

Stanowisko Fundacji Odpowiedzialna Polityka dotyczące bieżących zmian w prawie wyborczym wg. stanu na 20 kwietnia 2020r.

Wprowadzenie 20 marca br. stanu epidemii w Polsce wraz z szeregiem ograniczeń w poruszaniu się i wykonywaniu pracy, oraz obawy spowodowane możliwością zarażenia się koronawirusem powodującym chorobę COVID19, wpłynęły na zapoczątkowane 5 lutego decyzją Marszałka Sejmu wybory Prezydenta RP, w których głosowanie wyznaczono na 10 maja¹. Trudności w zgromadzeniu wystarczającej ilości podpisów niezbędnych do zarejestrowania komitetów wyborczych² i samych kandydatów, niemożność prowadzenia kampanii wyborczej czy przełożenie planowanych na marzec i kwiecień głosowań w wyborach lokalnych to tylko niektóre z efektów wprowadzonych przez rząd ograniczeń. Rezultatem jest dyskusja dotycząca sposobu organizacji wyborów – ich przełożenia lub zmiany ich charakteru i/lub formy.

Ocena wpływu wprowadzanych zmian, jak również sposobu ich wprowadzania, na przebieg procesu wyborczego jest jednym z zadań obserwacji społecznej, którą zajmuje się Fundacja.

Proces zmiany prawa wyborczego

Wstępna ocena działań rządu i koalicji rządzącej, w obszarze modyfikacji przepisów regulujących organizację wyborów, nie wypada pozytywnie.

Czas wprowadzania zmian

Wszelkie zmiany w prawie wyborczym powinny być wprowadzane w sposób przejrzysty, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, w atmosferze ogólnej akceptacji, aby uniknąć wątpliwości co do intencji projektodawcy oraz z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do dnia wyborów³.

Tymczasem pierwsze zmiany wprowadzone zostały do Kodeksu wyborczego w tzw. ustawie antykoronawirusowej z dnia 31 marca 2020 roku - 40 dni przed dniem wyborów, w trakcie kampanii wyborczej i po dacie wyznaczającej końcowy moment składania wniosków o rejestrację kandydatów⁴. Kolejne zmiany prawa wyborczego zostały przyjęte przez Sejm w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z dnia

¹ Ewentualna II tura głosowania przewidziana jest na 24 maja br.

² http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=353-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach

³ Dla przykładu Komisja Wenecka, działająca w strukturze Rady Europy, przyjmuje, że zmiany prawa wyborczego nie powinny następować w okresie krótszym niż rok przed wyborami (tak pkt. II, 2b Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych - RADA EUROPY Strasburg, 23 maja 2003 r. CDL-AD (2002) 23 rev.)

⁴ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=915C2117FD648EE8C1258537003A81AA>

6 kwietnia br. - 34 dni przed wyznaczonym dniem wyborów. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że ustawa ta może być podpisana przez prezydenta nawet zaledwie na kilka dni przed wyznaczoną datą głosowania⁵.

Sposób wprowadzenia tych zmian stoi też w sprzeczności z przyjętymi uregulowaniami procedowania zmian legislacyjnych.

