



10 stycznia 2023

Zmiany w Kodeksie wyborczym – wątpliwe przyczyny, nieznane koszty i groźne skutki

22 grudnia postowie PiS skierowali do Sejmu poselski projekt ustawy wprowadzający zmiany w Kodeksie wyborczym. Choć projekt jest uzasadniany chęcią podniesienia frekwencji wyborczej to podchodzi do tej kwestii wybiórczo. Nie wiadomo też czy odpowiada na realny problem, jakie będą koszty jego realizacji i jakich skutków spodziewają się autorzy. Dodatkowo wprowadza rozwiązania potencjalnie podważające wiarę w uczciwość procesu wyborczego, ostrzegają [eksperti Fundacji im. Stefana Batorego w najnowszej analizie](#).



Lista zarzutów, jakie prof. Krzysztof Urbaniak, dr hab. Jacek Haman oraz dr. hab. Adam Gendźwił formułują pod adresem projektu zmiany przepisów jest długa. W tym miejscu wymienimy zatem jedynie te najpoważniejsze.

Po pierwsze, dobrą praktyką jest, aby wszelkie nowelizacje prawa wyborczego były wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem przed kolejnymi wyborami. Zasada ta została potwierdzona w licznych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, w których mowa o sześciomiesięcznym okresie tzw. ciszy legislacyjnej, jaki w demokratycznym państwie prawnym powinien obowiązywać od ostatnich zmian w prawie do czasu zarządzenia wyborów. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby takie zmiany wchodziły w życie dopiero po wyborach, przed którymi zostały przyjęte.

W tym wypadku – jeśli wybory parlamentarne odbędą się w normalnym terminie – zastosowanie się do tego standardu wymagałoby wdrożenia ustawy do połowy lutego. A zatem na analizę, konsultacje, ekspertyzy, debatę, opracowanie i wprowadzenie poprawek w Sejmie i Senacie zostaje około półtora miesiąca. To zbyt mało czasu, tym bardziej, że projekt ma poważne wady.

I trudno się dziwić, albowiem – **i to po drugie** – „projekt poselski nie został wyposażony w żadne analizy dotyczące skutków regulacji oraz nie był przedmiotem wcześniejszych konsultacji, choćby z Państwową Komisją Wyborczą oraz samorządami terytorialnymi”, na których będzie spoczywał obowiązek realizacji znacznej części przepisów.

Po trzecie, w uzasadnieniu projektu czytamy, że jego celem jest „podjęcie działań, które wpłyną na zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz transparentność i przejrzystość całego procesu wyborczego”. Cel szczytny, ale okazuje się, że inicjatorzy zmian podchodzą do problemu bardzo wybiórczo – projekt nie wspomina na przykład o rozszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego. Tymczasem liczba głosów oddawanych korespondencyjnie spada – z ponad 45 tys. w roku 2015 do nieco ponad dwóch tysięcy w roku 2019.

Ponadto w uzasadnieniu projektu jego autorzy piszą, że działania na rzecz podniesienia frekwencji powinny być „skierowane przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, chorych, starszych oraz zamieszkujących miejscowości bez dostępu do transportu publicznego”. Tymczasem, argumentują eksperci Fundacji im. Stefana Batorego, niska frekwencja to problem dotyczący w nawet większym stopniu grupy najmłodszych wyborców. W wyborach parlamentarnych w 2019 roku zagłosowało jedynie 46,4 procent Polaków pomiędzy 18. a 29. rokiem życia i 66,2 procent Polaków powyżej 60 lat.

Po czwarte, nie ma też jednoznacznych dowodów, aby ważną przyczyną absencji wyborczej był dostęp do lokali wyborczych. Ta kwestia w badaniach CBOS wskazywana jest rzadko i jako mniej popularna przyczyna niż na przykład nieobecność wyborcy danego dnia w miejscu zamieszkania. Poza tym, chociaż frekwencja na obszarach wiejskich jest zwykle niższa w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich, to już nie w wyborach samorządowych obsługiwanych przez niemal identyczną sieć komisji wyborczych. Niewykluczone więc, że projekt ustawy odpowiada na problem mało istotny w skali całego kraju.

Po piąte, obecne przepisy już pozwalają na to, czego domagają się autorzy projektu ustawy. Art. 12 Kodeksu wyborczego zakłada minimalną wielkość obwodu na poziomie 500 wyborców, ale jednocześnie pozwala na tworzenie obwodów mniejszych „w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami”. Takich obwodów było w 2020 roku niemal 1,5 tysiąca. Zamiast więc wprowadzać ogólne przepisy dla całego kraju, nie zważając na lokalną specyfikę, lepiej działać tam, gdzie zmiana jest naprawdę potrzebna i zgodna z interesami mieszkańców. Po szóste, z racji tego, że nie zbadano przyczyn problemu, nie określono też korzyści, jakie mają przynieść proponowane zmiany. Jaki wzrost frekwencji można by uznać za sukces, jeśli weźmiemy pod uwagę koszty realizacji projektu? Nie wiadomo, między innymi dlatego że kosztów także nie oszacowano! A te mają charakter nie tylko finansowy – związany z koniecznością zapewnienia lokali dla nowych komisji oraz opłacenia ich członków. Kosztem jest również konieczność powołania i przeszkolenia dziesiątek tysięcy pracowników komisji, mimo że cały proces nastęrcza trudności już teraz. Mniej restrykcyjny dobór członków komisji może się również przekładać na ich gorsze przygotowanie.

