

Warszawa, 11 września 2024 r.

Spółeczne propozycje zmian w Kodeksie Wyborczym

Jakie zmiany w organizacji wyborów proponują instytucje specjalizujące się w monitorowaniu procesu wyborczego?

11 września 2024 r., podczas posiedzenia sejmowej podkomisji do spraw nowelizacji prawa wyborczego przedstawiciele organizacji społecznych przedstawili propozycje zmian mających na celu zwiększenie równości, powszechności i transparentności wyborów w Polsce. Zmiany te zostały wypracowane na podstawie obserwacji wyborów parlamentarnych (2023), samorządowych oraz europejskich (2024), są wynikiem prac ekspertów i ekspertek reprezentujących organizacje od lat monitorujące wybory oraz uwzględniają ostatnie wydarzenia, związane m.in. z rozliczeniem kampanii wyborczej z 2023 r.

Propozycje zmian w Kodeksie Wyborczym

Wychodząc naprzeciw potrzebie zagwarantowania wartości równości, powszechności i transparentności wyborów oraz wzmacniania zaufania, zainteresowania i zaangażowania obywatelskiego, widzimy konieczność wprowadzenia systemowych zmian w zakresie regulacji procesu wyborczego.

Do niezbędnych zmian o kluczowym znaczeniu należą:

- podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach parlamentarnych (tzw. korekta demograficzna)
- umożliwienie bieżącej kontroli finansowania kampanii wyborczej – zarówno przez uprawnione do tego instytucje, jak i stronę społeczną,
- zapewnienie niezależności i transparentności działania administracji wyborczej na wszystkich jej szczeblach.

Wprowadzane zmiany powinny uwzględniać m.in. europejskie regulacje dotyczące przejrzystości kampanii w internecie (DSA, TTPA), transparentnej moderacji treści wrażliwych czy dokumenty ramowe, takie jak powstający krajowy plan przeciwdziałania korupcji.

Co to oznacza?

Należy bez zbędnej zwłoki przygotować i uchwalić zmiany mające na celu przywrócenie konstytucyjności rozwiązań – korekta demograficzna dla okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu.

Tam gdzie jest to możliwe, należy zwiększyć transparentność procedur wyborczych poprzez ulepszenie aktów wykonawczych i praktyki (np. rozporządzeń ministra finansów czy sposobu wyłaniania kandydatów na stanowiska w administracji wyborczej, np. nadchodzący wybór Szefa KBW).

Koniecznym dla zapewnienia sprawnego działania administracji wyborczej jest zwiększenie środków finansowych przeznaczonych dla Krajowego Biura Wyborczego.

W dalszej perspektywie, biorąc pod uwagę kalendarz wyborczy, należy rozpocząć prace nad kompleksową reformą Kodeksu Wyborczego, w szczególności obejmujące zagadnienia:

- model administracji wyborczej oparty na zasadach niezależności i bezstronności oraz ustawowych gwarancjach je zapewniających, jak np. zakaz łączenia funkcji w organie wyborczym z zasiadaniem w organach decyzyjnych i doradczych spółek z udziałem skarbu państwa czy komunalnych,
- przejrzystość finansowania kampanii wyborczych – w tym umożliwienie bieżącej kontroli wydatków komitetów wyborczych – zarówno przez uprawnione do tego instytucje, jak i stronę społeczną,
- wzmocnienie odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo cyfrowe podczas wyborów oraz na kontrolę przejrzystości reklamy politycznej, odpolitycznienie monitoringu dezinformacji oraz wzmocnienie w tym zakresie kompetencji PKW.

Terminarz prac nad zmianami w Kodeksie Wyborczym

Część z podnoszonych przez nas problemów można naprawić niezwłocznie, za pomocą aktów wykonawczych, pozostałe wymagają rozwiązań kompleksowych wypracowanych przy udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz przy zachowaniu określonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego okresu tzw. sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej. Dlatego, do propozycji rozwiązań dołączamy kalendarium zmian w organizacji wyborów, zgodnie z którym, naszym zdaniem, powinny być procedowane poszczególne zmiany.

Liczymy, również że w najbliższym czasie przedstawiciele sił politycznych przedstawią swoje plany dotyczące reformy prawa wyborczego. Kompleksowa reforma systemu wymaga czasu i debatę o jej zasadach należy podjąć jak najszybciej.

