



Warszawa, 28-11-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.602.76.2024.KNK

Pan

Krzysztof Gawkowski

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Cyfryzacji

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

w ostatnim czasie wpłynęło do mnie kilka wniosków obywateli dotyczących odmowy wydania im kart do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce, ze względu na usunięcie ze spisu wyborców w związku z ujęciem na liście wyborców w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

W badanych przeze mnie sprawach uwagę zwraca różny stopień związania wnioskodawców z państwem członkowskim UE, w którym powinni głosować zgodnie z informacjami zawartymi w spisie wyborców. W dwóch badanych przeze mnie sprawach, problem wykreślenia ze spisu wyborców dotyczył osób posiadających podwójne obywatelstwo. Jednocześnie na gruncie jednej ze spraw wnioskodawca wskazał, że w państwie członkowskim UE, w którym może wykonywać swoje czynne prawo wyborcze w wyborach do PE, przebywał jedynie przez 4 miesiące i to ponad dekadę temu. W tej sprawie wystąpiłem z prośbą o wyjaśnienia do Ministerstwa Cyfryzacji. Odpowiedź Zastępcy Dyrektora Biura Ministra Cyfryzacji¹ nie rozwiązała jednak moich wątpliwości.

¹ Sygnatura BM.WBKN.051.49.2024.

W piśmie z Ministerstwa wskazano, że „poszczególne kraje Unii Europejskiej, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, za pośrednictwem dedykowanej platformy przygotowanej przez Komisję Europejską S-CIRCABC, przekazały Polsce wykazy obywateli polskich, którzy zadeklarowali chęć głosowania w wyborach organizowanych w danym kraju członkowskim, przy czym dotyczy to tylko wyborów do Parlamentu Europejskiego. W oparciu o przekazane informacje, wyborcy wskazani na wykazach przekazanych przez poszczególne kraje UE zostali skreśleni ze spisów wyborców w Polsce, co oznacza, że mogli oddać głos tylko w kraju, który poinformował o tym, że osoba taka znajduje się na zagranicznym spisie wyborców. (...) strona polska nie posiada wiedzy na temat zasad przyjmowania deklaracji udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez pozostałe Państwa członkowskie. Strona Polska nie ma także żadnych mechanizmów i możliwości ich weryfikacji, a zwłaszcza kwestionowania przekazywanych danych. Wyborcy, którzy zostali usunięci ze spisu wyborców w Polsce wobec deklaracji głosowania w innym kraju UE, nie są informowani o podjętych czynnościach. Działania takie nie są przewidziane w przepisach prawa”.

Zgodnie z informacją przekazaną przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w Wałbrzychu urzędom gmin pozostającym we właściwości tej delegatury, wykreślenie ze spisu wyborców w związku z informacją o ujęciu na liście wyborców w innym państwie członkowskim UE w 2024 r. mogło dotyczyć aż 51 tysięcy wyborców².

Na podstawie art. 4 ust.1 dyrektywy 93/109/WE³ oraz art. 3 Kodeksu wyborczego⁴, w tych samych wyborach do PE głosować można tylko jeden raz. Gwarancją tej zasady jest norma wyrażona w art. 26 § 4 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców. Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców⁵, do czasu przekazania spisu wyborców przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej jest on aktualizowany poprzez wykreślenie ze spisu wyborców m.in. z powodu „zgłoszenia przez obywatela polskiego

² Załącznik do wyjaśnień Burmistrza Miasta Świebodzice z dnia 29 lipca 2024 r. (znak OA.1510.3.1.2024), dołączone do akt sprawy pod nr VII.602.69.2024.KNK.

³ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz.UE.L.1993 Nr 329, poz. 34, dalej jako: dyrektywa 93/109/WE).

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm., dalej jako: Kodeks wyborczy).

⁵ Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie spisu wyborców (Dz. U. poz. 1512, dalej jako: rozporządzenie w sprawie spisu wyborców).

chęci głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej”. Powiązanie czynności wykreślenia ze spisu ze zgłoszeniem „chęci” ma związek z regulacją art. 9 ust. 1 dyrektywy 93/109/WE, w której przesądzono, że realizacja prawa do głosowania w państwie, którego wyborca nie jest obywatelem, opiera się na dobrowolności zainteresowanego wyborcy. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, wyborca jest zobowiązany do złożenia stosownych oświadczeń, m.in. deklaracji, że „wykona swoje prawo głosowania wyłącznie w Państwie Członkowskim miejsca zamieszkania”. Równocześnie, zgodnie z art. 9 ust. 4 dyrektywy 93/109/WE, „wyborcy Wspólnoty uprawnieni do głosowania wpisani na listę wyborców pozostają na niej na tych samych warunkach tak długo, jak uprawnieni do głosowania wyborcy mający obywatelstwo danego państwa, aż do czasu złożenia przez nich wniosku o skreślenie z listy wyborców lub do czasu ich skreślenia z urzędu, ze względu na niespełnianie przez nich warunków wykonywania prawa głosowania”.

Wobec zarysowanego wyżej stanu prawnego należy wskazać na dwa problemy. Pierwszy z nich dotyczy wyborców posiadających podwójne obywatelstwo, którzy mogą być ujmowani w spisie wyborców w sposób automatyczny. Drugi dotyczy możliwości stosowania przez niektóre państwa członkowskie UE przepisów krajowych, które nie odpowiadają wymogowi, o którym mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy 93/109/WE, i posługują się innymi mechanizmami ujmowania wyborcy na liście wyborców, niż ujęcie na wyraźny wniosek wyborcy.

Choć interpretacja § 10 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców w zgodzie z art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/109/WE pozwala na twierdzenie, że gwarantem zgodności woli („chęci”) wyborcy ze stanem listy wyborców jest przede wszystkim państwo, w którym wyborca niebędący obywatelem wyraża chęć głosowania, nie uzasadnia to jednak przyjęcia przez państwo obywatelstwa (także: jednego z obywatelstw) roli biernego obserwatora.

Akceptacja wykreślenia obywatela ze spisu wyborców na podstawie § 10 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców – co wiąże się z uniemożliwieniem mu skorzystania z prawa wybierania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zagwarantowanego obywatelom w art. 10 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego – jest uzasadniona wyłącznie, jeśli jest wyrazem woli danego obywatela.

Okoliczność, że Polska nie ma żadnych mechanizmów i możliwości weryfikacji, a zwłaszcza kwestionowania przekazywanych przez inne państwa członkowskie danych w ww. zakresie, skłania do podjęcia innych środków zabezpieczających możliwość

pełnego urzeczywistnienia woli wyborcy w zakresie miejsca głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Takim środkiem, w mojej ocenie, powinno być co najmniej poinformowanie obywateli polskich o wykreśleniu ich ze spisu wyborców w związku z otrzymaniem informacji o ich ujęciu na liście wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Na rzecz zasadności zastosowania takiego mechanizmu przemawiać może w szczególności sytuacja części osób posiadających podwójne obywatelstwo państw, które stosują system automatycznego ujmwania obywateli w rejestrach i spisach na listach wyborców. Takie osoby nie będąc poinformowane o właściwym miejscu głosowania, nie mogą być pewne tego, w którym państwie mogą oddać głos w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co w niektórych przypadkach prowadzi do błędów skutkujących całkowitym uniemożliwieniem oddania głosu w wyborach do PE. Poinformowanie obywateli o wykreśleniu ich ze spisu wyborców, dokonane ze stosownym wyprzedzeniem, stanowiłoby także znaczne ułatwienie, a w niektórych sytuacjach nawet umożliwienie skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 9 ust. 4 dyrektywy 93/109/WE, do „złożenia wniosku o skreślenie z listy wyborców” w innym państwie członkowskim, co stanowi środek doprowadzenia do ustalenia miejsca głosowania zgodnego z wolą wyborcy.