- Regulamin Sejmu w art. 89, pkt. 2 stwierdza, że zmiany wprowadzane do kodeksu wymagają 14 dni od momentu przedłożenia ich propozycji do momentu ich pierwszego czytania w Sejmie. Warunku tego nie spełnił proces zmiany uregulowań Kodeksu wyborczego wprowadzonych tzw. ustawą anty-koronawirusową w dniu 31 marca.
- Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁶ wskazują na 6-cio miesięczny okres ciszy legislacyjnej. W przypadku trybu zmian dokonywanych w prawie wyborczym istniał w Polsce szeroki konsensus. Warto zauważyć, że prezydent Lech Kaczyński zwracał uwagę na kwestie związane z nieprzestrzeganiem ustawowych i regulaminowych terminów zgłaszania i rozpatrywania zmian w prawie wyborczym. W swoim wniosku do TK z dnia 5 marca 2009 roku zaskarżył zmiany ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wskazując na niedochowanie przez Sejm wymaganych terminów wprowadzania tych zmian wynikających m.in. z Konstytucji⁷. W wyniku m.in. tego wniosku doszło do utrwalenia w orzecznictwie TK zasady zakazu wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na 6 mcy przed wyborami (licząc od ich zarządzenia), która to zasada wywodzona jest z art. 2 Konstytucji. Prezydent w swoim wniosku zauważył, że prawodawca nie uwzględnił konstytucyjnego terminu przysługującego głowie Państwa na podjęcie decyzji o podpisaniu ustawy. Trybunał podzielił wtedy stanowisko Prezydenta. Warto przypomnieć, że w 2009 r. termin ten upłynąłby w kilka dni po ustawowym terminie dla zarządzenia wyborów do PE a w obecnej sytuacji 14 dniowy termin dla Prezydenta na podpisanie ustawy upłynie już po konstytucyjnym terminie dla przeprowadzenia głosowania, zakładając utrzymanie tradycji głosowania w niedzielę.

Istota wprowadzanych zmian

Dla przejrzystości i klarowności prawa istotne są również sposoby oraz istota wprowadzanych zmian. Zmiany przegłosowane w Sejmie w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 z dnia 6 kwietnia, zmieniają w sposób istotny podstawowe założenia Kodeksu wyborczego nie wprowadzając przy tym zmian w samym kodeksie, tj. nie nowelizując tych przepisów. Można tutaj uznać, że Kodeks wyborczy zostaje

⁵ Ustawa ta może być podpisana przez prezydenta nawet zaledwie na kilka dni przed wyznaczoną datą głosowania; <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E9F90DFB2E2E3CA0C12585420054AB28>

⁶ Zob. przede wszystkim uzasadnienia do orzeczeń TK w sprawach o sygnaturach: K 31/06, Kp 3/09 oraz K 9/11.

⁷<https://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/art,6,ustawa-o-wyborze-prezydenta-ogolnokrajowym-referendum-i-ordynacja-do-pe.html>

'wydrążony z treści' postanowieniami tej ustawy, co wydaje się stać w sprzeczności z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (TK) prezentowanym poniżej.

Należy też wspomnieć, że tzw. ustawa anty-koronawirusową z 31 marca br., znowelizowała bezpośrednio Kodeks wyborczy. Można więc zadać pytanie czy zasadne jest zupełnie inne postępowanie w przypadku ustawy z dnia 6 kwietnia oraz jakie są tego przyczyny?

- Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 18 października 1994 roku (Sygn. K.2/94) stwierdził, że *'Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa ..., kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż "zwyczajne" ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa'* oraz, że *'Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmienny tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa'*. Orzeczenie TK odnosi się szczególnie do zmian regulacji dotyczących procesu wyborczego przyjętych w ustawie *'o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku'* z dnia 6 kwietnia br.

Proponowane zmiany prawa wyborczego ustawą z 6 kwietnia

Zaproponowane zmiany w prawie wyborczym, szczególnie te wprowadzone ustawą z dnia 6 kwietnia br., o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 (Ustawa 6 kwietnia), stwarzają sytuację dużej niepewności odnośnie przebiegu głosowania, a tym samym prowadzą do powstania warunków do osłabienia zaufania do samego procesu, ale też, i to jest szczególnie niebezpieczne i szkodliwe, do rezultatów wyborów.

Wymienić tutaj można szereg przykładów niespójności proponowanego prawa, jego niejasności oraz sprzeczności z obowiązującymi uregulowaniami wynikającymi z Kodeksem wyborczym.