Jednocześnie, wzywamy posłów i posłanki, senatorów i senatorki, aby do pracy nad reformą prawa wyborczego zaprosili wszystkie zainteresowane strony – przedstawiciele wszystkich sił politycznych, administracji publicznej, organizacji społecznych, jednostek samorządu terytorialnego czy innych instytucji publicznych, które angażują się w proces wyborczy. Tylko

powstałe na drodze szerokiej dyskusji i konsensusu rozwiązania będą szanować prawa wszystkich wyborców, a nie odzwierciedlać interesy poszczególnych partii i innych ugrupowań politycznych.

Celem proponowanych przez organizacje społeczne najpilniejszych i jednocześnie najważniejszych zmian w prawie wyborczym jest kształtowanie przekonania o równości i uczciwości wyborów, wzmocnienie instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzanie oraz usprawnienie procedur. Szczegółowe propozycje zmian w funkcjonowaniu wyborów zostały omówione w opublikowanym w maju b.r. dokumencie „Równe i powszechne. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym”, który współtworzyły i poparły:

Akcja Demokracja

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Fundacja Centrum im. prof. Bronisława Geremka

Fundacja Feminoteka

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej

Fundacja Odpowiedzialna Polityka

Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Fundacja Wolności

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Inicjatywa Nasz Rzecznik i organizacje w niej zrzeszone

Instytut Spraw Publicznych

Komitet Obrony Demokracji

Sieć Obywatelska Watchdog Polska

Stowarzyszenie 61 // MamPrawoWiedziec.pl

Spoleczne propozycje zmian w Kodeksie Wyborczym

Kalendarium proponowanych zmian w organizacji wyborów

Kadencja Prezydenta RP upływa 6 sierpnia 2025 r., zatem wybory powinny zostać zarządzane przez Marszałka Sejmu między 6 stycznia a 6 lutego 2025 r. W związku z tym, sześciomiesięczny termin na wprowadzenie istotnych (w odniesieniu do wyborów prezydenckich) zmian w Kodeksie wyborczym już minął. Jednocześnie, od września 2025 r. we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej obowiązywać zaczyna Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (TTPA).

Poniżej przedstawiamy zagadnienia, które naszym, organizacji społecznych specjalizujących się w monitorowaniu procesu wyborczego, zdaniem wymagają reformy. W wielu przypadkach będzie to nowelizacja Kodeksu wyborczego (k. wyb.) czy ustawy o partiach politycznych (uopp), jednak niektóre kwestie dotyczą aktów wykonawczych (rozporządzeń) i/lub dotychczas obowiązującej praktyki.

Zmiany możliwe do wprowadzenia przed wyborami prezydenckimi (nie dotyczą wyborów prezydenckich, a więc, nie naruszają zasady sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej):

1. Administracja wyborcza

- rozpoczęcie dyskusji nad zmianą modelu powoływania członków Państwowej Komisji Wyborczej;
- zapewnienie transparentności procedury powoływania szefa Krajowego Biura Wyborczego, w tym poprzez wysłuchanie publiczne kandydatów;
- zwiększenie transparentności prac Państwowej Komisji Wyborczej poprzez wprowadzenie jawnych, publikowanych na stronie Komisji protokołów oraz transmisji na żywo z jej posiedzeń;
- wskazanie niezależnego podmiotu mającego mandat do oceny aktywności politycznej, jako organu mającego za zadanie egzekwować przejrzystość reklamy politycznej w internecie oraz wyposażenie go w odpowiednie kompetencje i zasoby;

2. Równość i dostępność wyborów

- dokonanie korekty podziału mandatów pomiędzy okręgi sejmowe zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej z 21 października 2022 roku.;
- zwiększenie dostępności kampanii wyborczej oraz przekazywanych przez administrację wyborczą i jednostki samorządu terytorialnego informacji wyborczych, w szczególności poprzez opatrywanie audycji wyborczych tłumaczeniem na polski język migowy (PJM) oraz napisami, a także przekazywanie informacji językiem łatwym do czytania i rozumienia;
- stałe zwiększanie liczby lokali wyborczych przystosowanych dla osób z niepełnosprawnościami.

3. Finansowanie kampanii wyborczej i partii politycznych

- stworzenie centralnego rejestru wpłat i umów zawieranych przez partie polityczne, pozwalającego wszystkim zainteresowanym podmiotom na możliwie bieżący dostęp do informacji o prowadzeniu przez partie gospodarki finansowej;
- zmiana odpowiednich rozporządzeń Ministerstwa Finansów, tak aby sprawozdania finansowe komitetów wyborczych i partii politycznych były składane w formie elektronicznej, w otwartym formacie, umożliwiającym automatyczne przeszukiwanie zawartości;
- zwiększenie szczegółowości dokumentów załączonych do sprawozdań komitetów wyborczych tak aby zawierały konkretne informacje o transakcji zawartej między komitetem wyborczym a innymi podmiotami oraz dokładne informacje o zakupionym produkcie (w tym jego ilości i przeznaczeniu), a w przypadku usług – również o miejscu i okresie ich świadczenia.
- ujednoczenie obecnych zasad dotyczących prowadzenia rejestrów darowizn dla wszystkich rodzajów komitetów wyborczych i podmiotów uprawnionych do ich zakładania,
- zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia.

4. Dzień głosowania

- analiza funkcjonowania wprowadzonych w latach 2018-2023 zmian w procedurach głosowania i liczenia głosów – m.in. definicji znaku “X”, definicję kworum (minimalnej liczby członków komisji) obecnych podczas głosowania oraz obowiązku okazywania każdej karty wszystkim członkom obwodowej komisji wyborczej obecnym przy liczeniu głosów;
- usprawnienie systemu szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych poprzez:
 - stworzenie korpusu trenerów odpowiedzialnych za szkolenie członków komisji na danym obszarze geograficznym oraz, wspólnie z PKW/KBW, za opracowanie formuły szkolenia i przygotowanie materiałów szkoleniowych;
 - objęcie obowiązkowym szkoleniem wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej, niezależnie od pełniących w niej funkcji;
 - unowocześnienie formatu szkoleń poprzez wprowadzenie elementów interaktywnych, role-play i modelowań zachowań oraz samych materiałów szkoleniowych (w tym stworzenie materiałów pomocniczych dla członków komisji na dzień głosowania);
 - zwiększenie nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania, uprawnieniami komisji do reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania oraz prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych, a także z dostępnością lokali wyborczych i głosowania dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.
- wprowadzenie wytycznych dla gmin pomagających określić, czy pomieszczenie przeznaczone na lokal wyborczy jest odpowiednie dla przeprowadzenia tam głosowania, a także

poręcznych zestawień wymagań, dzięki którym urzędnicy łatwo mogliby sprawdzić dostosowanie lokalu do potrzeb wszystkich wyborców, w tym tych z niepełnosprawnościami.

- rozszerzenie zakresu rozporządzenia ministra infrastruktury określającego kryteria dla lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami o kwestie związane z dostępnością bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego;
- wprowadzenie gwarancji tajności głosowania w sytuacji jednoczesnego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego, np. poprzez zmianę sposobu ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzenia jego wiążącego charakteru)

5. Obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

- wprowadzenie możliwości wystawiania mężom zaufania i społecznym obserwatorom wyborów zaświadczeń w formie elektronicznej;
- umożliwienie podmiotom delegującym mężów zaufania i obserwatorów społecznych wyznaczenia ich do większej niż jedna liczby komisji, np. do wszystkich komisji na danym obszarze geograficznym w oparciu o jedno zaświadczenie;
- uregulowanie w ustawie o referendum ogólnokrajowym prawa do obserwacji społecznej referendum ogólnokrajowego;
- rozpoczęcie dyskusji na temat rejestrowania prac komisji wyborczych w trakcie głosowania przez obserwatorów społecznych i mężów zaufania w sposób, który nie narusza prywatności wyborców czy tajności głosowania;
- wprowadzenie jednego formatu wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych, a także określenie, w jakich terminach i komu taki wniosek powinien zostać przekazany, oraz wyznaczenie czasu na wydanie decyzji o akredytacji.
- wprowadzenie obowiązku publikacji listy organizacji, które wniosły o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych, wraz ze statusem i liczbą akredytowanych obserwatorów;

6. Zmniejszanie ryzyk dla procesu wyborczego w Internecie – w ramach dostosowania do obowiązującego Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej oraz Wytycznych Komisji dla dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych w sprawie ograniczania ryzyka systemowego w kontekście procesów wyborczych

