



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 23 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

VII.602.13.2014. JZ

**Pan  
Wojciech Hermeliński  
Przewodniczący  
Państwowej Komisji Wyborczej**

**Chciałbym zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na problematykę głosowania polskich wyborców, którzy przebywają za granicą. Na podstawie skarg i sygnałów płynących od obywateli, a także analizy stanu prawnego i praktyki wyborczej, pragnę wskazać bariery, które utrudniają obecnie skuteczny udział w wyborach tej grupy wyborców. Wydaje się koniecznym rozważenie ewentualnych zmian systemowych w tym zakresie.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi, w których obywatele wskazują na trudności związane z udziałem poza granicami kraju w wyborach Prezydenta RP. Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej jako: Kodeks wyborczy) skarżący dokonali dopisania do spisu wyborców prowadzonego przez konsula właściwego terytorialnie i wzięli udział w głosowaniu, które odbyło się dnia 10 maja 2015 roku. **Natomiast w ponownych wyborach, które odbyły się dnia 24 maja 2015 roku, przebywając już w innym miejscu pobytu (np. w innym państwie lub w miejscu stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej), nie mogli w praktyce zagłosować, ponieważ byli wciąż ujęci w tym samym spisie wyborców prowadzonym przez konsula.**

Wyborcy nie mieli świadomości, że dopisanie się do spisu prowadzonego przez konsula ma skutek również w odniesieniu do ponownego głosowania. Nie wiedzieli również, że aby zagłosować w innym niż w tzw. „I turze” obwodzie głosowania (w Polsce lub za granicą), na podstawie art. 35 § 3 w związku z art. 32 § 1 Kodeksu wyborczego powinni uzyskać od konsula zaświadczenie o prawie do głosowania. Warto zauważyć, że w przypadkach, które badał Rzecznik, możliwość skorzystania z mechanizmu zaświadczenia uzyskanego u konsula była wysoce utrudniona z uwagi na charakter wyjazdu i zmianę miejsca pobytu<sup>1</sup>.

**Chciałbym podkreślić, że kwestia ta ma swoje odniesienie również do procedury głosowania korespondencyjnego za granicą.** Mogą bowiem mieć miejsce w ponownym głosowaniu (tzw. „II turze”) przypadki wysyłania pakietów wyborczych przez konsulów na adres, w którym wyborca już nie przebywa.

Zgodnie z art. 53b §1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą wyborca zgłasza konsulowi do 18 dnia przed dniem wyborów, przy czym zgłoszenie to może być dokonane ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej i powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, albo deklarację osobistego odbioru pakietu wyborczego; zgłoszenie to powinno dodatkowo zawierać oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numer ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, oraz wskazanie miejsca i daty jego wydania, a także – w przypadku obywatela polskiego czasowo przebywającego za granicą – oznaczenie miejsca wpisania wyborcy do rejestru wyborców.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 53b § 8, jeżeli głosowanie korespondencyjne ma dotyczyć wyborów Prezydenta RP, zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania.

**Powyższa kwestia wskazuje na konieczność rozważenia zmiany w procedurze dopisania się do spisu wyborców w obwodach głosowania dla obywateli polskich**

---

<sup>1</sup> Warto podkreślić, że podobne trudności w odniesieniu do spisu wyborców w głosowaniu ponownym napotykają wyborcy w kraju – kwestia ta będzie przedmiotem osobnej analizy Rzecznika Praw Obywatelskich.

**przebywających za granicą w wyborach Prezydenta RP (w tym zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego). Być może warto wprowadzić dla wyborcy możliwość opcjonalnego zadeklarowania, czy dopisanie się do spisu będzie dotyczyć również ponownego głosowania.**

Kolejne zagadnienie, na które chciałbym zwrócić uwagę, dotyczy obywateli polskich stale zamieszkujących poza granicami kraju, w szczególności w krajach Unii Europejskiej. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich została przekazana sprawa obywatela polskiego, który na stałe zamieszkuje w Görlitz, w Republice Federalnej Niemiec. Obywatel ten nie posiada ważnego polskiego paszportu, skutecznie zastępując go w codziennych sprawach (m.in. podczas przekraczania granicy państwowej) polskim dowodem osobistym. Jak jednak podkreślił skarżący, w wyborach parlamentarnych nie został przez obwodową komisję wyborczą w Polsce (w Zgorzelcu) dopuszczony do głosowania z uwagi na brak ważnego paszportu.

