



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

22/11/2017

VII.602.6.2014.JZ

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

Uprzejmie proszę o przyjęcie mojego stanowiska i opinii w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001, dalej jako: Projekt).

Problematyka poruszona w Projekcie jest niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa, dlatego znajduje się w sferze mojego szczególnego zainteresowania. W niniejszej opinii przedstawię uwagi dotyczące proponowanych w Projekcie zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r., poz. 15 i 1089, dalej: Kodeks wyborczy).

Moje bardzo poważne zastrzeżenia budzą propozycje radykalnych zmian dotyczących administracji wyborczej. **Uważam je nie tylko za nieuzasadnione, ale groźne dla uczciwego i rzetelnego przeprowadzania wyborów i referendum w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrony praw wyborczych obywateli.**

Pragnę podkreślić, że Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) i system organów wyborczych niższego szczebla opiera się na udziale w nich sędziów, co gwarantuje pełną

apolityczność, bezstronność i niezależność. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „rozwiązania dotyczące PKW [...] w szczególności jej sędziowski skład, gwarantują obiektywizm i niezawisłość od nacisków politycznych i urzędowych”¹.

Model administracji wyborczej obowiązujący w Polsce określić można mianem modelu niezależnej administracji wyborczej (ang. *independent model*), a więc administracji niezależnej od innych władz państwowych. To właśnie taki model administrowania wyborami zalecany jest państwom, w których brak jest długotrwałej tradycji niezależności władz administracyjnych od politycznych (a więc w tzw. młodych demokracjach) w dokumentach międzynarodowych, w szczególności *Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych*, który został przyjęty przez tzw. Komisję Wenecką Rady Europy². Co bardzo ważne – obowiązujący w Polsce model administrowania wyborami (*independent model*) jest też **najczęściej spotykanym modelem administracji wyborczej stosowanym w praktyce przez państwa demokratyczne**³.

Zbudowanie od podstaw administracji wyborczej, przyjęty jej model oraz zasady funkcjonowania, a w szczególności sędziowski charakter znaczącej części organów wyborczych zyskały poważne **uznanie ekspertów, przedstawicieli doktryny prawnej oraz organizacji społecznych**. W licznych wypowiedziach podkreśla się, że stanowią one bardzo mocną gwarancję profesjonalizmu, niezależności, bezstronności i neutralności politycznej administracji wyborczej w Polsce⁴. Organizowanie wyborów w Polsce jest **pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe**, które monitorują ich przeprowadzanie. W raporcie z obserwacji ostatnich wyborów powszechnych, jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku, Misja Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE), wyraźnie podkreśliła, że zostały one przeprowadzone w profesjonalny i przejrzysty sposób, z zachowaniem

¹ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. K 26/00).

² Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

³ A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010, s. 38, A. Sokala, Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej. Studia Wyborcze 2014, T. XVIII, s. 18.

⁴ A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010, s. 11 i nast., K. Skotnicki, Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu [w] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce, Warszawa 2016, s. 63, S. Gebethner, Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, s. 50, J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 227, A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004, s. 77.

równouprawnienia („[...] *the elections were administered in a professional, collegial and transparent manner*”⁵).

Należy bardzo wyraźnie podkreślić, że zgodnie z niedawnymi wynikami badań opinii społecznej przeprowadzonymi w sierpniu 2017 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS), **przytłaczająca większość Polaków uważa, że obecnie w Polsce funkcjonuje powszechne prawo wyborcze** (92 % wskazań: zdecydowanie tak i raczej tak), **a wybory są wolne i uczciwe** (75 % wskazań)⁶, natomiast przeciwnego zdania jest odpowiednio 4 i 14 % ankietowanych.

