



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, czerwiec 2018

Spółeczny monitoring wyborów i kampanii wyborczej. Przykłady działań z wybranych państw

Bartosz Wilk

W opracowaniu zostały przedstawione przykłady monitorowania wyborów i kampanii wyborczej przez organizacje społeczne. Przykłady z innych krajów mogą być przydatne dla polskich aktywistek i aktywistów poszukujących inspiracji do społecznej kontroli wyborów, zarówno samorządowych, jak i parlamentarnych.

Gruzja - działania Georgian Young Lawyers' Association (GYLA)¹

Infolinia – zgłaszanie nieprawidłowościⁱ

W dniu wyborów GYLA uruchomiła dostępną przez cały dzień infolinię. Dzięki niej obywatele mieli możliwość zgłaszania zaobserwowanych nieprawidłowości związanych z przebiegiem wyborów i kampanii wyborczej. Te zaś mogły stanowić podstawę do podejmowania interwencji przez właściwy zespół organizacji, np. do przeprowadzenia monitoringu na miejscu zdarzenia. W tym celu GYLA zorganizowała zespoły mobilne, które w razie potrzeby sprawdzały na miejscu, czy faktycznie doszło do nieprawidłowości. W uzasadnionych przypadkach organizacja powiadamiała organy administracji wyborczej, składała skargi, inicjowała postępowania sądowe oraz wspierała uczestników toczących się już postępowań. Z powodu ograniczonych możliwości personalnych monitoring zawężono do kilku regionów państwa. Zagadnienia, którym się przypatrywano, wybrano na podstawie wcześniejszych doświadczeń organizacji.

¹ Opracowano w oparciu o raport *Monitoring Mission of Parliamentary Elections 2012. Monitoring Report of Pre-election campaign, Election Day and the Post-election period*, <https://gyla.ge/files/news/gamocemebi2012-2013/Monitoring%20Report%20of%20Parliamentary%20Elections%202012.pdf>.

W okresie przedwyborczym obserwatorzy GYLA uzyskiwali informacje z różnych źródeł, m.in. od administracji wyborczej i innych instytucji publicznych – w tym celu wnioskowali o udostępnienie informacji publicznej, a także monitorowali doniesienia medialne. Ponadto osoby zaangażowane w obserwację procesu elekcyjnego uczestniczyły w spotkaniach wyborczych organizowanych przez siły polityczne podczas kampanii wyborczej. Reagowano również na zgłaszane organizacjami nieprawidłowości. Zapewniano, w oparciu o własne zasoby osobowe i w ramach możliwości merytorycznych, pomoc prawną.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Nie ma przeszkód, by takie działanie wdrożyć w przypadku monitorowania polskich wyborów.

Monitoring stron internetowych administracji publicznej

GYLA poddała analizie strony internetowe organów władzy publicznej (zwłaszcza władz lokalnych). Wskazywano przypadki informowania na tych stronach o działalności partii rządzącej oraz przedstawiania w złym świetle aktywności podejmowanych przez ugrupowania opozycyjne. Odnotowano też przypadki zamieszczania na stronach internetowych organów administracji publicznej zdjęć kandydatów na posłów, programów czy banerów politycznych.

Zgodnie z gruzińskim prawem zakazane jest wykorzystywanie usług komunikacyjnych i informacyjnych poświęconych lokalnym organom samorządu do popierania lub dyskredytowania jakichkolwiek sił politycznych. Zabronione jest też prowadzenie agitacji wyborczej w czasie pełnienia funkcji publicznych.

W związku z podejrzeniem naruszenia regulacji w tym zakresie organizacja zgłosiła przypadki nieprawidłowości do Centralnej Komisji Wyborczej, która z kolei zwróciła się do innego kontrolnego organu wyborczego – Komisji Międzyagencyjnej ds. Wolnych i Uczciwych Wyborów. Ta ostatnia wydawała zalecenia i wzywała organy administracji rządowej oraz samorządowej do zbadania zgodności treści publikacji drukowanych i elektronicznych z prawodawstwem wyborczym oraz do wyeliminowania przypadków naruszających prawo. Komisja ta ponadto zwróciła się do organów władzy publicznej o to, by powstrzymywały się przed dystrybucją materiałów drukowanych i elektronicznych, które nie zostały stworzone do celów wyborczych, ale de facto stanowią przykład wykorzystania zasobów administracyjnych do celów promowania partii politycznej czy kandydatów. Efektem wniosków w tych sprawach, skierowanych przez GYLA do administracji wyborczej, było zgłoszenie przez tę administrację 14 spraw do sądów, które wymierzyły organom administracji publicznej kary administracyjne.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Zasoby administracji publicznej mają służyć, co do zasady, wykonywaniu przez podmioty publiczne zadań, określonych szczegółowo przepisami, na rzecz interesu społecznego. Z pewnością wykorzystywanie tych zasobów do celów wyborczych, do prowadzenia kampanii wyborczej stanowi naruszenie przepisów. Poza tym warto zwrócić uwagę, że zgodnie z polskim Kodeksem wyborczym zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów (art. 108 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 109 § 1 Kodeksu wyborczego materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Materiały te powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą (art. 109 § 2 Kodeksu wyborczego). Warto też przeanalizować, czy zamieszczane w publicznych źródłach informacji materiały wyborcze spełniają określone w prawie wymogi związane ze wskazaniem na nich komitetu wyborczego, od którego pochodzą.

Wobec powyższego efektem monitoringu może być wskazywanie przypadków podejrzeń o wykorzystanie źródeł informacyjnych podmiotów publicznych (np. stron internetowych, materiałów) do celów wyborczych i zawiadamianie właściwych organów ścigania o stwierdzonych podejrzeniach naruszeń prawa (zwłaszcza prokuratury, gdy zachodzi podejrzenie wypełnienia znamion czynów zabronionych opisanych w przepisach karnych Kodeksu wyborczego).

Monitorowanie stosowania mowy nienawiści

Monitorowano także przypadki posługiwania się przez kandydatki i kandydatów mową nienawiści. W świetle gruzińskiego prawa dyskryminujące wypowiedzi podczas kampanii wyborczej są zabronione. Organizacje pozarządowe występowały do Centralnej Komisji Wyborczej i sygnalizowały przypadki stosowania mowy nienawiści. Komisja kierowała do sądu wnioski o wymierzenie kary administracyjnej za przekroczenie przepisów wyborczych w tym zakresie.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Zgodnie z art. 256 § 1 Kodeksu karnego zakazane jest publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo z uwagi na bezwyznaniowość. Z kolei art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem i polską racją stanu ani postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Przedmiotem monitoringu można zatem uczynić posługiwanie się mową nienawiści podczas kampanii wyborczej, a w następstwie zawiadamiać o podejrzeniach naruszenia przepisów karnych organy ochrony prawa.

Naruszenia wolności organizowania spotkań wyborczych

Przedmiotem badania była również prawidłowość wykonywania przez władze publiczne przepisów związanych z organizowaniem zgromadzeń. Monitoringiem objęto zgromadzenia publiczne organizowane przez partie polityczne.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Z uwagi na to, że władze lokalne wydają rozstrzygnięcia związane z organizowaniem i odbywaniem zgromadzeń (otrzymywanie zgłoszeń, rozwiązywanie oraz ewentualne zakazywanie zgromadzeń), a organy terenowej administracji rządowej wydają decyzje w przedmiocie rejestracji zgromadzeń cyklicznych, w praktyce realizacja zasady wolności zgromadzeń przez różne podmioty może okazać się bardzo odmienna. Organizacje społeczne mogą monitorować, jak wolność zgromadzeń funkcjonuje w różnych miejscach.

Rozpatrywanie skarg po wyborach

W okresie powyborczym monitorowane były toczące się sprawy dotyczące kwestii związanych z naruszeniem lub realizacją norm prawa wyborczego, nie tylko te, które zostały zainicjowane przez GYLA. Ustalono liczbę skarg oraz to, czy zostały one uwzględnione i jakie zapadły w nich rozstrzygnięcia, m.in. czy w ich następstwie nałożono kary administracyjne.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Przedstawione działania mogą być przeprowadzone w oparciu o monitorowanie toczących się postępowań sądowych, zwłaszcza dotyczących rozpatrywania protestów wyborczych, na podstawie informacji publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz uzyskanych w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej od sądów rozpatrujących protesty wyborcze.

Działania Transparency International Georgia

Monitorowanie publicznych kontraktów

Projekt polegał na ustaleniu, czy przedsiębiorcy wspierający partie polityczne lub kandydatów otrzymywali kontrakty finansowane ze środków publicznych. Wnioski zostały przedstawione w raporcie *Simplified Procurement – Corruption Risks in Non-Competitive Government Contracts* w grudniu 2013 roku²

Analiza opierała się w głównej mierze na danych z publicznych rejestrów, w tym na oświadczeniach majątkowych funkcjonariuszy publicznych, publicznym spisie osób prawnych, rejestrze darowizn na rzecz partii politycznych oraz, co kluczowe, na nowo powstałej bazie danych zawierającej informacje o podpisanych przez rząd kontraktach, którą prowadzi Agencja ds. Konkurencji i Zamówień Publicznych. Zgodnie z gruzińskim prawem dobra i usługi powyżej 5000 GEL (gruzińskich lari, tj. około 6 750 PLN) powinny być, co do zasady, zamawiane w trybie konkurencyjnym (polskim odpowiednikiem jest zamawianie na podstawie prawa zamówień publicznych). Jednakże gruzińskie prawo dopuszcza szereg wyjątków od tej reguły. Pominięcie procedury konkurencyjnej jest możliwe np. wtedy, gdy zaistnieje pilna nieprzewidziana sytuacja, która zagraża normalnemu funkcjonowaniu podmiotu publicznego lub może zaszkodzić interesom Gruzji.

Informacje o kontraktach zawieranych bez ścieżki „konkurencyjnej” czerpano z rejestru³ prowadzonego przez State Procurement Agency. Baza ta zawiera dane o umowach sięgające do grudnia 2010 roku. Uwzględnia informacje o podmiocie zamawiającym, dostawcy, zapłaconej kwocie i dacie płatności dostawcy za towar lub usługę. Podaje też źródło funduszy publicznych i kod, który opisuje rodzaj nabytych towarów albo usług. Zawiera zeskanowane kopie umów i aneksów oraz wykaz płatności dokonanych na rzecz dostawcy. Nie udostępnia się w niej informacji o umowach, które zostały zaklasyfikowane jako tajne ze względów bezpieczeństwa narodowego.

² http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Simplified%20procurement%20-%20Eng%20.pdf.

³ <http://tenders.procurement.gov.ge>.