Po siódme, projekt wprowadza też wiele bardziej szczegółowych zmian, na przykład tę dotyczącą reguł agitacji wyborczej. Po zmianach stosowny przepis (art. 109 par. 1) ma brzmieć następująco: „Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca”. W wyniku tej nowelizacji istnieje bardzo wysokie ryzyko, że wydatki ponoszone przez poszczególnych wyborców nie tylko nie będą obłożone limitami, ale pozostaną poza wszelką kontrolą.

Po ósme, utrudniona będzie praca obserwatorów wyborczych. Organizacje, które będą chciały prowadzić obserwację wyborów, będą musiały w niejasnej procedurze zostać zarejestrowane przez PKW, a obserwatorzy będą mieli ograniczoną mobilność, ponieważ będą musieli z góry deklarować, w której komisji przeprowadzą monitoring.

W analizie wymienione są także inne, potencjalnie groźne zmiany, ale krytykę projektu zmiany ustawy można sprowadzić do następujących zarzutów:

- nie wiemy czy odpowiada na realny problem, ponieważ nie stoi za nim analiza realnych potrzeb;

- nie znamy jego kosztów;
- nie istnieją wskaźniki pozwalające na ocenę efektywności planowanych działań.

W obecnym kształcie projekt zmiany ustawy nie powinien więc zostać przyjęty.

NA RADARZE

Zagrożenia dnia głosowania



Proces przeprowadzenia wyborów to wyjątkowe wyzwanie organizacyjne. Jakie ryzyka się z nim wiążą? Dr hab. Jacek Haman, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego, pisze, że zagrożenia dnia wyborów dotyczą nie tylko materialnej i formalnej prawidłowości przebiegu głosowania – terminowego otwarcia lokali, sprawnego wydawania kart, prawidłowego liczenia głosów – ale także postrzegania całego procesu przez obywateli.

W tekście „[Zagrożenia dnia głosowania i złożony przez PiS projekt zmian w kodeksie wyborczym](#)” zwraca uwagę, że „już samo pojawienie się wątpliwości – nawet jeśli ostatecznie nieuzasadnionych – byłoby poważnym problemem i owocowało obniżeniem zaufania do instytucji demokratycznych”. Jak tragiczne mogą być skutki długotrwałego, konsekwentnego podważania wiary w uczciwość procesu wyborczego widzieliśmy podczas ataku na Kapitol w Stanach Zjednoczonych w 2021 roku oraz podczas podobnych wydarzeń w Brazylii.

Haman nie twierdzi, że w Polsce dojdzie do fałszerstw wyborczych na masową skalę. Ostrzega jednak, że jeśli proces głosowania oraz liczenia głosów będzie nieefektywny i nieprofesjonalny, jeśli wyniki pojawią się z dużym opóźnieniem, może to być paliwem dla rozmaitych teorii spiskowych.

Zagrożenie nieprawidłowościami zwiększają radykalne, nieprzemyślane i nieprzygotowane reformy prawa wyborczego, zwłaszcza kiedy forsowane są przez jedną z partii w warunkach skrajnej polaryzacji politycznej, a w dodatku na krótko przed wyborami. Projekt zmian przedstawiony przez posłów PiS 22 grudnia 2022 roku – mimo że da się w nim znaleźć rozsądne propozycje – oceniany jako całość zwiększa ryzyka, przed którymi ostrzega Haman.

Próżnia socjologiczna czy sieci solidarności?



Czy polskie społeczeństwo jest tak głęboko podzielone i rozbite, że niezdolne do samoorganizacji i protestu? W 1979 roku socjolog Stefan Nowak przekonywał, że Polacy nie potrafią angażować się w struktury społeczne

pomiędzy poziomem rodziny i bliskich przyjaciół z jednej strony a instytucjami państwa z drugiej. Tę wyrwę Nowak określał mianem „próżni socjologicznej”. Od lat trwa debata nad słusznością jego tezy. Z jednej strony Polacy regularnie deklarują niskie zaufanie do siebie nawzajem i przekonanie, że w sytuacjach kryzysowych człowiek zdany jest na siebie. Z drugiej raz po raz pokazują wyjątkowe zdolności samoorganizacji. Ostatnio w czasie pierwszych miesięcy po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, kiedy udzielili uchodźcom z Ukrainy pomocy materialnej o wartości szacowanej na 10 miliardów złotych. Wrażenie robi nie tylko suma, ale także tempo organizowania pomocy i jej zasięg.

Jak to możliwe w społeczeństwie od lat trapionym niskim poziomem zaufania? Paradoksalnie, „przekonanie, że w razie kryzysu jest się zdany na siebie, ponieważ instytucje państwa odpowiednio nie zadziałają, może mieć również moc mobilizowania do samoorganizacji, kiedy zaistnieją po temu wyraźnie rozpoznana przez większość społeczeństwa potrzeba i pewne okno możliwości”, pisze dr Paweł Marczewski w tekście [„Sieci solidarności i oporu. Jak protesty zmieniły polską politykę”](#).

Poprzednie mobilizacje wynikające z przekonania o represyjności lub bierności państwa były, jak pisze Marczewski, „szkołą aktywizmu”, która pomogła w organizowaniu pomocy po 24 lutego 2022 roku. Ta „socjalizacja przez protesty” ma wpływ przede wszystkim na młodsze pokolenie – kształtuje jego poglądy polityczne i sposób rozumienia demokracji jako ustroju gwarantującego m.in. poszanowanie jednostkowej odrębności. Pogłębia tym samym już wyraźne podziały międzypokoleniowe.