- wprowadzenie obowiązkowej weryfikacji kont odpłatnie promujących treści polityczne w okresie wyborczym lub prowadzenie bieżącego nadzoru nad repozytoriami reklam politycznych w okresie wyborczym w celu potwierdzania informacji na temat oglądanych przez wyborców reklam, takich jak tożsamość sponsora oraz, w stosownych przypadkach, podmiotu ostatecznie kontrolującego sponsora,

- zwiększenie szczegółowości dokumentów załączonych do sprawozdań komitetów wyborczych w odniesieniu do wydatków poniesionych na reklamę w platformach cyfrowych, tak aby wskazywały informacje, które są dostępne w repozytorium reklam,
- w okresie wyborczym prowadzenie nadzoru nad cyfrowymi informacjami kontekstowymi demaskującymi zidentyfikowaną dezinformację, oznaczeniami oficjalnych kont, *egzekwowaniem ograniczeń mikrotargetowania*, oznaczaniem treści generatywnej AI oraz innych rodzajów syntetycznych lub zmanipulowanych obrazów, oznaczaniem przez influencerów reklamy politycznej w ich treściach, przejrzystością systemów rekomendacji w kontekście treści wyborczych oraz decyzjami moderacyjnymi platform cyfrowych,
- prowadzenie niezależnego politycznie mechanizmu reagowania na incydenty we współpracy z platformami internetowymi oraz organami ścigania.

7. Edukacja obywatelska

- wprowadzenie systemowego podejścia do edukacji obywatelskiej poprzez m.in. powołanie departamentu ds. komunikacji w PKW oraz stworzenie zespołu zajmującego się edukacją wyborczą i informowaniem wyborców, aby zwiększyć obecność Komisji w mediach społecznościowych, a także prowadzić działania edukacyjne i informacyjne w partnerstwie z samorządem i organizacjami społecznymi.

8. Protesty wyborcze i ważność wyborów

- rozpoczęcie dyskusji na temat rozszerzenia katalogu naruszeń, z tytułu których można złożyć protest wyborczy (co pozwoliłoby również na wydłużenie terminu, w jakim protest można złożyć), a także wprowadzenie rozwiązań dających obywatelowi rzeczywiste poczucie zostania wysłuchanym.

Zmiany do wprowadzenia po wyborach prezydenckich (z zachowaniem zasady sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej przed zarządzeniem kolejnych wyborów):

1. Administracja wyborcza

Państwowa Komisja Wyborcza:

- zwiększenie prawnych gwarancji niezależności członków PKW poprzez uszczelnienie przepisów dotyczących zakazu łączenia funkcji publicznych, zawartych w art. 157 § 4e Kodeksu wyborczego;
- przekazanie nadzoru nad Centralnym Rejestrem Wyborców Państwowej Komisji Wyborczej;

Inne szczeble administracji wyborczej:

- pozbawienie ministra spraw wewnętrznych i administracji prawa do przedstawiania kandydatur na szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz prawa współdecydowania o jego odwołaniu;

- zmiana sposobu wyłaniania składów obwodowych komisji wyborczych tak aby reprezentacja komitetów wyborczych w każdej komisji nie przekraczała dwóch osób, celem zachowania równowagi między przedstawicielami różnych środowisk politycznych;