Zgodnie z art. 51 § 3 Kodeksu wyborczego, wyborca stale zamieszkały za granicą, który będzie przebywał w Polsce w dniu wyborów, może wziąć udział w głosowaniu w dowolnym obwodzie głosowania, jeśli przedłoży obwodowej komisji wyborczej ważny polski paszport oraz dokument potwierdzający, że stale zamieszkuje za granicą. Na tej podstawie obwodowa komisja wyborcza dopisze taką osobę do spisu wyborców, zaznaczając to w paszporcie przez odcisnięcie pieczęci komisji i wpisanie daty na ostatniej stronie przeznaczonej na adnotacje wizowe.

**Posiadanie przez polskiego obywatela stale zamieszkałego poza granicami kraju ważnego paszportu** jest, w odniesieniu do głosowania w lokalu wyborczym w opisanym powyżej trybie, warunkiem koniecznym. Z jednej strony procedura taka ma na celu uniemożliwienie wielokrotnego głosowania, z drugiej jednak wydaje się ograniczeniem godzącym w konstytucyjną zasadę powszechności wyborów. Wymóg ten staje się bowiem w praktyce barierą dla polskich obywateli, którzy mieszkając na stałe w państwach Unii Europejskiej nie mają obowiązku i często nie legitymują się ważnym polskim paszportem, skutecznie funkcjonując na podstawie polskiego dowodu osobistego. Szczególnie uciążliwy jest wymóg legitymowania się paszportem w obwodowych komisjach wyborczych w kraju w przypadku coraz liczniejszej grupy polskich wyborców zamieszkujących tereny przygraniczne, oddzielonych niewielkim dystansem od lokalu wyborczego znajdującego się

na terenie Rzeczypospolitej (wielokrotnie krótszym niż np. do polskiej placówki dyplomatycznej), dla których to obywateli głosowanie w lokalu wyborczym w Rzeczypospolitej Polskiej jest preferowaną i wygodniejszą formą udziału w wyborach.

**Powyższa analiza wyraźnie wskazuje, że konieczne jest rozważenie odstąpienia od wymogu posiadania ważnego paszportu przez, zamieszkujących w państwach UE, polskich wyborców mających zamiar zagłosować osobiście w lokalu wyborczym w Polsce. Jest to obecnie wymóg nieprzystający do sytuacji licznej, wciąż zwiększającej się grupy Polaków mieszkających na terenach przygranicznych. Należy rozważyć więc wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego innego rozwiązania niwelującego ryzyko wielokrotnego głosowania przez polskich obywateli przebywających na stałe zagranicą, jednocześnie nie będącego znaczącym ograniczeniem dla korzystania z konstytucyjnych praw wyborczych.**

W odniesieniu do głosowania wyborców za granicą, chciałbym również zwrócić uwagę na **problematykę terminów zgłaszania zamiaru głosowania korespondencyjnego**. W 2015 roku zmieniony został termin dokonania wspomnianej czynności, dla wyborców przebywających za granicą - z 15 na 18 dzień przed dniem wyborów. Regulacja taka została wprowadzona wbrew wyraźnym rekomendacjom Rzecznika Praw Obywatelskich zawartym m.in. w wystąpieniu generalnym z dnia 20 stycznia 2014 r. do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP (sygn. I.602.1.2014. Z). W piśmie tym, przywołując wyniki badań, podkreślono: „Przeprowadzone przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich analizy wyraźnie wskazują na dużą wagę terminów zgłoszenia zamiaru korzystania przez wyborców z udogodnień, w tym z alternatywnych procedur głosowania. W związku z dość późnym rozpoczynaniem się tzw. kampanii informacyjnych, również wiedza o nowych procedurach jest przyswajana bardzo powoli i wzrasta wraz ze zbliżaniem się dnia wyborów. Wielu wyborców informacje uzyskuje bardzo późno. W tym kontekście warto rozważyć w szczególności zmianę terminów na zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego i możliwe przybliżenie ich do dnia wyborów”.

**Wspomniana zmiana budzi moje poważne zastrzeżenia, trzeba bowiem założyć, że stanowi ona pogorszenie sytuacji wyborców przebywających za granicą. Należy pamiętać, że głosowanie korespondencyjne zostało wprowadzone jako ważny**

**mechanizm gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, dlatego wszelkie ograniczenia w tym zakresie powinny być poprzedzone pogłębionymi badaniami i odpowiednio uzasadnione.** W związku z powyższym, będę bardzo zobowiązany za informację, czy są znane Panu Przewodniczącemu analizy, które uzasadniałyby dokonanie skrócenia czasu, jaki wyborcy przebywający za granicą mają na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego oraz czy zmiana ta będzie poddawana ocenie przez Państwową Komisję Wyborczą.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie konieczności podjęcia działań mających na celu pełne zagwarantowanie praw wyborczych polskim wyborcom przebywającym za granicą.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale