



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, grudzień 2017

Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie Wyborczym proponowanych w projekcie *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych*

1. Dopiski na kartach do głosowania

W art. 5 pkt 20 projektu proponuje się zmianę w art. 41 Kodeksu wyborczego wskazując, że dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopisków na karcie do głosowania, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu.

Możliwe następstwa:

wszelkie znaki graficzne inne niż „X” wpisane w obrębie kratki, w tym w szczególności zamazanie kratki, przekreślenie znaku w kratce itp., nie będą powodowały nieważności głosu; powstaje zatem ryzyko rozbieżności interpretacyjnych, jeśli chodzi o uznanie ważności głosu, co może znacznie utrudniać pracę obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie i jest niedopuszczalne z punktu widzenia obliczania wyników wyborów; np. (na co zwracała uwagę PKW) postawienie znaku „X”, a następnie zamazanie kratki i postawienie znaku „X” przy innym kandydacie spowoduje, że głos będzie ważny, gdyż zamazanie kratki trzeba będzie traktować jako dopisek; co więcej, ślad tego faktu nie znajdzie się w protokole głosowania;

2. Głosowanie korespondencyjne

W art. 5 pkt 25 projektu pada propozycja „w dziale I uchyla się rozdział 6a”, co oznacza rezygnację z głosowania korespondencyjnego;

Możliwe następstwa:

- uniemożliwienie wzięcia udziału w wyborach bardzo dużej liczbie wyborców, w tym przede wszystkim wyborcom niepełnosprawnym, ale także tym, którzy wskutek różnych zdarzeń losowych (takich jak wypadek czy kontuzja) czasowo nie mogą się poruszać, a nie są uprawnieni do głosowania przez pełnomocnika;
- pozbawienie możliwości udziału w głosowaniu dużej liczby wyborców przebywających za granicą, którzy m.in. z racji znacznych odległości od utworzonych przez ministra spraw zagranicznych obwodów głosowania nie będą mogli dotrzeć osobiście do lokalu wyborczego.
- możliwe naruszenie zasady powszechności wyborów (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawdopodobne naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP określającego, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw;
- możliwe naruszenie art. 32 Konstytucji RP stanowiącego, że wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne; nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny;

3. Mężowie zaufania

W art. 5 pkt 36 projektu proponuje się, by w dziale I po rozdziale 11 dodać rozdział 11a dotyczący mężów zaufania; określa on m.in., że mężem zaufania może być osoba mająca czynne prawo wyborcze do Sejmu, która nie kandyduje w wyborach ani nie jest komisarzem wyborczym, pełnomocnikiem wyborczym, pełnomocnikiem finansowym, urzędnikiem wyborczym lub członkiem komisji wyborczej.

Możliwe następstwa:

mąż zaufania przedstawia właściwej komisji tylko zaświadczenie wydane przez pełnomocnika wyborczego i na tej podstawie pełni swoją funkcję; komisje wyborcze nie mają zatem możliwości sprawdzenia, czy dana osoba ma czynne prawo wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; sprawdzenie przez obwodową komisję wyborczą, czy mąż zaufania spełnia pozostałe warunki, również może być nieskuteczne.

4. Prowadzenie agitacji wyborczej:

W art. 5 pkt. 38 projektu proponuje się nadanie art. 106 § 1 brzmienia: „§ 1. Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”.

Możliwe następstwa:

- obowiązek uzyskania pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego będzie dotyczył wyłącznie zbierania podpisów popierających zgłoszenie kandydata, natomiast wyborcy będą mogli prowadzić inne działania agitacyjne bez tej zgody;
- rozwiązanie to budzi szczególne obawy w związku z art. 5 pkt 138 projektu, który uchyla art. 499 Kodeksu wyborczego, tj. znosi sankcję karną za prowadzenie agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego komitetu;
- podejmowane bez zgody pełnomocnika komitetu działania agitacyjne na rzecz tego komitetu mogą prowadzić do obchodzenia przepisów określających źródła finansowania kampanii wyborczej oraz limity zarówno przychodów, jak i wydatków, a także będą zdecydowanie ograniczały jawność finansowania kampanii wyborczej i możliwość kontroli jego legalności.
- rozwiązania te wydają się sprzeczne z art. 125 Kodeksu wyborczego, ale pośrednio także z art. 23a ustawy o partiach politycznych, a przede wszystkim z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczącymi jawności finansowania polityki;