Dane o umowach zawartych „bezprzetargowo” zestawiono z informacjami o wpływach partii politycznych. Porównano imiona i nazwiska (nazwy) osób powiązanych z przedsiębiorstwami, które otrzymały co najmniej jeden kontrakt bez procedury przetargowej pomiędzy grudniem 2010 roku a sierpniem 2013 roku, z listą osób wspierających partie polityczne prowadzoną przez państwową instytucję kontrolną. Od początku 2012 roku, zgodnie z gruzińskim prawem, osoby prawne nie mogą wspierać partii politycznych. W raporcie końcowym przedstawiono największych beneficjentów umów zawieranych w trybie bezprzetargowym, podmioty publiczne dokonujące największych zamówień oraz przykłady zależności między dużymi umowami a wpłatami na partie polityczne. Zaobserwowano wzrost liczby umów zawieranych bez przetargów w okresie przedwyborczym. Jedną stroną uzasadniała to potrzebą szybkiej realizacji dużych projektów infrastrukturalnych, drugą wskazywała na możliwość wykorzystywania zawieranych umów do nagradzania zwolenników rządu oraz wspierania partii w obliczu kosztownej kampanii wyborczej. Zdaniem autorów raportu beneficjenci umów stanowili istotne wsparcie dla partii politycznych. Analiza darowizn na rzecz jednej z nich pozwoliła na powiązanie 397 z 989 darczyńców z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami, w których darczyńcy posiadali udziały lub zajmowali w nich stanowiska, a które to przedsiębiorstwa figurowały w rejestrze umów. Wsparcie tych osób dla partii rządzącej stanowiło w sumie 89% wszystkich przekazanych jej darowizn. Aby ustalić, czy funkcjonariusze publiczni lub członkowie ich rodzin czerpali korzyści z umów zawieranych przez władze publiczne z ominięciem trybu przetargowego, przeanalizowano dane z publicznego rejestru w okresie od grudnia 2010 roku do września 2013 roku, co objęło prawie pół miliona zamówionych usług lub towarów.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Zestawienie przypadków wspierania partii politycznych z uprzednim lub późniejszym zleceniem usług albo zamawianiem towarów może być działaniem umożliwiającym zidentyfikowanie ewentualnych niejasnych powiązań biznesowo-politycznych czy zjawisk o znamionach korupcji.

W Polsce przepisy prawa zamówień publicznych stosuje się wówczas, gdy wartość zamówień i konkursów przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro (art. 4 pkt 8 prawa zamówień publicznych). Stosowanie przepisów tejże ustawy wiąże się m.in. z tym, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości (art. 7 ust. 1 prawa zamówień publicznych), a samo postępowanie prowadzi się, co do zasady, w formie pisemnej (art. 9 ust. 1 pzp).

W świetle prawa, praktyki orzeczniczej i praktyki udostępniania informacji przez podmioty do tego zobowiązane możliwe jest uzyskanie tzw. rejestru umów cywilnoprawnych zawieranych przez organy władzy publicznej, niezależnie od tego, czy do ich zawarcia doszło w trybie przetargowym, czy też nie. Coraz więcej podmiotów podlegających przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej zamieszcza rejestr zawieranych umów na stronach internetowych.

Podejmowanie działań monitorujących, analogicznych do tych prowadzonych przez gruzińską organizację, a polegających na badaniu praktyki zawierania umów z pominięciem trybu przetargowego, jest możliwe w oparciu o dane uzyskiwane od podmiotów publicznych. Dotyczy to zarówno podmiotów publicznych na szczeblu centralnym (spółek Skarbu Państwa, urzędów centralnych, organów władzy publicznej itd.), na szczeblu lokalnym (takich jak urzędy organów administracji samorządu terytorialnego, samorządowe jednostki organizacyjne, spółki komunalne), jak i terenowych organów administracji rządowej (np. urzędów wojewódzkich).

Projekt ustawy o jawności życia publicznego⁴ zakłada, że jednostki sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwa państwowe, instytuty badawcze, spółki zobowiązane i spółdzielnie mieszkaniowe prowadzą rejestr umów cywilnoprawnych zawartych w formie pisemnej oraz umów cywilnoprawnych, których skutkiem jest wydatkowanie środków pieniężnych przez te podmioty w kwocie co najmniej 2 000 zł (art. 9 ust. 1 projektu ustawy z 12 grudnia 2017 roku). Rejestr ten ma obejmować takie elementy jak: identyfikator umowy nadany przez podmiot prowadzący rejestr; data zawarcia umowy; dane identyfikujące kontrahenta: nazwa (firma) wraz z numerem NIP, jeżeli go posiada, albo imię i nazwisko kontrahenta; przedmiot umowy; data początkowa i końcowa okresu realizacji umowy; całkowita wartość przedmiotu umowy (w kwotach nieobejmujących podatku od towarów i usług), a w przypadku, gdy całkowita wartość przedmiotu umowy nie jest w umowie określona – kwotę zrealizowanych wydatków; określenie, czy przedmiot umowy jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej; tryb zawarcia umowy; informacje o zmianie warunków umowy lub zawartych aneksach (art. 9 ust. 2 projektu ustawy). W projekcie ustawy wprowadza się wobec wyżej wskazanych podmiotów obowiązek publikacji rejestru na stronie internetowej.

Projektowane rozwiązania nie ułatwią całościowej kontroli, gdyż nie obejmują wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz wprowadzają próg kwotowy (2 000 zł). Niemniej jednak dane w pozostałym zakresie są możliwe do uzyskania w trybie wnioskowym, uregulowanym przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Co do jawności wpłat na rzecz komitetów wyborczych, to należy wskazać, że zgodnie z art. 125 Kodeksu wyborczego finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. W tej mierze warto zwrócić uwagę na art. 140 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym komitet wyborczy ma obowiązek prowadzić m.in. rejestr wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Komitet jest zobowiązany umieszczać ten rejestr na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o kredytach i wpłatach były ujawniane w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty (art. 140 § 2 Kodeksu wyborczego). Praktykę zawierania umów przez podmioty publiczne warto także monitorować po wyborach i porównać wyniki dokonanych obserwacji z wykazem darczyńców wspierających komitety wyborcze oraz partie polityczne.

Kosowo – działania Democracy in Action

Monitoring mediów

Organizacja monitorowała media podczas kampanii wyborczej w Kosowie w 2013 roku. Celem było ustalenie, czy różne siły polityczne w równy sposób korzystają z przestrzeni w mediach. Monitoringiem objęto największe media ogólnokrajowe (cztery stacje telewizyjne i siedem dzienników) oraz informacje dotyczące pięciu głównych sił politycznych. Badanie trwało 30 dni. W telewizji monitorowano tzw. prime time, czyli czas antenowy od godz.16:45 do 23:30. Na zakończenie monitoringu pokazano, jak często poszczególne ugrupowania były prezentowane w mediach

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351>.