Mając na uwadze istotną rolę, jaką pełni informowanie obywateli o miejscu, w którym mogą skorzystać z czynnego prawa wyborczego w wyborach do PE, z niepokojem odnotowuję okoliczność, że w aplikacji mObywatel, za której udostępnianie, utrzymanie i rozwój, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o aplikacji mObywatel⁶ – odpowiedzialny jest Minister Cyfryzacji, podawano obywatelom błędne informacje odnoszące się do ich miejsca głosowania. Zgodnie bowiem z informacjami zawartymi w powołanym na wstępie piśmie z Ministerstwa Cyfryzacji: „obecnie pobrane z aplikacji mObywatel dokumenty określają miejsce głosowania wskazane w oparciu o adres zameldowania lub o zarejestrowany w Centralnym Rejestrze Wyborców adres zamieszkania na pobyt stały. W przyszłości funkcjonalności związane z pobieraniem danych przetwarzanych w CRW zostaną zmodyfikowane i dane o akcjach wyborczych obywateli polskich polegających na zmianie kraju głosowania będą prezentowane”.

Z jednej strony, należy z zadowoleniem przyjąć deklarację o pracach prowadzonych nad poprawą funkcjonalności aplikacji mObywatel. Z drugiej strony, trzeba natomiast dostrzec, że powyższe niedopatrzenie w większości badanych przeze mnie spraw

⁶ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1275).

doprowadziło do powstania bądź utrwalenia błędnego przekonania po stronie Wnioskodawców odnośnie do właściwego im miejsca głosowania, co w praktyce uniemożliwiło skorzystanie z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Przypadków takich mogło być znacznie więcej. Jak bowiem wskazałem na wstępie – informacja o wykreśleniu ze spisu wyborców w związku z informacją o ujęciu na liście wyborców w innym państwie członkowskim UE w 2024 r., wystosowana przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w Wałbrzychu, wskazywała liczbę 51 tysięcy wyborców.

Nie ulega wątpliwości, że obywatele mieli uzasadnione prawo przyjmować z zaufaniem informacje przedstawiane w aplikacji udostępnianej przez Ministerstwo Cyfryzacji i w oparciu o te informacje podejmować decyzję odnośnie do miejsca głosowania, zwłaszcza, że w oficjalnych komunikatach nie wskazano, że w przypadku osób, które mają bądź miały miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim UE – usługa „Wybory” w aplikacji mObywatel nie powinna być stosowana⁷.

Wprowadzające w błąd treści w aplikacji mObywatel, wskazujące niewłaściwe miejsca głosowania, skutkowały tym, że wobec wyborców, którzy chcieli zagłosować w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w zasadzie potwierdzono brak konieczności złożenia stosownego wniosku do organów innego państwa członkowskiego UE, co stanowiło warunek konieczny wykreślenia z listy w tym państwie i ubiegania się o ponowne ujęcie w spisie wyborczym w Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto także nadmienić, że przez wskazanie w aplikacji mObywatel niewłaściwego miejsca głosowania mogło także dojść do naruszenia prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej do głosowania w państwie zamieszkania (art. 39 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸) przez potwierdzenie możliwości osobistego głosowania w RP, co, jeśli zostało przedsięwzięte, ze względów logistycznych uniemożliwiło bądź znacznie utrudniło głosowanie w innym państwie członkowskim.

Z tych wszystkich przyczyn, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.;

⁷ <https://info.mobywatel.gov.pl/aktualnosci/glosuj-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego-z-mobywatelem-2-0>, <https://info.mobywatel.gov.pl/uslugi/wybory>.

⁸Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm., dalej jako: Karta praw podstawowych).

dalej: ustawa o RPO), zwracam się do Pana Premiera z prośbą o rozważenie przygotowania stosowanej nowelizacji przepisów prawa wyborczego, która zakładałaby wprowadzenie obowiązku poinformowania obywateli polskich o wykreśleniu ich ze spisu wyborców w związku z otrzymaniem informacji o ujęciu ich na liście wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Byłbym również wdzięczny za przedstawienie przez Pana Premiera stanowiska odnośnie do argumentów wskazanych w niniejszym piśmie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/