5. Materiały agitacyjne

W art. 5 pkt 41 projektu proponuje się, by - w art. 110 po § 6 dodać § 6a;

Obowiązek, o którym mowa w § 6 – usunięcia, w ciągu 30 dni po dniu wyborów, materiałów agitacyjnych - nie dotyczy sytuacji, w której plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej znajdują się na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach będących własnością prywatną, a pozostawienie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych po upływie terminu, o którym mowa w § 6, nastąpi za zgodą właściciela.”;

Możliwe następstwa:

- pozostawienie po zakończeniu kampanii wyborczej na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach będących własnością prywatną materiałów agitacyjnych jest niezgodne z celami działania komitetów wyborczych określonymi w art. 84 Kodeksu wyborczego (zgłaszanie kandydatów w wyborach oraz prowadzenie kampanii wyborczej na ich rzecz) oraz celami, na które komitety mogą wydatkować środki, określonymi w art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego (jedynie cele związane z wyborami); pozostawienie materiałów wyborczych w miejscach publicznych po wyborach z pewnością nie służy realizacji tych celów, bowiem kampania dotycząca tych wyborów już się zakończyła;
 - pozostawione materiały agitacyjne mogą nadal służyć promowaniu, tyle że już nie danego komitetu, ale partii politycznej czy np. komitetów wyborczych biorących udział w kolejnych wyborach;
 - działania tego typu mogą być interpretowane również jako korzystanie z niedozwolonych świadczeń niepieniężnych i mogą powodować np. obchodzenie limitów wydatków.
 - trudności interpretacyjne mogą powstawać także w związku z tym, że polskie regulacje prawne nie znają pojęcia „własności prywatnej”;
- Również te rozwiązania wydają się sprzeczne z art. 125 Kodeksu wyborczego, a pośrednio także z art. 23a ustawy o partiach politycznych, a przede wszystkim z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP;

6. Finansowanie kampanii wyborczej

W art. 5 pkt 43 projektu została zaproponowana zmiana art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, polegająca na rozszerzeniu katalogu wartości niepieniężnych, jakie mogą być pozyskiwane przez komitety wyborcze.

Możliwe następstwa:

- zdecydowane, nieuzasadnione i niebezpieczne rozluźnienie zasad finansowania kampanii wyborczej, ograniczające jej przejrzystość i kontrolę źródeł finansowania;
- umożliwienie faktycznego finansowania kampanii wyborczej przez podmioty do tego nieuprawnione, a także dopuszczenie przyjmowania wartości tego typu bez ograniczenia ich limitu;
- bez znaczenia stają się w tej sytuacji regulacje dotyczące limitów wpłat od jednej osoby na rzecz komitetu, a także ograniczenia wydatków komitetu na kampanię wyborczą;
- możliwe będzie prowadzenie kampanii na styku komitet wyborczy–biznes; projekt nie przewiduje bowiem ograniczeń dla prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby udostępniające komitetom wyborczym przedmioty czy urządzenia;
- naruszenie zasady jawności finansowania kampanii wyborczych (art. 125 Kodeksu wyborczego), ale także w przypadku komitetów partyjnych – jawności finansowania partii politycznych (art. 23a ustawy o partiach politycznych i art. 11 ust. 2 Konstytucji RP);
- dopuszczalne będą zatem praktyki i nadużycia, które stały się powodem wprowadzenia zakazu przyjmowania przez komitety wyborcze wartości niepieniężnych;
- wydaje się, że rozwiązania te mogą być sprzeczne z art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji RP, dotyczącymi wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a także z art. 96 ust. 2 i art. 196 ust. 2 ustawy zasadniczej, w zakresie przestrzegania zasady równości wyborów;

7. Sankcje

W art. 5 pkt 138 projektu – znoszony jest art. 499 Kodeksu wyborczego tj. sankcja karna za prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej z naruszeniem wyłączności komitetów wyborczych;

Możliwe następstwa:

- będzie to umożliwiało prowadzenie agitacji wyborczej przez dowolny podmiot bez ujawniania źródeł finansowania i poza wszelkimi limitami wydatków;
- w praktyce oznacza to likwidację jawności finansowania kampanii wyborczej i zniesienie znaczenia limitowania wydatków komitetów wyborczych oraz kontroli zgodności finansowania z prawem.