– zarówno w programach, jak i w reklamach. Z badania powstał raport Monitoring of Media during the Election Campaign 2013⁵.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Analogiczne działania w Polsce mogą dotyczyć zarówno mediów komercyjnych, jak i publicznych. Na te ostatnie prawo nakłada obowiązek prezentowania na równych zasadach podmiotów zaangażowanych w proces kampanii wyborczej. Dotyczy to zarówno telewizyjnych programów informacyjnych, jak i audycji wyborczych przygotowanych przez komitety wyborcze.

Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji wskazują, że publiczne radio i telewizja realizują misję publiczną, oferując całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu (art. 21 ust. 1 ustawy). Programy powinny rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy), umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy). Partie polityczne powinny mieć możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych (art. 23 ust. 1 ustawy). Podmiotom uczestniczącym w wyborach do Sejmu, Senatu, samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego zapewnia się możliwość rozpowszechniania audycji wyborczych na zasadach określonych odrębnymi przepisami (art. 24 ust. 1 ustawy).

Przepisy Kodeksu wyborczego określają zasady prowadzenia kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych (rozdział 13 Kodeksu wyborczego). Warto w tej mierze pamiętać o tym, że komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani, przysługuje, w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej, prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców (art. 117 § 1 Kodeksu wyborczego). Regulacje nie odnoszą się przy tym tylko do nadawców publicznych, gdyż także nadawcy niepubliczni rozpowszechniający odpłatnie audycje wyborcze publikują je na jednakowych warunkach dla wszystkich komitetów wyborczych (art. 119 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego).

Armenia – działania Transparency International Anti-corruption Center (TIAC)

Wykorzystywanie zasobów publicznych do celów wyborczych

Badaniem objęto stolicę i kilka dużych miast. Rozpoczęto od ustalenia, którzy z urzędników państwowych nie powinni angażować się w kampanię wyborczą (przedstawiciele organów ścigania, sądów, komisji wyborczych wyższego szczebla) lub mogli to czynić, ale wyłącznie poza godzinami pracy.

W działaniach wykorzystano kilka metod: analizę informacji medialnych, bezpośrednią obserwację kampanii wyborczej oraz badanie dokumentów. Bezpośrednia obserwacja polegała m.in. na uczestniczeniu przedstawicieli TIAC w wydarzeniach związanych z podróżami służbowymi urzędników

⁵ http://www.demokracianeveprim.org/publikime/Media_Monitoring_2013.pdf.

państwowych; w koncertach, imprezach sportowych czy innych imprezach rozrywkowych; na wizytach w budynkach państwowych i samorządowych.

Miało to na celu zweryfikowanie, czy pracownicy państwowi byli zaangażowani w działania agitacyjne w godzinach pracy; czy osoby, które zgodnie z Kodeksem wyborczym nie miały prawa angażować się w kampanię wyborczą, brały w niej udział; czy na potrzeby kampanii wykorzystywane były lokale państwowe lub komunalne; czy od pracowników państwowych i samorządowych podmiotów publicznych wymagano obecności podczas wydarzeń będących częścią kampanii wyborczej rządzącej koalicji; czy zasoby publiczne zostały wykorzystane na cele kampanii; czy funkcjonariusze publiczni wykorzystywali podróże służbowe w celach związanych z kampanią; czy pojawiały się inne formy wywierania presji i nacisku na wyborców. Monitoring zakończył się raportem *Monitoring of the Misuse of Administrative Resources and Other Electoral Violations during April 2017 Parliamentary Elections in Armenia*⁶.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Podobnie jak prawo armeńskie, tak i polskie ogranicza osobom pełniącym określone funkcje publiczne udział w kampanii wyborczej. Dla przykładu: zgodnie z art. 97 § 1 prawa o prokuraturze w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Natomiast w przypadku, gdy prokurator ubiega się o urząd prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mandat posła, senatora albo radnego lub wójta/burmistrza/prezydenta miasta, udziela się mu urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej (art. 97 § 2 prawa o prokuraturze). Z kolei sędzia nie może należeć do partii politycznej czy związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP). Działania strażnicze mogą zatem dotyczyć udziału tych osób w kampanii wyborczej.

Wątpliwości budzi też zaangażowanie funkcjonariuszy publicznych w aktywności związane z kampanią wyborczą w godzinach ich pracy. Przykładem może być korzystanie z delegacji dla celów kampanii. Informacje o działalności osób pełniących funkcje publiczne (np. dokumenty związane z delegacjami) można uzyskać, jeśli złożony zostanie wniosek o udostępnienie danych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Analizie warto poddać zatem wykorzystywanie zasobów publicznych przez władze samorządowe, jak również przez parlamentarzystów.

Do monitorowania nieprawidłowości można zaangażować aktywistki i aktywistów, zwłaszcza działających w małych społecznościach, którzy mają największą wiedzę o lokalnej specyfice oraz o osobach pełniących funkcje publiczne na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego.