2. Równość i dostępność wyborów

- opracowanie i wprowadzenie korekty podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu, aby usunąć jego niezgodność z wymogami art. 261 k. wyb.
- wprowadzenie zmian w regułach dokonywania korekty demograficznej (zmiana treści art. 203 k. wyb.) w wyborach do Sejmu poprzez wskazanie w art. 203 § 4 wcześniejszego momentu ustalenia liczby mieszkańców w okręgach, na podstawie której PKW stwierdza konieczność zmian podziału mandatów w okręgach wyborczych;
- wprowadzenie zmian w regułach dokonywania korekty demograficznej (zmiana treści art. 203 k. wyb.) w wyborach do Sejmu poprzez ogłaszanie rozkładu liczby mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w postanowieniu Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów;
- wprowadzenie zmian w regułach dokonywania korekty demograficznej w wyborach do Senatu poprzez zaostrenie reguł art. 261 § 2 k. wyb., dotyczących liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, tak aby była ona jednoznacznie określona;
- uwzględnianie głosów oddanych za granicą przy podziale mandatów między okręgi do Sejmu oraz ustalaniu wyników wyborów do Senatu np. poprzez losowego przypisywania obwodów zagranicznych do różnych okręgów w kraju lub utworzenia osobnego okręgu wyborczego dla zagranicy;
- przywrócenie powszechnego prawa do głosowania korespondencyjnego dla wszystkich obywateli w kraju i za granicą, oraz usprawnienie procedur związanych z głosowaniem korespondencyjnym za granicą m.in. poprzez stworzenie osobnych obwodowych komisji wyborczych do obsługi jedynie głosowania korespondencyjnego i zwiększenia wsparcia merytorycznego/szkoleniowego i osobowego dla konsulów.
- wydłużenie określonego w Kodeksie wyborczym czasu na przesłanie protokołów z wynikami z komisji za granicą do 48 godzin lub zniesienie tego limitu;
- zmniejszenie górnego limitu liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania do nie więcej niż 3 000 osób, przy jednoczesnym utrzymaniu liczby członków komisji przypisanych do obwodu w zależności od jego wielkości;
- korekta liczebności Sejmików wojewódzkich tak aby bazowa liczba mandatów wynosiła nie 30, a 31, a progi odwoływały się do aktualnych danych dotyczących liczebności ludności;
- zmiana regulacji prawnych tak aby osoby ubezwłasnowolnione ze względu na niepełnosprawność intelektualną nie zostawały automatycznie pozbawiane prawa wyborczego;
- upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do regulowania kwestii dostępności audycji wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami.

3. Finansowanie kampanii wyborczej i partii politycznych

- przywrócenie pierwotnego brzmienie art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego oraz przywrócenie art. 499 k. wyb. sankcjonującego prowadzenie agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika wyborczego (w wersji znowelizowanej, by prowadzenie agitacji bez zgody pełnomocnika danego komitetu było karane grzywną o wysokości powiązanej z wartością wydatku poniesionego w związku z prowadzeniem agitacji przez osobę czy podmiot inny niż komitet wyborczy);
- wprowadzenie rzeczywistej, bieżącej kontroli nad wydatkami komitetów wyborczych poprzez wprowadzenie modelu opartego na kontach transparentnych (model "słowacki") lub specjalnym systemie bieżącego przekazywania informacji o przychodach i wydatkach pod nadzorem administracji wyborczej za pomocą stworzonego w tym celu przez administrację publiczną, ujednoliczonego systemu elektronicznego (model "litewski"),
- rozważenie przeniesienia zadań związanych z kontrolowaniem finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych do Najwyższej Izby Kontroli (lub specjalnie w tym celu powołanej instytucji kontrolnej) w razie pozostania przy obecnych rozwiązaniach, dotyczących kompozycji i trybu powoływania PKW;

4. Obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

- przyznanie obserwatorom społecznym prawa do obserwacji prac Państwowej Komisji Wyborczej,
- przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a ust. 1 k. wyb.;
- zrównanie praw obserwatorów i mężów zaufania w zakresie rejestracji prac komisji w trakcie dnia głosowania w kraju i za granicą.
- rezygnacja z aplikacji Mąż Zaufania oraz z obowiązku zgłaszania mężów zaufania i obserwatorów społecznych celem umożliwienia im rejestracji prac komisji;
- rezygnacja z diet dla mężów zaufania przy jednoczesnym pozostawieniu uprawnienia do dnia/dni wolnych na czas ustalania wyników głosowania i w dzień po, na podstawie zaświadczenia wystawianego przez komisję kolegialnie, a nie jednoosobowo przez przewodniczącego.

5. Kalendarz wyborczy

- uelastycznienie zasad określania terminów wyborów, tak by zawsze możliwe było zapewnienie odpowiedniej odległości poszczególnych elekcji;
- wyjaśnienie zasad określania kalendarza wyborczego, jeśli w ustawowym terminie nie da się przeprowadzić wyborów ze względu na wprowadzenie w tym czasie stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej;

6. Protesty wyborcze i ważność wyborów

- Przywrócenie zasady, że ważność wyborów w Polsce stwierdza Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego;
- rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów w wyborach, mężów zaufania i obserwatorów społecznych;
- rezygnacja z wymogu ujęcia wyborcy w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania.

Lista podmiotów proponowanych do włączenia do dyskusji nad zmianą organizacji procesu wyborczego w Polsce:

- Ministerstwo Cyfryzacji
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy
- Najwyższa Izba Kontroli
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Związek Miast Polskich
- Związek Powiatów Polskich