8. Państwowa Komisja Wyborcza

W art. 5 pkt 48 – 50 projektu - zmiany dotyczą art. 157-159 Kodeksu wyborczego, odnoszących się do charakteru i składu Państwowej Komisji Wyborczej.

Proponuje się, aby PKW składała się z dwóch sędziów (po jednym z Trybunału Konstytucyjnego i z Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz z siedmiu osób wybieranych przez Sejm (proporcjonalnie do liczebności klubów parlamentarnych i poselskich), które mają kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego lub co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku prokuratora, Prezesa lub wiceprezesa Prokuratury Generalnej RP, radcy, adwokata, radcy prawnego lub notariusza; pracujących w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, mający tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.

Kandydatów na członków PKW (poza sędziami TK i NSA) wskazywać będą kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków będzie musiała odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich;

Liczba członków powołanych w skład PKW, spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski, zasadniczo nie będzie mogła być większa niż 3.

Obecna regulacja w tym zakresie wydaje się optymalna i bardzo dobrze oceniana przez organizacje zarówno krajowe, jak i europejskie czy międzynarodowe. Gwarantuje wysoki poziom merytoryczny tego organu oraz jego niezależność od władz, polityków oraz bieżącej polityki;

Możliwe następstwa:

- obniżenie poziomu merytorycznego najwyższego organu wyborczego;
- zmiana charakteru PKW z organu sędziowskiego na organ o charakterze politycznym, a tym samym pozbawienie tego organu przymiotu niezależności;
- zamiana charakteru PKW z organu stabilnego/stałego na organ zmieniający swój skład praktycznie co 4 lata, z uzależnieniem składu od wyników wyborów parlamentarnych, co z pewnością nie będzie pozostawało bez wpływu także na pracę i stabilność administracji wyborczej, w tym Krajowego Biura Wyborczego;
- uzależnienie PKW od wpływu partii politycznych i polityków;
- możliwość zdominowania PKW przez osoby nominowane przez większość parlamentarną,
- poddanie kontroli finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych – sprawowanej przez PKW - organowi składającemu się z osób wskazanych do niego przez partie polityczne, a zatem podmioty żywo zainteresowane tą kontrolą, w skrajnej sytuacji przez PKW zdominowaną przez większość parlamentarną;
- z historii, zarówno okresu końca II Rzeczypospolitej Polskiej, jak i okresu komunistycznego w Polsce wynika, że upolitycznianie składu administracji wyborczej powodowało spadek zaufania obywateli nie tylko do tej administracji, a w tym do organów wyborczych, ale także do całego procesu wyborczego, wyników wyborów, a tym samym obniżało czy wręcz podważało legitymację osób/organów wybranych w wyniku tych wyborów;

9. Komisarze wyborczy

W art. 5 pkt 56 projektu - zmienia się w art. 166 Kodeksu wyborczego liczbę, procedurę powoływania i wymagania dotyczące komisarzy wyborczych;

Obecnych 51 komisarzy zastąpionych zostanie 100 komisarzami powołanymi na obszarze odpowiadającym okręgom wyborczym określonym w załączniku nr 2 do kodeksu (okręgi w wyborach do Senatu RP);

Możliwe następstwa:

- uzależnienie komisarzy od administracji rządowej, polityki i polityków;
- będą oni powoływani przez zależną od polityków Państwową Komisję Wyborczą spośród nominatów politycznych;
- zmniejszenie kwalifikacji merytorycznych komisarzy;
- umożliwienie wykonywania funkcji komisarza przez osoby powyżej 70 roku życia;
- zastanawiać może powołanie np. 6 komisarzy na „obszarze tzw. aglomeracji warszawskiej” obsługiwany obecnie przez jednego komisarza wyborczego – rodzą się wątpliwości czy zmiany te faktycznie są uzasadnione i przeanalizowane;

10. Terytorialne i obwodowe komisje wyborcze

W art. 5 pkt 58 i pkt 64 projektu zmiany dotyczą powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych.