Mołdawia – działania Promo-LEX

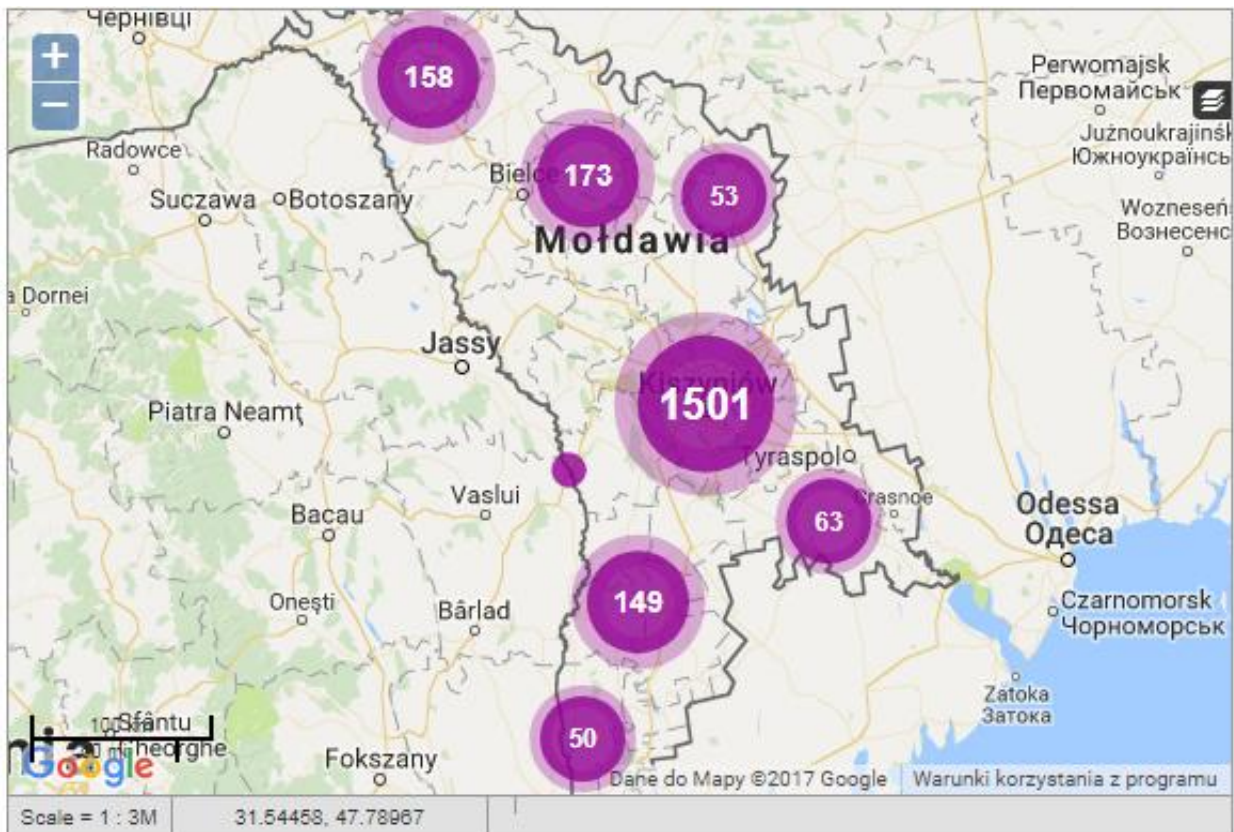
Narzędzie internetowe do zgłaszania nieprawidłowości

Narzędzie stworzono w ramach programu *Monitorizarea Proceselor Electorale*⁷. Służy ono do zgłaszania informacji związanych z toczącym się procesem wyborczym.

⁶ <https://transparency.am/files/publications/1499095853-0-442835.pdf>.

⁷ <https://promolex.md/monitorizare-procese-democratice/?lang=ro>.

Osoba zgłaszająca alert w pierwszej kolejności dodaje jego tytuł oraz opis. Następnie wskazuje kategorię, do której zaliczać ma się ten alert. Dalej mogą być podawane, opcjonalnie, dane o osobie zgłaszającej (imię, nazwisko, adres e-mail). Kolejnym krokiem jest umiejscowienie alertu na interaktywnej mapie poprzez kliknięcie we wskazany punkt (miejsce można dookreślić za pomocą opisu). Opcjonalnie można dodać linki do źródeł zewnętrznych czy zdjęcia i połączyć zgłoszenie z plikiem wideo (udostępnionym na innej stronie internetowej wskazanej przez osobę zgłaszającą).



Wpisy są dostępne na stronie internetowej. Można je przeszukiwać według m.in. daty i kategorii. Przy każdym wpisie znajdują się informacje o dacie i miejscu zdarzenia (miejsce jest dodatkowo zilustrowane interaktywną mapą) oraz o tym, czy alert został zweryfikowany.

System pozwala zainteresowanym na podanie adresu e-mail w celu otrzymywania powiadomienia o nowych alertach (opcjonalnie można wskazać interesujące nas kategorie).

Narzędzie oparte jest na mechanizmie Ushahidi⁸, którego nazwa pochodzi od słowa „świadeństwo” w języku suahili. Mechanizm ten został stworzony do mapowania raportów na temat przemocy w Kenii po wyborach w 2008 roku. Jest wykorzystywany w różnych krajach i służy usprawnieniu oddolnego przepływu informacji.

⁸ <https://www.usahidi.com/>.

Trimite o nouă semnalare

Titlul semnalării *

Descrierea *

Data & ora: Astăzi la 11:44 pm (Europe/Chisinau) [Modifică data](#)

Categorii *

- Direcții de monitorizare a APL
- Monitorizare a finanțării partidelor politice în perioada inter-electorală

Informații opționale

Prenume

Nume

Email

ȘTERGE ULTIMUL ȘTERGE PE CELE SELECTATE CURAȚĂ HARTA

Oras, Județ și/sau Sector **Găsește locul**

* Căutați locația dvs. tastând numele locației SAU coordonatele de latitudine, longitudine (format: 38.19, 85.61) SAU dați click pe hartă pentru a indica locul dorit..

Detaliază locul *

Exemplu: Cotj cu Plaja Norilor, Radulescu-Motru 54, București

Linkul știrii

Link video extern

Uplodează poze

 Nie wybrano pliku
Ocena možnosti zastosowania w Polsce

Narzędzie może być wykorzystane do zbierania informacji związanych z procesem wyborczym, w tym doniesień o nieprawidłowościach zarówno podczas kampanii wyborczej, jak i w trakcie samych wyborów. Należy w tym względzie pamiętać o obowiązujących przepisach dotyczących danych osobowych (zwłaszcza w kontekście RODO). Udostępnienie danych osobowych osób trzecich może wiązać się z konsekwencjami dla ludzi czy organizacji nadzorujących narzędzie. Z tego powodu można rekomendować weryfikację zgłoszonych informacji przed opublikowaniem, w tym zwłaszcza pod kątem zawierania przez materiały danych osobowych.

Serbia – działania Centre for Research, Transparency and Accountability

Równy dostęp kandydatów do mediów

Badanie zostało przeprowadzone przez wyszkolonych obserwatorów CRTA. Jego wyniki opublikowano w raporcie *Citizens on Watch. Election Observation Mission. Final Report. Early Parliamentary Elections 2016*⁹. Jednym z czynników mogących wywrzeć wpływ na wynik wyborów jest nierównomierny dostęp kandydatów do mediów i nierówne informowanie o wydarzeniach publicznych. Z tego powodu zespół organizacji od 26 marca do 24 kwietnia 2016 roku monitorował artykuły wstępne oraz pierwsze strony ośmiu dzienników i trzech tygodników.

Analizowanie akurat tej części gazet uzasadniono tym, że pierwsze strony dzienników i tygodników przyciągają uwagę czytelników, ale też osób, które gazet nie czytają, a które dostrzegają czasopisma (i ich pierwsze strony) w sklepach lub w rękach innych ludzi w kawiarniach, restauracjach itp. Ponadto obecność kandydata na pierwszej stronie zapada w pamięć, a dodatkowo może przekonywać o jego znaczeniu i skutkować obdarzaniem go szacunkiem. Badanie wykazało przewagę obecności dominującej w kraju partii i jej lidera – ustępującego premiera, który nawet wtedy, gdy pojawiał się w kontekście wyborczym, był przedstawiany właśnie jako ustępujący, ale jednak premier. Przedstawiciele organizacji gromadzili także informacje dotyczące tego, w jakim kontekście i przy jakich okazjach występował kandydaci (np. kandydat, a zarazem ustępujący premier pojawił się z okazji zaprezentowania zrealizowanej inwestycji rządowej). Na poziomie lokalnym monitorowano skargi kandydatów na dyskryminujące traktowanie ich przez media w porównaniu z innymi kandydatami lub partiami. Analizowano także poranne programy dwóch ogólnopolskich nadawców telewizyjnych oraz regionalnego kanału telewizji kablowej. Wskazywano na rosnącą popularność programów porannych oraz na fakt, że w związku z tym, iż nie są one realizowane w ramach tzw. prime time, najczęściej nie stanowią przedmiotu kontroli. Badanie wykazało różne podejście do prezentowanych kandydatów i partii politycznych dziennikarzy badanych mediów. O ile dziennikarze jednej z telewizji byli krytyczni wobec wszystkich gości, o tyle w innej sprzyjali kandydatom z rządzącej koalicji, a krytykę koncentrowali na kandydatach opozycji.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Serbskie doświadczenia można wykorzystać do przygotowania metody monitorowania mediów na szczeblu lokalnym, jak również ogólnopolskim. Przy wdrażaniu tej formy monitoringu należy zadbać o odpowiednią metodologię badania, zawierającą możliwie najbardziej obiektywne kryteria, co pozwoli na osiągnięcie rzetelnych wyników.

Austria – działania Forum Informationfreiheit

Informowanie o finansach partii

Portal parteispenden.at¹⁰ prowadzony przez Forum Informationfreiheit¹¹ („forum wolności informacji”) informuje o tym, skąd kandydaci i kandydatki otrzymują środki na finansowanie kampanii wyborczych¹².

⁹ <http://cрта.rs/en/citizens-on-watch-2016-final-report/>.

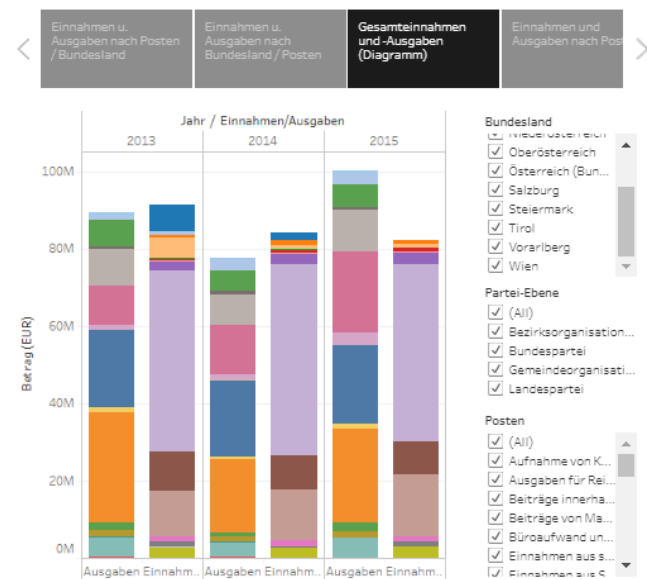
¹⁰ <https://www.parteispenden.at>.

¹¹ <https://www.informationsfreiheit.at/>.