- Ustawa 6 kwietnia stosuje niespójny sposób odnoszenia proponowanych uregulowań do tych obecnie obowiązujących i zawartych w Kodeksie wyborczym. W niektórych artykułach odnosi się bezpośrednio do konkretnych uregulowań, np. w Art.19, pkt 2, z kolei w Art.19, pkt 1, wprowadza generalną zasadę dotyczącą odpowiedniego stosowania uregulowań Kodeksu wyborczego. Prowadzi to do niejasności wynikających z nieprecyzyjnego określenia jakie artykuły Kodeksu wyborczego nadal obowiązują, a które już nie. Dotyczy to np. Art. 53b, par 7 Kodeksu wyborczego, który mówi o tym, że wyborca niepełnosprawny może zażądać nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a. W sytuacji, kiedy Ustawa 6 kwietnia wyklucza złożenie wniosku o skorzystanie z głosowania korespondencyjnego (Art.2, pkt.4), a jednocześnie pozostawia w mocy wspomniany artykuł Kodeksu

wyborczego, wprowadza to niespójność w regulacji i może powodować wykluczenie części wyborców z głosowania pomimo, że są do tego uprawnieni na mocy obowiązującego prawa.

- Proponowane w Art. 3 pkt.1 Ustawy 6 kwietnia doręczenie niebezpośrednie pakietu do głosowania do wyborcy (wrzucenie do skrzynki pocztowej) rodzi **szereg pytań związanych z przebiegiem głosowania:**
 - a. Czy głosowanie będzie osobiste? Brak potwierdzenia w czyje ręce trafił pakiet wyborczy – czy dotarł do uprawnionego wyborcy – umniejsza zapewnienie osobistości głosowania, do czego obliguje przeprowadzających wybory sama przedmiotowa ustawa – art. 2 ust.3.
 - b. Brak wymogu dostarczenia pakietu wyborczego 'do rąk własnych' wyborcy nie zapobiega możliwości dostarczenia kart do głosowania pod niewłaściwy adres lub do niewłaściwej osoby. Brak jest również kontroli nad tym ile pakietów otrzyma jeden wyborca? Co może prowadzić do naruszania zasady równości w aspekcie formalnym i dodatkowo w praktyce nie ma możliwości przeciwdziałania temu procederowi.
 - c. Ponadto ze względu na długi odstęp między przygotowaniem spisu wyborców, a głosowaniem, w przypadku drugiej tury wiele kart może trafić do osób zmarłych. Co więcej, przy proponowanej wielkości obszaru komisji stwierdzenie przez nią takiej sytuacji jest niemożliwe. Może to doprowadzić do głosowania przez osoby nieuprawnione w imieniu 'duchów'.
 - d. Brak informacji o ilości wydanych kart do głosowania (czyli takich, które otrzymał wyborca – tak się dzieje w czasie głosowania w lokalu wyborczym) nie pozwoli na kontrolę podstawowego wyznacznika prawidłowości przebiegu głosowania – tj. czy liczba otrzymanych/wydrukowanych kart do głosowania w komisji jest równa liczbie wypełnionych i oddanych kart do głosowania oraz liczbie niewykorzystanych kart do głosowania. W sytuacji regulowanej Ustawą 6 kwietnia, nie będzie możliwości skontrolowania faktycznej ilości dostarczonych do wyborców kart do głosowania, a tym samym, skontrolowania czy to faktycznie uprawnieni wyborcy odesłali swoje głosy (konieczność załączenia oświadczenia z podpisem i numerem PESEL wyborcy nic tu nie zmienia, ponieważ są to dane, które można niezwykle łatwo uzyskać i wykorzystać).
 - e. Ponieważ wyborcom (w odróżnieniu od wcześniej stosowanego trybu głosowania korespondencyjnego) znane są inne osoby głosujące, jeśli poznają PESEL mogą celowo fałszować podpis i doprowadzić do faktycznego odebrania prawa głosu innemu wyborcy. Np. może pojawić się kilkaset osób głosujących jako jeden z kandydatów w mieście wielkości Krakowa. Ustalenie sprawców będzie niemożliwe, bo ich tożsamość w żadnym momencie nie jest ustalana a nagrania z monitoringu nie pozwolą na identyfikację ze względu na założone maski.
 - f. Również brak informacji o tym, ile faktycznie głosów zostało wrzuconych do 'urn pocztowych', a ile z nich zostało dostarczonych do gminnej komisji wyborczej może utrudnić pozytywną ocenę przebiegu procesu wyborczego. Nie jest też jasne, czy obserwatorom i mężom zaufania można obserwować ten element głosowania, skoro 'urny' nie są w lokalu wyborczym.