Możliwe następstwa:

- obecne regulacje zapewniają, że w skład komisji mogą wchodzić osoby stale zamieszkałe na terenie działania danej rady - co wydaje się właściwe w wyborach samorządowych, a ponadto daje prawo udziału w pracach komisji w gminach i miastach na prawach powiatów obywatelom UE; proponowana regulacja przyznaje prawo udziału w komisjach osobom posiadającym bierne prawo wyborcze do Sejmu, co w wyborach samorządowych wydaje się niezrozumiałe i może być sprzeczne z przepisami prawa unijnego;
- obecnie prawo zgłaszania kandydatów do komisji przysługuje wszystkim komitetom wyborczym: zarówno partii politycznych, jak i koalicji partii, komitetom organizacji, a także komitetom wyborczym wyborców – wszystkim na równych prawach; proponowana zmiana nierówno traktuje komitety zgłaszające kandydatów na członków terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych;
- uprzywilejowane będą komitety wyborcze partii politycznych i koalicji partii, bowiem przysługiwać im będzie możliwość zgłoszenia i udziału aż sześciu członków w każdej komisji; pozostałe komitety będą mogły obsadzić tylko trzech członków w składzie komisji; niejasne są także zasady powoływania, losowania i zmian członków komisji;
- niejasne są także zasady powołania, losowania i zmian członków komisji;
- nowa regulacja uzależnia prawo zgłaszania kandydatów do komisji od wyników wyborczych poszczególnych komitetów uzyskanych w poprzednich wyborach do sejmiku województwa lub do Sejmu RP, co również

- wydaje się niezrozumiałe; jest to niewątpliwie preferowanie komitetów biorących udział w poprzednich wyborach, a eliminowanie nowych komitetów powstałych w celu udziału w danych wyborach;
- nowe rozwiązania mogą prowadzić do nadmiernej reprezentacji przedstawicieli jednych komitetów w komisjach;
 - reguły wyłaniania sześciu członków komisji, odmienne od tych dotyczących pozostałych ich członków preferują komitety partii politycznych i koalicji partii;

11. Krajowe Biuro Wyborcze

W art. 5 pkt 70 projektu zmiana dotyczy art. 190 w zakresie powoływania szefa Krajowego Biura Wyborczego.

Możliwe następstwa:

- niezrozumiałe jest czego dotyczy i jak ma być rozumiany proponowany § 2b, stanowiący, że „do odwołania Szefa Krajowego Biura Wyborczego przepis § 2 stosuje się odpowiednio.”;
- Państwowa Komisja Wyborcza (jak wielokrotnie wskazywał jej Przewodniczący) powinna mieć swobodę w wyborze na to stanowisko osoby, która – w ocenie tego organu – będzie spełniać najwyższe standardy profesjonalizmu gwarantujące należyty przebieg wyborów i referendum; przekazanie uprawnień do przedstawienia Państwowej Komisji Wyborczej wiążących kandydatur na stanowisko Szefa Krajowego Biura Wyborczego przez podmioty zewnętrzne tylko formalnym czyni uprawnienie Państwowej Komisji Wyborczej do powoływania Szefa KBW; materialnie traci ona możliwość swobodnego doboru jednego z najważniejszych współpracowników i współuczestników procesu wyborczego;
- w praktyce zmienia się zupełnie charakter administracji wyborczej, ograniczając jej niezależność zarówno od władz, jak i od polityków;
- administracja wyborcza staje się faktycznie agendą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a zatem w praktyce agendą rządową;
- powołując się w tym zakresie na zbliżone rozwiązania obowiązujące w państwach europejskich, warto mieć na uwadze to, że często jednak różnice tkwią w szczegółowych rozwiązaniach, a co więcej, należy brać pod uwagę tradycję demokratyczną w poszczególnych państwach, a także - a może przede wszystkim - obowiązującą w nich kulturę polityczną;
- niezależność całej administracji wyborczej jest wartością, którą warto chronić także z uwagi na wyniki badań OECD prowadzone w 29 krajach, z których wynika, że bezstronność służby cywilnej (można odnosić ją jednak szerzej do administracji publicznej) jest cechą najbardziej oczekiwaną przez badanych.

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)