Forum korzysta z danych publicznych, zwłaszcza składanych przez partie polityczne sprawozdań finansowych. W sprawozdaniach analizowane są głównie darowizny dokonywane na rzecz partii w ramach kampanii wyborczej. Pod lupę brane są największe darowizny, gdyż zgodnie z austriackim prawem nie trzeba ujawniać darowizn poniżej 3 500 euro oraz transakcji poniżej 12 000 euro, gdy dotyczą one sponsoringu (czyli finansów otrzymywanych przez partie w zamian za wykonywane przez nie usługi, np. informacyjne). Co ważne, w analizie imiona i nazwiska (a w przypadku przedsiębiorstw nazwy) darczyńców zestawiono z funkcjami, jakie pełnią, oraz z tym, czym się zajmują. Uzyskane z różnych dokumentów dane są w ramach portalu parteispenden.at systematyzowane i udostępniane w wersji przetwarzalnej, co umożliwi ich analizę. Zestawia się je w poszczególnych latach i ze względu na różne kryteria. Publikowane dane nie zostają poddane ocenie.

ÖVP: Finanzen ab 2013

Bundes- und Landesparteien, Bezirks- und Gemeindeorganisationen, laut Rechenschaftsberichten. Ohne Teilorganisationen, Parlaments- und Landtagsklubs, Akademien und Vorfeldorganisationen.



Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Analogiczny monitoring w Polsce można oprzeć na dokumentach publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz na informacjach ujawnianych przez same partie polityczne. Zgodnie z art.140 § 1 Kodeksu wyborczego komitet wyborczy jest zobowiązany prowadzić rejestr zaciągniętych kredytów (zawierający nazwę banku udzielającego kredytu i wszystkie istotne warunki jego uzyskania, w szczególności: datę otrzymania kredytu, jego wysokość, oprocentowanie i inne koszty uzyskania, zobowiązania poręczycieli oraz ustalony termin spłaty), jak również rejestr wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby. Komitet musi umieścić ten rejestr na swojej stronie internetowej i uaktualniać w taki sposób, aby informacje o kredytach i wpłatach były ujawniane w terminie siedmiu dni od dnia udzielenia kredytu lub dokonania wpłaty (art. 140 § 2 Kodeksu wyborczego).

Z kolei po wyborach można oprzeć analizę m.in. na sprawozdaniach finansowych składanych przez komitety wyborcze. Sprawozdania takie, zgodnie z art. 142 § 1 Kodeksu wyborczego, powinny zawierać informacje o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich otrzymania. Lokalni aktywistki i aktywiści mogą być włączeni w zbieranie i analizowanie informacji o miejscowych komitetach wyborczych.

¹² <https://www.parteispenden.at/ueber/>.

Grecja – działania Vouliwatch

Internetowe narzędzie do sprawdzania obietnic i programów wyborczych

Aplikacja internetowa #policymonitor służy do sprawdzania obietnic i programów wyborczych, a także opinii partii politycznych oraz kandydatów na tematy budzące społeczne zainteresowanie. Dane organizacja czerpie z odpowiedzi na formularz wysłany do wszystkich ugrupowań, a w razie braku odpowiedzi – z oficjalnych stron internetowych, programów partyjnych oraz publicznych wypowiedzi polityków.

Narzędzie pozwala na znalezienie podstawowych informacji o wybranej partii, jak również porównanie opinii poszczególnych ugrupowań na wybrane tematy, a także na komentowanie poszczególnych kwestii przez internautów. Wprowadzone do narzędzia dane są dostępne, tak żeby można było powrócić do stanowisk partii i obietnic złożonych podczas kampanii wyborczej.

Do analizowania danych włączano wolontariuszki i wolontariuszy. Byli oni potrzebni zwłaszcza wówczas, gdy partie polityczne nie udzielały odpowiedzi na przesłany formularz. Sytuacje takie wymagały wielu poszukiwań i pracy analitycznej po stronie organizacji.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

W Polsce partie polityczne są podmiotami zobowiązanymi ustawowo do udostępniania informacji publicznej. Nie dotyczy to jednak samych kandydatów lub obecnych przedstawicieli wybranych w poprzednich wyborach. W związku z tym egzekwowanie odpowiedzi na skierowany do kandydatów kwestionariusz wymaga nacisku społecznego.

Niemcy – działania abgeordnetenwatch.de

Pytania do kandydatów

Kandidatencheck to narzędzie stworzone przez organizację abgeordnetenwatch.de¹³, które służy do monitorowania poglądów wyborców¹⁴. Jego zaletą jest odniesienie do poglądów zainteresowanego obywatela, który postanowi wypełnić formularz.

Na początku osoba zainteresowana opiniami kandydatów wprowadza swój kod pocztowy, co pozwala na wyłonienie kandydatów z określonego okręgu wyborczego (na potrzeby próby można wprowadzić w polu „0”). Następnie użytkownik zajmuje stanowisko wobec 20 przedstawionych zdań (twierdzeń). Odpowiedzi udziela się za pomocą kliknięcia na ekranie ikony „kciuka w górę” (gdy odpowiadający zgadza się z określonym stwierdzeniem), „kciuka w dół” (w razie niezgody) lub też znaku „=” (gdy nie ma w danej sprawie zdania). Następnie respondentowi ukazują się sylwetki kandydatów w kolejności uzależnionej od zbieżności z poglądami wyrażonymi w wypełnionym przez użytkownika formularzu.

Dane do narzędzia zbierane są przez organizację na podstawie odpowiedzi na wysłane przez nią wiadomości e-mail. Kandydaci zaznaczają, czy zgadzają się z określoną tezą, czy są przeciwko, czy też wstrzymują się od wyrażenia opinii. Opcjonalnie mogą uzasadnić swoje stanowisko tekstem do 300 znaków.

¹³ <https://www.abgeordnetenwatch.de/node/7760>.

¹⁴ <https://kandidatencheck.abgeordnetenwatch.de/>.

Narzędzie Kandidatencheck pozwala zaangażować obywateli w kampanię wyborczą, gdyż daje im możliwość zadania dodatkowych pytań kandydatce lub kandydatowi. Zarówno zadane pytanie, jak i udzielona przez adresata odpowiedź są publikowane na stronie internetowej organizacji.