Tymczasem w Projekcie proponowana jest zmiana, zgodnie z którą sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, który gwarantowany był przez skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, **zostaje zlikwidowany**. W składzie PKW, zgodnie z zamierzeniami projektodawców (art. 4 pkt. 51 i następne Projektu) zasiadać mają tylko dwaj sędziowie (jeden Trybunału Konstytucyjnego oraz jeden Naczelnego Sądu Administracyjnego), natomiast wszyscy pozostali członkowie reprezentować mają kluby poselskie i powoływani mają być na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu RP. W oczywisty sposób spowoduje to **uzależnienie Komisji od czynników politycznych**, przedstawiciele bowiem klubów powoływani na konkretny czas będą wobec swoich mocodawców w mniejszym lub większym stopniu dyspozycyjni. Co więcej, w Państwowej Komisji Wyborczej kumulować się mogą różnego rodzaju napięcia związane z bieżącymi wydarzeniami politycznymi. Istnieje również poważne zagrożenie, że praktyka funkcjonowania Komisji może być odbiciem strategii politycznych, przesileń, sojuszy itp. Stan taki **w negatywny sposób wpłynie na realizację i ochronę konstytucyjnych praw wyborczych obywateli**. Jak zauważył w jednym ze swoich postanowień Naczelny Sąd Administracyjny: „Niewątpliwie z punktu widzenia pełnego zagwarantowania podmiotowego prawa wyborczego i prawa do wolnych wyborów ważne jest, aby nadzór nad procesem wyborczym, w tym przestrzeganiem prawa wyborczego, był

⁵ Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2016, s. 7.

⁶ M. Feliksiak, Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, sierpień 2017.

sprawowany przez organ wyborczy niezależny od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej [...]”⁷.

Należy podkreślić również, że Państwowa Komisja Wyborcza sprawuje kontrolę nie tylko nad finansowaniem kampanii wyborczych, ale również nad finansowaniem partii politycznych (na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 876 i 1089). Trudno pozytywnie ocenić proponowane rozwiązania, zgodnie z którymi ugrupowania polityczne poprzez swoich przedstawicieli w Państwowej Komisji Wyborczej **będą w praktyce kontrolować same siebie i podejmować rozstrzygnięcia mające niezwykle istotne konsekwencje dla funkcjonowania (i de facto – kształtu) systemu partyjnego m.in. dotyczące subwencji.**

Powyższe argumenty wskazują więc wyraźnie, że proponowane zmiany w składzie najwyższego organu wyborczego, jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza prowadzą do kolizji z ogólnie przyjętą w cywilizowanych państwach zasadą *nemo iudex idoneus in propria causa*⁸. Powoduje to również poważne zagrożenia dla przejrzystości i apolityczności administracji wyborczej, co stanowi wyraźne zaprzeczenie zasad wskazanych m.in. w *Kodeksie Dobrych Praktyk w Sprawach Wyborczych*, który został przyjęty przez tzw. Komisję Wenecką Rady Europy⁹.

Ze wskazanych powyżej przyczyn należy zdecydowanie negatywnie ocenić również zamysł odejścia od sędziowskiego modelu w odniesieniu do jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych, jakimi są **komisarze wyborczy** (Art. 4 pkt 58 i następne Projektu). Jedno z głównych zadań komisarzy stanowi sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, do czego ogromnie ważny jest atrybut sędziowskiej niezawisłości oraz apolityczności. W Projekcie przewiduje się, że obecnych komisarzy zastąpią nowi, przy czym planuje się powoływanie dwóch rodzajów komisarzy: wojewódzkich i powiatowych. Kandydaci na komisarzy nie muszą być, zgodnie z Projektem (Art. 4 pkt 59 Projektu), niezawisłymi sędziami, formułuje się wyłącznie wymóg posiadania wykształcenia wyższego prawniczego. Projekt nie wskazuje żadnych ograniczeń

⁷ Postanowienie NSA z dnia 30 grudnia 2011 roku (sygn. I OSK 2221/11).

⁸ A. Sokala, Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej. Studia Wyborcze 2014, T. XVIII.

⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

w odniesieniu do członkostwa komisarza w partii politycznej i prowadzenia działalności politycznej.

Należy tymczasem zwrócić szczególną uwagę na nowe kompetencje komisarzy, którzy mają m.in. samodzielnie dokonywać **podziału województwa na okręgi wyborcze** (komisarze wojewódzcy). Jest to kwestia niezwykle istotna dla właściwego funkcjonowania systemów wyborczych a wszelkie nieprawidłowości mogą prowadzić do różnorodnych deformacji wyników wyborów. Powodować to może w prosty sposób **ograniczenie praw wyborczych obywateli**. Proponowane rozwiązania dotyczące tej wrażliwej sfery, w zestawieniu z przewidywanym w Projekcie bardzo krótkim czasem, jaki mają mieć nowi komisarze na dokonanie wspomnianych czynności, budzą w uzasadniony sposób ogromne zastrzeżenia. Projekt zakłada również, że od decyzji komisarza możliwe będzie odwołanie się do Państwowej Komisji Wyborczej, od której rozstrzygnięcia nie przysługuje już środek prawny. Takie rozwiązanie należy uznać za wysoce niedoskonałe. Obecnie procedura odwoławcza jest wielostopniowa, co gwarantuje możliwość weryfikacji i korekty błędów w podziale na okręgi wyborcze: od uchwały rady gminy w przedmiocie podziału na okręgi wyborcze przysługuje bowiem odwołanie do komisarza wyborczego, a następnie do Państwowej Komisji Wyborczej. Co więcej, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego - od decyzji PKW powinna służyć możliwość odwołania się do sądu¹⁰.

