np. Okręg nr 3 – Województwo Zachodniopomorskie)

Standardy spełnione:

- Rejestr wyborców gwarantujący powszechność i równość prawa wyborczego

W toku tegorocznych wyborów samorządowych pojawiały się pewne nieścisłości w rejestrach wyborców. Przykładem najbardziej znanym, bo opisywanym szeroko w mediach, był rejestr osób uprawnionych do głosowania okręgu wyborczym numer 3 (Województwo Zachodniopomorskie), wskazujący na całkowicie nienaturalny, niemal 150% wzrost liczby wyborców w stosunku do wyborów samorządowych w 2010 roku.

#### **Ad. 5. Rejestracja kandydatów – kryterium częściowo spełnione**

Standardy niespełniane:

- Naciski władz lokalnych i regionalnych na kandydatów opozycji sugerujące wycofanie się z list

W różnych miejscach Polski pojawiały się sygnały o nieuprawnionym wywieraniu nacisków ze strony miejscowych władz na kandydatów z list opozycyjnych sugerujące wycofanie się z list, sugerujące ewentualne przyszłe negatywne konsekwencje wyciągane wobec tych osób lub ich członków rodzin (utrata pracy, utrata zamówień, utrata ulg w podatkach lokalnych itp.).

## **Ad. 6. Kampania wyborcza – kryterium częściowo spełnione**

Standardy niespełniane:

- Otwarta i uczciwa konkurencja między partiami i kandydatami
- Nieobecność mowy nienawiści i agresywnej retoryki politycznej

## **Ad. 7. Kampania wyborcza i środowisko medialne – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełniane:

- Ochrona wolności dziennikarzy
- Realna wolność słowa
- Pluralizm i niezależność mediów

Jakość kampanii wyborczej w Polsce wiąże się ściśle z jakością polskich mediów. Tegoroczne wybory samorządowe pokazały, że w tym wymiarze wciąż daleko nam do europejskich standardów. Ład medialny ciągle cierpi na brak rzeczywistego pluralizmu. Co gorsza, w wyniku niezgodnego z prawem zajęcia przez grupę manifestantów budynku Państwowej Komisji Wyborczej doszło do skandalicznego zatrzymania i postawienia przed sądem relacjonujących to wydarzenie dziennikarzy, nie biorących udziału w tym zdarzeniu, lecz go relacjonujących. Tego rodzaju praktyki godzą w istotę wolnego dziennikarstwa. Ponadto z całej Polski napływały informacje o sprawowaniu przez władze regionalne nieuprawnionej kontroli nad miejscowymi rynkami mediów.

To wszystko pokazuje, że Polska jest krajem być może nominalnego, ale na pewno nie realnego pluralizmu politycznego.

## **Ad. 8. Zażalenia i skargi – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełniane:

- Przejrzyste i bezstronne rozpatrywanie protestów wyborczych w odpowiednich ramach czasowych

Blokowanie możliwości składania protestów wyborczych poprzez niepublikowanie wyników wyborów, zastraszanie interwencją policji mężów zaufania w trakcie składania przez nich protestów podczas prac komisji wyborczych podważa prawo do składania protestów.

Sprawę dodatkowo komplikują publiczne wypowiedzi prezesów naczelnych organów wymiaru sprawiedliwości i trybunałów, którzy bez rozpoznania sprawy orzekli, że mówienie i nieuczciwości przeprowadzonych wyborów jest nieuprawnione. Wypowiedzi te należy uznać za godzące w standard demokratycznego odwoływania się od wyniku wyborów.

#### **Ad. 9. Prawa człowieka – kryterium spełnione**

Standardy spełniane:

- Powszechność, równość i tajność prawa wyborczego
- Brak dyskryminacji
- Zapewnienie udziału kobiet, mniejszości, osób niepełnosprawnych w wyborach

#### **Ad. 10. Społeczeństwo obywatelskie – kryterium częściowo spełnione**

Aktywność organizacji pozarządowych jest zdecydowanie za niska. Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje jednak włączenie się części NGO-sów w obronę standardów demokratycznych po skandalach związanych z liczeniem głosów i publikacją wyników wyborów samorządowych.

#### **Ad. 11. Głosowanie i liczenie głosów – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełnione:

- wyszkolone składy komisji,
- zakaz zakłócania prac lokali wyborczych i samej czynności głosowania,



- jak najprostsze karty wyborcze łatwe do prawidłowego wypełnienia przez wyborców,
- zakaz wywierania nacisku na głosujących,
- zagwarantowanie tajności głosowania (np. głosowanie poza lokalem wyborczym)
- jasno określona prawem procedura kończenia głosowania i liczenia głosów wyłącznie przez osoby upoważnione,
- liczenie głosów w obecności mężów zaufania,
- poprawne sporządzanie protokołów,
- zakończeniu głosowania towarzyszyć winno zapieczętowanie urn i zabezpieczenie niewykorzystanych kart,
- możliwe zarządzanie ponownego liczenia przy zbliżonych wynikach czy dużym odsetku głosów nieważnych,
- zabezpieczenie materiałów po zliczeniu głosów

Spośród wszystkich obszarów badanych przez uczestników Misji Obserwujących Wybory UE najgorzej wypada samo głosowanie i liczenie głosów, gdzie mieliśmy do czynienia z najbardziej bulwersującymi nadużyciami.

Wymieńmy w tym miejscu najistotniejsze z nich.

Po pierwsze, z licznych komisji obwodowych napływały informacje o niedostatecznej liczbie kart wyborczych czy o kartach wybrakowanych, pozbawionych list poszczególnych komitetów wyborczych. Dokładna skala tych zjawisk nie jest znana, nie ulega jednak wątpliwości, że tego typu zaniedbania (by nie użyć mocniejszego sformułowania) mogły mieć istotny wpływ na ostateczny wynik wyborów.

Po drugie, wedle zgodnej opinii ekspertów przygotowane karty wyborcze nie zachowywały należytej prostoty i wyraźnie utrudniały wyborcom poprawne oddanie głosów, co niewątpliwie przyczyniło się do najwyższego w historii wyborów w Polsce odsetka głosów nieważnych, który wypaczył ostateczny wynik wyborów.

Po trzecie, mężowie zaufania opozycyjnych partii politycznych informowali o licznych nadużyciach przy liczeniu głosów w komisjach obwodowych i sporządzaniu protokołów, m.in. nieokazywaniu mężom zaufania i przedstawicielom partii protokołów, zrywaniu ogłoszonych już protokołów i podmienianiu ich, przewożeniu niezaplombowanych paczek z kartami do głosowania etc.

Po czwarte, mieliśmy do czynienia z bezprecedensowo przeciągającym się i wielokrotnie przerywane liczeniem głosów, czego rezultatem była całkowita kompromitacja instytucji sprawujących zarząd nad procedurą wyborczą.

Po piąte, wraz z publikacją protokołów sporządzonych przez obwodowe komisje wyborcze wyszły na jaw liczne przypadki „znikających głosów”, czyli zjawiska polegającego na przyznawaniu się przez obywateli do głosowania na kandydata, który wedle protokołów nie otrzymał żadnych głosów.

Te i inne zjawiska towarzyszące głosowaniu i liczenia głosów w trakcie tegorocznych wyborów samorządowych stanowiły najbardziej drastyczne naruszenie standardów międzynarodowych i europejskich. Powyższe nadużycia w jaskrawy sposób godzą w fundamenty demokratycznego państwa prawa, podważają zaufanie obywateli do uczciwości wyborów i stwarza pole do społecznego uznania wyborów za sfalszowane, co podważa fundamenty demokratycznego państwa prawa.

## **Ad.12. Ogłaszanie wyników wyborczych – kryterium całkowicie niespełnione**

Standardy niespełniane:

- Transparentność procesu
- pełne i szczegółowe podawanie wyników tak szybko, jak to tylko możliwe (w mediach tradycyjnych i w internecie)
- szerokie udostępnianie wyników
- prawo do kwestionowania i zaskarżania ważności wyników wyborczych przez partie polityczne i poszczególnych kandydatów

Nie można wreszcie pominąć milczeniem szeregu nieelicujących z europejskimi standardami niejasności i nadużyć towarzyszących ogłaszaniu wyników wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą. Wspomnieć tu należy przede wszystkim o wzburzających opinię publiczną publikacjach wyników częściowych, chaosie i braku transparentności w ogłaszaniu tych wyników, czego dobitnym przykładem było dementowanie obwieszczenia PKW przez Wojewódzką Komisję Wyborczą w Kielcach, drastyczne rozbieżności między ogłaszanymi wynikami a odpowiedziami udzielanymi przez wyborców uczestniczących w badaniach exit poll, nagminne pomyłki w obwieszczeniach PKW czy zwlekanie z publikacją wyników w internecie.

Od nadużyć wolne nie było również ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą ostatecznych rezultatów wyborów do sejmików wojewódzkich. Podane wówczas wyniki były podane w sposób błędny, niepełny i stronniczy na korzyść ugrupowań tworzących koalicję rządzącą w Polsce. Jaskrawym przejawem łamania demokratycznych standardów jest także walka polityków koalicji z prawem do kwestionowania wyników, toczona rzekomo w imię tychże standardów.

### 3. Konkluzje

Zawarta w niniejszym raporcie analiza przebiegu tegorocznych wyborów samorządowych w Polsce wykazała, że wybory te w wielu kwestiach odbiegały od standardów Unii Europejskiej. Nadużycia i zaniedbania obecne były w zdecydowanej większości obszarów badanych przez obserwatorów unijnych, przy czym najpoważniejsze naruszenia wzorców UE miały miejsce w toku samego głosowania i liczenia głosów oraz ogłaszaniu wyników.

Analiza zawarta w raporcie prowadzi do wniosku, że obecne wybory samorządowe trudno nazwać inaczej niż **godzącymi w fundamentalne standardy demokratycznego państwa prawa wedle modelu europejskiego**.

W związku z tym Zespół Parlamentarny ds. Obrony Demokratycznego Państwa Prawa rekomenduje wprowadzenie następujących zmian legislacyjnych mających na celu częściowe przynajmniej uzdrowienie praktyki wyborczej w Polsce:

- przywrócenie obowiązku dokumentowania przyczyn nieważności głosów złożonego przez Kodeks Wyborczy
- wprowadzenie instytucji rejestrowania czynności podejmowanych przez komisje za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk
- zapewnienie wykorzystywania przejrzystej urny we wszystkich wyborach
- uściślenie procedur związanych z publikacją protokołów Komisji Obwodowej oraz dostępem do jego kopii
- zmiany w składzie Państwowej Komisji Wyborczej polegające na uzupełnieniu jej składu o 6 osób wskazanych przez kluby parlamentarne oraz wprowadzenie ich kadencyjności, która będzie trwać odpowiednio do kadencji Sejmu i kończyć się 150 dni po dniu wyborów do Sejmu i Senatu RP
- zmiany dotyczące składów okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych poprzez wprowadzenie na wszystkich szczeblach „czynnika społecznego”, czyli osób zgłaszanych przez pełnomocników komitetów wyborczych

- Przedłużenie terminów na składanie i rozpatrywanie protestów wyborczych do odpowiednio 30 i 120 dni od dnia wyborów
- wprowadzenie wymogu zabezpieczenia wszystkich oddanych głosów ważnych i nieważnych oraz przechowywania ich przynajmniej na okres kadencji
- wprowadzenie odrębnych urn na karty wyborcze do poszczególnych organów samorządu terytorialnego
- obowiązek pracy wszystkich komisji wyborczych w pełnych składach przez cały czas głosowania i liczenia głosów
- prawne gwarancje ochrony dla mężów zaufania

Zespół Parlamentarny ds. Obrony Demokratycznego Państwa Prawa zaleca pilne podjęcie prac parlamentarnych w tych zakresach, tak by mogły one wejść w życie przed wyborami powszechnymi do Sejmu RP i Senatu RP w 2015 roku.