- g. Głosy oddane w pakietach mogą być wrzucane do 'urny pocztowej' (Art.5 pkt.2) również przez 'inne osoby'. Umniejsza to znacząco gwarantowanie osobistego charakteru głosowania, bowiem na żadnym etapie tożsamość wyborcy nie jest potwierdzana przez organ wyborczy czy pracownika operatora pocztowego. Należy również zwrócić uwagę, że w połączeniu z brakiem wymogu osobistego odbioru pakietu wyborczego, oraz możliwością uzyskania danych imiennych i PESEL np. z rejestrów KRS, stwarza to nieograniczone niczym pole do fałszerstw i głosowania za kogoś lub głosowania grupowego.
- h. Warunki pogodowe (sezon burzowy) mogą doprowadzić do zalania 'urny pocztowej' deszczem i uszkodzenia kart lub uszkodzenia urny i rozsypania głosów. Może także dochodzić do celowego uszkodzenia urn lub kart, zarówno z intencją wpłynięcia na wynik, jak i aktów typowego wandalizmu.
- i. 'Urny pocztowe' pozostawione bez nadzoru mogą być uszkodzane czy wykradane, a z drugiej strony ustawianie patroli Policji i/lub Żandarmerii Wojskowej może budzić uzasadnione obawy wyborców, w tym tych którzy pozostają w konflikcie z prawem, a którzy nadal mają prawo głosować.
- j. Gęstość rozstawienia 'urn pocztowych' może mieć bezpośredni wpływ na efektywność operacji i dostępność dla wyborców (w tym niepełnosprawnych). W konsekwencji karty mogą się nie mieścić w urnach, listonosze mogą nie zdążyć z dowozem kart w narzuconych ramach czasowych lub przeciwnie – ich zbyt duża liczba może spowodować brak nadzoru.
- k. Wyborca nie ma możliwości zweryfikowania czy powinien już otrzymać czy jeszcze nie pakiet do głosowania – domowe skrzynki pocztowe nie są miejscami bezpiecznymi i mogą być bardzo łatwo okradzione. Tak samo listonosz może po prostu zapomnieć lub celowo nie dostarczyć pakiety pod wybrane adresy lub omyłkowo wrzucić do skrzynki więcej pakietów niż powinien. Innymi słowy – wyborca nie ma możliwości udowodnienia, że pakietu nie otrzymał w wyznaczonym terminie i zażądania wydania drugiego pakietu, co narusza jego prawo podmiotowe!
- l. Zachodzi ryzyko, że wyborcy nieświadomi zasad zabezpieczenia głosu będą nieprawidłowo je pakować np. 'rodzinnie' tj. kilka kart w jednej kopercie, co w konsekwencji może doprowadzić do nie wrzucenia kopert z kartami do głosowania do urny ulokowanej w siedzibie gminnej obwodowej komisji wyborczej, jeśli w pakiecie jest więcej kopert niż oświadczeń i de facto nieskutecznego zagłosowania przez wyborcę.
- m. Wyłączność głosowania korespondencyjnego i wrzucania kart do głosowania do skrzynek pocztowych pozbawia możliwości zagłosowania osoby znajdujące się w kryzysie bezdomności (to, jak podaje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 30 330 osób⁸), które posiadają przecież czynne prawo wyborcze
- n. Wydaje się, że Art.14, pkt.1 Ustawy 6 kwietnia, który stanowi o przekazaniu spisu wyborców do operatora (poczty) w dniu wejścia w życie Ustawy 6 kwietnia, może skrócić czas dla wyborcy na dopisanie się do spisu wyborców. Według Kodeksu wyborczego dopisać do spisu można się najpóźniej w 5-tym

⁸ <https://www.gov.pl/web/rodzina/spada-liczba-osob-bezdomnych-w-polsce>

dniu przed dniem głosowania. Jeśli przesunięta zostanie data głosowania, a ustawa wejdzie w życie przed 10 maja, będzie to skrócenie o min. 5 dni roboczych.

- Liczenie głosów, przewidziane w gminnych obwodowych komisjach wyborczych zgodnie z Art.10 Ustawy z dnia 6 kwietnia, może łatwo doprowadzić do niezastosowania wymaganych procedur np. zasady nie dzielenia się na zespoły w trakcie liczenia, chociażby z powodu zbyt małej liczby członków komisji w stosunku do ilości oddanych głosów,
 - a. Liczenie pakietów jest bardziej czasochłonne niż zwykłych kart ze względu na konieczność rejestracji oświadczeń i rozpakowywania kopert. Zachodzi ryzyko, że członkowie komisji mogą uszkodzić karty np. posługując się ostrymi narzędziami do otwierania co przełoży się negatywnie na proces liczenia głosów w sytuacji zakładanej liczebności komisji gminnych w stosunku do liczby wyborców.
 - b. Przy takiej liczebności zestawów przypadających na komisję, liczenie głosów może trwać nieprzerwanie od kilku do kilkunastu dni, a członkowie komisji nie będą liczyć głosów wspólnie, lecz rozbijać się na podgrupy i w inny niezgodny z procedurami sposób ułatwiać sobie pracę (liczenie pliku kart po rogach, nieweryfikowanie ważności, itp.).
 - c. Członkowie komisji, będą skrajnie wyczerpani liczeniem, a mając kontakt z głosami, które mogą przenosić SARS-Cov-2, są w grupie szczególnego ryzyka. Co prawda ustawa nakazuje zapewnienie im środków ochrony przeciwwirusowej, ale członkowie komisji, o ile nie zostaną przeszkoleni w prawidłowym ich używaniu, będą korzystać z nich przez wiele godzin, co budzi obawy o ich skuteczność, a w konsekwencji możliwość ich zarażenia.

Podsumowanie

Wszystkie wspomniane i omówione powyżej kwestie, nie wyczerpują pełnej listy zastrzeżeń do procedowanej Ustawy 6 kwietnia br. Warto przy tym zaznaczyć, że w obecnej sytuacji obawy oraz zastrzeżenia dotyczą również:

- Delegowania uprawnień należących do Państwowej Komisji Wyborczej na rzecz władzy wykonawczej (Ministra ds. aktywów państwowych)
- Odbywającej się w trakcie de facto stanu nadzwyczajnego kampanii wyborczej,
- Procedowania ustaw wyborczych w trakcie wyborów i ich wchodzenia w życie przed samym głosowaniem.

Dodatkowo pragniemy zwrócić uwagę, że uregulowania Ustawy 6 kwietnia nie eliminują całkowicie zagrożenia nadmiernego nasilenia ruchu obywateli w skali całego kraju. Wyborcy nadal będą musieli wyjść z domu, żeby odesłać pakiet, potencjalnie narażając swoje zdrowie stojąc w kolejce do urny wyborczej; część wyborców może musieć nawet jechać do swojego stałego miejsca zamieszkania.

Procedowana w Senacie Ustawa 6 kwietnia wraz z pozostałymi zmianami Kodeksu wyborczego stwarza zagrożenie dla przeprowadzenia głosowania w wyborach

Prezydenta RP zaplanowanego na dzień 10 maja br w sposób powszechny, równy, uczciwy i w pełni transparentny. Mając wszystko powyższe na uwadze, prosimy o rozważenie naszych komentarzy do Ustawy 6 kwietnia przed głosowaniem w jej sprawie.

Autorami powyższego stanowiska są członkowie Zespołu oraz eksperci Fundacji Odpowiedzialna Polityka - Mateusz Bajek, Karol Bijoś, dr Anna Frydrych-Depka, Robert Lech, Zofia Lutkiewicz i Sylwester Oracz