Zastrzeżenia budzi również przekazanie (Art. 4 pkt 5 i następne Projektu) procedury podziału jednostek samorządu terytorialnego **na obwody głosowania** komisarzom powiatowym (m.in. biorąc pod uwagę przewidziany czas na takie działanie, które nie daje gwarancji właściwego jego wykonania), a także nowych kompetencji względem rad gmin i wójta (Art. 4 pkt 42 Projektu).

W Projekcie zakłada się inne poważne zmiany, związane z administracją wyborczą. Szczególną rolę odgrywa w niej Krajowe Biuro Wyborcze, zapewniające obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz innych organów wyborczych. Do ważnych zadań KBW należy przygotowanie i zapewnienie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych dla przeprowadzania wyborów i referendów (m.in. poprzez swoje Delegatury). Pracami Biura kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego, który jest powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą. Słusznie wskazuje się, że

¹⁰ Wyrok TK z dnia 6 kwietnia 2016 r. (sygn. P 5/14).

„Konstrukcja ta niewątpliwie **uniezależnia aparat pomocniczy od wpływów politycznych i dlatego zasługuje na szczególną ochronę**”¹¹. Niestety, Projekt przewiduje zmianę również w tym zakresie uprawniając do zgłaszania kandydatów na Szefa KBW jedynie Sejm, Senat oraz Prezydenta RP (Art. 4 pkt 70 Projektu).

Istotne są proponowane zmiany dotyczące organizowania wyborów na najniższych szczeblach. Ogromne znaczenie w kontekście zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych mają obecnie urzędnicy wyborczy – pełnomocnicy do spraw wyborów, którzy są powoływani w związku z zadaniami jakie realizują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i marszałkowie województw (m.in. dotyczą one przygotowania lokali wyborczych, w tym dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych). Są to najczęściej urzędnicy (np. urzędów gmin, miast), którzy koordynują realizację działań związanych z wyborami (mając do współpracy grupę innych urzędników). Wskazuje się słusznie, że powinny to być osoby mogące podejmować decyzje, „a więc na tyle wysoko usytuowane w hierarchii danego urzędu, aby miały rzeczywisty, a nie jedynie teoretyczny wpływ na realizację zadań wyborczych”¹². Kilkutysięczna grupa osób w Polsce realizuje więc obecnie zadania wyborcze, posiada w tym zakresie często wieloletnie doświadczenie i kompetencje organizacyjne¹³. Tymczasem w Projekcie przewiduje się powołanie zupełnie **nowej struktury, jaką ma być Korpus Urzędników Wyborczych** (Art. 4 pkt 71 Projektu). Członkowie Korpusu będą musieli odpowiadać różnego rodzaju kryteriom i powstaje obawa, że wykluczą one większość obecnych, doświadczonych urzędników wyborczych. Problematiczna może być wówczas skuteczna realizacja powierzonych członkom Korpusu zadań, szczególnie w kontekście koordynacji pracy różnych urzędów.

Należy podkreślić, że Projekt mimo zakładania tak radykalnych zmian nie przewiduje dłuższego *vacatio legis*, umożliwiającego odpowiednie przygotowania. Jak się wydaje, w zamierzenie autorów Projektu, zdecydowana większość nowych konstrukcji miałyby wejść w życie przed wyborami samorządowymi planowanymi na listopad 2018 roku. W przeciągu kilku miesięcy musi zostać przeprowadzony wybór m.in. nowego Szefa Krajowego Biura Wyborczego, kilkuset komisarzy wyborczych, a także kilku tysięcy osób

¹¹ K. Skotnicki, Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu [w] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce, Warszawa 2016, s. 64.

¹² Ibidem, s. 65.

¹³ Szerzej: A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010, s. 243 i nast.

wchodzących w skład Korpusu Urzędników Wyborczych (Art. 7, 8, 9, 10, 11 Projektu). Struktury te muszą rozpocząć działania w obliczu zbliżających się wyborów samorządowych, które charakteryzują się wyjątkowo dużym stopniem skomplikowania (prawdopodobnie również w listopadzie 2018 roku referendum ogólnokrajowego, które zapowiadane jest jako dwudniowe¹⁴). Budzić to może poważne obawy o ich **rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie**.

Zwrócić należy również uwagę na przewidywane zmiany w strukturze i zasadach wyłaniania terytorialnych oraz **obwodowych komisji wyborczych (OKW)**. Mają one w odniesieniu do OKW obejmować obok poważnych zmian w strukturze komisji (dwa rodzaje komisji) m.in. kwestie zgłaszania i powoływania członków obwodowych komisji wyborczych. W tym zakresie, zgodnie z Projektem zakłada się wyraźne uprzywilejowanie kandydatów - wyborców zgłaszanych przez komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych (uzyskujących mandaty w poprzednich wyborach do Sejmików lub do Sejmu RP). Prowadzi to do wyraźnego osłabienia znaczenia kandydatów innych komitetów wyborczych. Na przewidywaną liczbę dziewięciu członków komisji wyborczych, sześciu mają stanowić przedstawiciele wspomnianych komitetów partyjnych. Może to prowadzić do zjawiska **dyskryminacji części wyborców, m.in. przedstawicieli niepartyjnych komitetów wyborczych** (podobne zastrzeżenie można sformułować względem trybu wskazywania kandydatów do terytorialnych komisji wyborczych planowanego w Projekcie).

Należy również zauważyć planowane usunięcie ze składu obwodowych komisji wyborczych osoby wskazywanej obecnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie takie może prowadzić **do osłabienia sprawności i efektywności funkcjonowania komisji wyborczych**, osoba ta poprzez swoje praktyczne i merytoryczne przygotowanie znacząco przyczyniała się bowiem do usprawnienia prac.

Ogromne wątpliwości budzić może propozycja zawarta w Art. 4 pkt 46 Projektu, zgodnie z którą członkowie obwodowych komisji wyborczych (OKW) będą mogli prowadzić agitację wyborczą na rzecz poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych, o ile będzie ona prowadzona poza lokalem wyborczym i poza pracami komisji

¹⁴ Polska Agencja Prasowa. Mucha: referendum ws. konstytucji mogłoby być dwudniowe, Źródło: <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1167565,mucha-referendum-ws-konstytucji-mogloby-byc-dwudniowe.html>

wyborczej. Rozwiązanie takie w moim przekonaniu **prowadzi do poważnego zagrożenia dla zasady pełnej bezstronności organów wyborczych.**

W tym samym kontekście należy wymienić planowane w Projekcie (Art. 4 pkt 47) ograniczenie dla członków OKW gwarancji ochrony, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym we wszystkich sytuacjach mających miejsce poza lokalem wyborczym oraz poza czynnościami podejmowanymi przez obwodową komisję wyborczą.

W Projekcie przewidywane jest ustanowienie nowej w polskim prawie wyborczym instytucji tzw. **społecznych obserwatorów wyborów** (Art. 4 pkt 37 Projektu). To ważne rozwiązanie nawiązujące do rekomendacji formułowanych wielokrotnie przez OBWE, a także Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁵. Z nieznanых jednak przyczyn, do zgłaszania takich obserwatorów zostały uprawnione jedynie stowarzyszenia (posiadające odpowiednie cele statutowe). Wydaje się niezbędne rozważenie poszerzenia grupy uprawnionych podmiotów (dla przykładu – zgodnie z art. Art. 144. § 7 pkt Kodeksu wyborczego, do zgłaszania zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uprawnione są stowarzyszenia i fundacje).

Zdecydowanie negatywnie oceniam planowane w Projekcie **zlikwidowanie instytucji głosowania korespondencyjnego** (art. 4 pkt. 23, 29 i inne Projektu). Pragnę przypomnieć, że instytucja ta została wprowadzona w 2011 roku z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykają poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych¹⁶. Dlatego w pierwszej kolejności została skierowana tylko do wybranych grup wyborców. Po pierwsze, wyborców niepełnosprawnych, w odpowiedzi na liczne postulaty tej grupy obywateli. Podkreślano w nich, że procedura taka jest wygodna, adekwatna, cieszy się ich uznaniem i dużym zaufaniem, nie wszyscy natomiast wyborcy niepełnosprawni wyrażają zaufanie i w związku z tym mają zamiar skorzystania z wprowadzonej w 2010 roku procedury głosowania przez pełnomocnika¹⁷. Co ważne, procedura głosowania

¹⁵ M.in. Wystąpienie Generalne RPO do Przewodniczącego Podkomisji Sejmu RP w sprawie tzw. krajowych obserwatorów wyborów z dnia 24 marca 2016 roku (VII.602.111.2015.JZ).

¹⁶ Szerzej: J. Zbieranek, Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?, Warszawa 2013.

¹⁷ Takie wnioski potwierdzają wyniki badań przeprowadzanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 roku.

korespondencyjnego zapewnia m.in. uzyskanie nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a, ułatwiające oddawanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku.

Drugą grupę stanowili wyborcy przebywający poza granicami kraju. Należy podkreślić, że głosowanie korespondencyjne stanowi obecnie dla tych obywateli jedyną tzw. „alternatywną” procedurę głosowania (brak jest możliwości oddania głosu przez pełnomocnika). Po usunięciu możliwości oddania głosu korespondencyjnie, pozostanie tym wyborcom jedynie procedura głosowania osobistego w lokalu wyborczym (oddalonym często o setki kilometrów). Pragnę przypomnieć, że jedne z pierwszych zapowiedzi wprowadzenia głosowania korespondencyjnego oraz wstępny projekt tego rozwiązania dla Polaków za granicą zostały sformułowane przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w latach 2006 i 2007¹⁸, jako wyraz zabezpieczenia praw wyborczych Polonii.

Wprowadzoną w 2011 roku do Kodeksu wyborczego procedurę głosowania korespondencyjnego ocenił Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w uzasadnieniu wyroku¹⁹: „Trybunał orzekł o zgodności z konstytucją instytucji głosowania korespondencyjnego. Jest to [...] alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. Umożliwia ona oddanie głosu wyborcom przebywającym za granicą, którym trudno dotrzeć do odległych od ich miejsca zamieszkania lub pobytu obwodowych komisji wyborczych. Głosowanie za pośrednictwem poczty dopuszczalne jest w takich państwach Unii jak Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Niemcy czy Wielka Brytania. Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”.

Pozytywne doświadczenia ze stosowaniem procedury głosowania korespondencyjnego w 2011 roku oraz kolejnych wyborach, spowodowały rozszerzenie grupy uprawnionych do skorzystania z tej procedury obywateli. W wyborach, które odbyły się w 2015 roku, z procedury tej skorzystała grupa kilkudziesięciu tysięcy wyborców (w wyborach Prezydenta RP zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosiło blisko 43 tysiące wyborców w I turze oraz blisko 57 tysięcy w II turze, w wyborach do Sejmu i Senatu RP ponad 45 tysięcy wyborców – skutecznie zagłosowało mniej wyborców). Należy zauważyć,

¹⁸ Szerzej w: J. Zbieranek (red.), Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje, Warszawa 2009.

¹⁹ Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. (Sygn. akt K 9/11).

że w przeważającej większości z procedury tej korzystali wyborcy przebywający poza granicami kraju, co potwierdza jej adekwatność szczególnie w odniesieniu do grupy wyborców napotyających poważne problemy w dotarciu do lokali wyborczych.

Procedura głosowania korespondencyjnego jest pozytywnie oceniana przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów – m.in. Misja Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w raporcie z obserwacji ostatnich wyborów powszechnych jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 roku zarekomendowała, aby procedura ta jako spełniająca standardy OBWE zastąpiła zupełnie procedurę głosowania przez pełnomocnika²⁰.

Podsumowując tę część rozważań pragnę podkreślić, że planowana likwidacja procedury głosowania korespondencyjnego **negatywnie wpłynie na gwarantowanie fundamentalnej zasady powszechności wyborów**, powodując stan w którym część wyborców napotyających nie ze swojej winy trudności organizacyjne i techniczne w udziale w głosowaniu w lokalach wyborczych, utraci możliwość skutecznego udziału w wyborach. Spowoduje to pogłębienie dyskryminacji oraz będzie wyrazem braku zainteresowania Państwa potrzebami jego obywateli.