Podobne narzędzie przygotował portal The Guardian¹⁵. W tym przypadku, w odróżnieniu od Kandidatencheck, najpierw wybiera się kwestionariusz, który zawiera pytania dotyczące osoby z niego korzystającej, jej sytuacji życiowej (na jakim etapie życia i kariery się znajduje, czy ma dzieci, czy korzysta z transportu publicznego, czy też samochodu lub roweru, itp.) oraz tego, jakie zagadnienia z debaty publicznej najbardziej ją interesują. Narzędzie to bazuje więc w dużej mierze na danych demograficznych. Po wpisaniu kodu pocztowego pojawia się zestawienie kandydatów z różnymi poglądami na interesujące użytkowników zagadnienia. Wówczas wyświetla się też źródło informacji – są to w głównej mierze programy polityczne lub wypowiedzi publiczne przedstawione w materiałach prasowych.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

W naszym kraju kandydaci nie mają prawnego obowiązku odpowiadania na skierowane do nich pytania. Z tego powodu istotne znaczenie ma presja społeczna, która skłoni adresata wniosku do udzielenia odpowiedzi. Warto zadbać także o zasady wykorzystywania informacji podawanych przez użytkowników narzędzia, tak żeby nie były one stosowane w innych celach, i zapewnić tym samym ochronę użytkowników.

W Polsce od 2006 roku Stowarzyszenie 61 w serwisie MamPrawoWiedziec.pl prezentuje dane o doświadczeniu zawodowym i społecznym, poglądach, aktywności i stanie majątku posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego, prezydentów miasta oraz kandydatów na te funkcje.

Bułgaria – działania Institute for Public Environment Development

Monitorowanie „turystyki wyborczej”¹⁶

Organizacja objęła badaniem praktykę zmiany miejsca zamieszkania przez wyborców w ostatnim możliwym czasie, gdy zmiana ta pociąga za sobą możliwość głosowania w innym miejscu (okręgu wyborczym), co stwarza ryzyko wpływu na wynik wyborów. Zgodnie z bułgarskim prawem obywatelka i obywatel, którzy chcą głosować w innym okręgu wyborczym, muszą wykazać, że zamieszkują w danym okręgu przez co najmniej sześć miesięcy przed dniem wyborów.

Doniesienia medialne o licznych zmianach rejestracji obywateli skłoniły organizację do zbadania, na ile wpływa to na wynik wyborów. Badanie¹⁷ miało na celu ustalenie m.in.:

- gdzie, kiedy i ile rejestracji dokonano,
- jakie są lokalizacje, w których większość aktualnych rejestracji adresów została dokonana przed wyborami,
- czy istnieją „zasoby wyborców” oraz skąd pochodzi „turystyka wyborcza”.

¹⁵ <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2015/apr/22/election-2015-what-do-the-party-policies-offer-you>.

¹⁶ <http://iped.bg/en>.

¹⁷ <http://iped.bg/en/media-read/nmed16>.

W prezentacji¹⁸ przedstawiono 20 gmin, w których wykryto najwyższy wskaźnik zmiany miejsc zamieszkania wyborców. W wyniku raportu organizacja apelowała do administracji rządowej o opublikowanie pełnych informacji o praktyce zmian adresów w całym kraju w okresie od stycznia 2011 roku do maja 2015 roku.

Ocena możliwości zastosowania w Polsce

Zgodnie z art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego wyborca, na jego pisemny wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów, jest dopisywany do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo tej, w której czasowo przebywa. Wyborca otrzymuje uprawniające do głosowania zaświadczenie (art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego). Czasowe przebywanie na terenie określonej gminy nie jest podstawą do wpisania do spisu wyborców w przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta (art. 28 § 2 Kodeksu wyborczego). W przypadku tych wyborów nie wydaje się też zaświadczeń o prawie do głosowania (art. 32 § 3 Kodeksu wyborczego). W Polsce analizę można oprzeć na danych uzyskiwanych z urzędów gmin na temat liczby osób w spisie wyborców.

Badanie zjawiska „turystyki wyborczej” może mieć szczególne znaczenie do czasu, gdy w polskim prawie wyborczym zostaną dokonane zmiany zasad ustalania okręgów wyborczych. Od 1 stycznia 2019 roku podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu będzie ustalał komisarz wyborczy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej dzięki podzieleniu liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady (zmiana brzmienia art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego). Obecnie podział na okręgi wyborcze należy do kompetencji rady gminy. Właściwość komisarza wyborczego od 1 stycznia 2019 roku będzie dotyczyła także kształtowania okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatów (art. 454 § 1 Kodeksu wyborczego) i sejmików województw (art. 463 § 1). Oznacza to większy wpływ władzy państwowej na kształtowanie okręgów wyborów i możliwość wpływania przez to ostatecznie na ich wynik. Po zmianach Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku komisarze wyborczy zostali powołani przez Państwową Komisję Wyborczą spośród kandydatów przedstawionych we wniosku ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji (zmieniony art. 166 § 3 Kodeksu wyborczego). Do tej pory funkcję tę mogli pełnić wyłącznie sędziowie.

W przypadku wyborów na szczeblu lokalnym monitoring może dotyczyć zmian nie tyle w spisie wyborców, ile w rejestrze wyborców, co wynika z przywołanych powyżej obostrzeń w dokonywaniu zmian w spisie wyborców. Zgodnie z art. 19 § 1 Kodeksu wyborczego wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały wpisywani są do rejestru wyborców, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek. Następnie decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców wydaje wójt/burmistrz/prezydent miasta, a od tej decyzji przysługuje skarga do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

¹⁸ <http://iped.bg/download.php?id=710>.

Bartosz Wilk - ekspert prawny i wiceprezes Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, doktorant w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-28-8