Pragnę zwrócić uwagę na planowaną w art. 4 pkt 14 Projektu **zmianę terminu przekazywania wyborcom informacji w formie druku bezadresowego** umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, zawierającej m.in. termin wyborów, godziny głosowania, sposób głosowania, warunki ważności głosu w danych wyborach a także informację o możliwości głosowania przez pełnomocnika. Dotychczas dokonywano tego „najpóźniej w 21 dniu przed dniem wyborów” (Art. 37d Kodeksu wyborczego). Termin ten uległ zmianie – informacja ma być przekazywana „między 14 a 7 dniem przed dniem wyborów”. Należy zauważyć, że znacząco skrócony zostaje w praktyce czas na skorzystanie z części procedur, o których druk ma informować wyborców. Dla przykładu w odniesieniu do głosowania przez pełnomocnika, wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa zgłosić należy, zgodnie z Kodeksem wyborczym, najpóźniej do 9 dnia przed dniem wyborów (Art. 56 § 2 Kodeksu wyborczego). Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że wyborcy mogą

²⁰ Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2016, s. 7-8.

otrzymać druk z informacją o możliwości skorzystania z procedury tuż przed, lub nawet po upływie tego terminu. Tymczasem badania opinii społecznej przeprowadzane cyklicznie przez CBOS we współpracy z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że wiedza o procedurach głosowania – w tym o procedurze głosowania przez pełnomocnika, jest wciąż niewielka szczególnie wśród osób starszych i z niepełnosprawnościami (a te grupy są uprawnionymi do oddania głosu przez pełnomocnika)²¹.

Poważnego rozważenia i namysłu wymaga kwestia **transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznej dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych** (lub gdy nie jest to możliwe, rejestracji za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych w lokalu wyborczym - Art. 4 pkt 22 Projektu).

Należy zauważyć, że w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej podniesione zostało, że nawet sam fakt udziału w wyborach przez danego wyborcę może być odbierany jako jego działania polityczne, dlatego m.in. spisy wyborców ze wskazaniem, czy dany wyborca brał udział w głosowaniu, czy nie, nie powinny być upubliczniane („[...] *absention may indicate a political choice, lists of persons voting should not be published*”²²). Należy zauważyć również, że obecnie stosuje się przez obwodową komisję wyborczą nakładki na spisy wyborców. Tymczasem powstaje obawa, czy nowe regulacje umożliwią, m.in. poprzez transmisję czy rejestrację, uzyskanie w zasadzie nieograniczonej liczbie odbiorców wiedzy o tym, który z wyborców głosował.

Co więcej, w wyborach stosowana jest od ubiegłego roku przezroczysta urna wyborcza, w której wrzucana karta do głosowania jest widoczna i może w praktyce, w pewnych okolicznościach, ukazać preferencję wyborcy²³ wobec innych osób (w tym np. członka komisji, który według nowej regulacji w Art. 4 pkt 22 Projektu – ma przebywać stale „w bezpośredniej bliskości urny wyborczej”). Kwestia transmisji i rejestracji również

²¹ M.in. B. Roguska, J. Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*, CBOS, Warszawa 2011, B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania*, CBOS, Warszawa 2014.

²² Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), s. 9 i 24.

²³ Zwracałem uwagę na tą problematykę m. in. w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 października 2017 roku (sygn. VII.602.7.2016.JZ).

stwarza w tym kontekście zagrożenia i obawy o zapewnienie jednej z podstawowych zasad wyborów, jaką jest zasada tajności głosowania.

Nie sposób również nie przywołać w odniesieniu do planowanego wprowadzenia transmisji z lokalu wyborczego (lub rejestracji), zgłaszanych już wcześniej (m.in. w toku prac legislacyjnych nad tymi propozycjami w 2014 roku²⁴) poważnych głosów krytyki wobec możliwości występowania kolizji tego rozwiązania z kardynalnymi prawami obywatelskimi, jak **prawo do ochrony własnego wizerunku, czy też prawo do prywatności.**

Odnosząc się do innych, ważnych propozycji zawartych w Projekcie w zakresie prawa wyborczego pragnę podkreślić, że ze szczególną uwagą będę monitorować prace legislacyjne dotyczące problematyki wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (w tym wprowadzenie „zasady dwukadencyjności”), a także systemu wyborczego do rad gmin. Zapowiadane zmiany w tym zakresie są bowiem przedmiotem skarg i sygnałów, które napływają do Rzecznika Praw Obywatelskich, **dlatego nie wykluczam rozszerzenia mojej opinii również o te kwestie.**

Podsumowując powyższe uwagi pragnę podkreślić, że w mojej opinii zmiany proponowane w Projekcie **prowadzą do upolitycznienia Państwowej Komisji Wyborczej, a także powodują realne zagrożenie dla profesjonalizmu, bezstronności i apolityczności organów wyborczych niższego szczebla i administracji wyborczej.** Przyjęcie proponowanych rozwiązań oznacza nie tylko odrzucenie dorobku ponad ćwierćwiecza funkcjonowania modelu organizacji wyborów i referendum w Polsce, ale także działanie **wbrew międzynarodowym standardom przeprowadzania wyborów.** Pragnę przywołać w tej mierze *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych* Komisji Weneckiej Rady Europy, który w *Raporcie wyjaśniającym* wyraźnie wskazuje w odniesieniu do organów wyborczych i administracji wyborczej, że „wyłącznie przejrzystość, bezstronność i niezależność od motywowanych politycznie manipulacji może zapewnić właściwe zarządzanie wyborami” („*Only transparency, impartiality and*

²⁴ Druk 2873 w Sejmie VII Kadencji.

independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process [...])²⁵.

Mój bardzo poważny sprzeciw budzą również propozycje **ograniczenia gwarancji fundamentalnej zasady powszechności wyborów** poprzez m.in. likwidację ułatwień w głosowaniu. Likwidacja głosowania korespondencyjnego pogorszy w oczywisty sposób sytuację wyborców napotykających poważne problemy w dotarciu do lokali wyborczych (wyborcy z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku). Pragnę podkreślić również problematykę głosowania polskich wyborców przebywających poza granicami kraju, którzy zostaną pozbawieni jedynej „alternatywnej” procedury głosowania.

Poważne zaniepokojenie budzą przedstawione w niniejszej opinii zagrożenia dla gwarancji **zasady tajności głosowania, a także równości komitetów wyborczych**.

Znacząca część zmian w Kodeksie wyborczym przewidziana w Projekcie będzie miała negatywny wpływ na gwarancje praw wyborczych obywateli, narażając na niebezpieczeństwo procedury organizowania wyborów. Tymczasem zgodnie z badaniami **wolne i uczciwe wybory są dla Polaków najważniejszym wyznacznikiem uznania państwa za demokratyczne**, a niewiele mniej wskazań uzyskało **powszechne prawo wyborcze**²⁶. Zgodnie ze wspomnianymi wcześniej wynikami badania Centrum Badania Opinii Społecznej z sierpnia 2017 roku, ogromna większość (92%-75%) Polaków uważa, że **obecnie obie te wartości są gwarantowane**.

Zmuszony jestem również podkreślić, że Projektodawca nie przygotował rzetelnego uzasadnienia dla potrzeby przeprowadzenia proponowanej, radykalnej zmiany w prawie wyborczym. Wyjaśnienia są lakoniczne, w części przytoczone są dość powierzchowne opinie a nawet niepoparte żadnymi dowodami, podejrzenia i oskarżenia (m.in. dotyczące przebiegu wyborów).

Niestety, w Projekcie **nie znalazły się zagadnienia, na które w wskazywałem w licznych moich wystąpieniach** kierowanych w ostatnich miesiącach do komisji Sejmu RP,

²⁵ Code of Good Practice in Electoral Matters, GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), s. 16.

²⁶ M. Feliksiak, Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, sierpień 2017.

dotyczących: wyborców niepełnosprawnych²⁷, biernego prawa wyborczego²⁸, czy zwiększenia przejrzystości wyborów²⁹.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958), uprzejmie proszę Pana Marszałka o przyjęcie powyższego stanowiska, poinformowanie o nim Państwa Posłów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad projektem. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może zostać uzupełniona i rozszerzona, bądź też przedstawiona przez przedstawiciela Rzecznika w trakcie dalszych prac legislacyjnych w Parlamencie.

Z wyrazami szacunku,



²⁷ Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ws. wykonania postanowienia TK dotyczącego procedury wygaśnięcia mandatu wójta z powodu niezdolności do sprawowania urzędu z dnia 19 stycznia 2016 roku (VII.602.6.2014. JZ), Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami z dnia 2 marca 2016 roku (VII.602.6.2014. JZ).

²⁸ Wystąpienie do przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w sprawie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta), (sygn.VII.602.61.2014.JZ) z dnia 13 lipca 2016 roku.

²⁹ Wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Podkomisji ws. Prekampanii wyborczej z dnia 14 marca 2016 (VII.602.23.2015. JZ).