

## Prawo wyborcze – od czego zacząć zmiany?

*Wybory samorządowe z listopada 2014 pokazały, że uchwalony z poparciem wszystkich sił politycznych Kodeks wyborczy wymaga pilnych poprawek. Można się spierać na temat ich zakresu. Wiadomo też, że tylko część postulowanych zmian można wprowadzić ze skutkiem już od zbliżających się wyborów prezydenckich. W niniejszym opracowaniu skupiamy się na propozycjach korekt w prawie wyborczym, które można – biorąc pod uwagę ograniczenia konstytucyjne – wprowadzić w krótkim czasie.*

### INFORMACJA I EDUKACJA WYBORCZA

---

Duży odsetek głosów nieważnych i stale niezadawalający poziom frekwencji wyborczej musi skłaniać do poszukiwania nowych metod docierania do wyborców z rzetelnymi informacjami na temat prawa i procedur wyborczych. W ostatnich latach, dzięki zaangażowaniu organizacji pozarządowych, udało się w tej kwestii wiele zrobić. Potrzebne są jednak dodatkowe działania. Część rozwiązań można wprowadzić już teraz:

- **informowanie o wyborach należy uczynić ustawowym zadaniem gmin.**  
Obecnie jedynie Państwowa Komisja Wyborcza jest zobligowana ustawowo do prowadzenia działań informacyjnych. Ocena działań PKW w tym obszarze jest raczej krytyczna. Dla PKW działalność informacyjna pełni rolę drugoplanową względem zapewnienia zgodnego z prawem przebiegu wyborów. Dlatego też – wzorem innych państw europejskich – proponujemy swoistą decentralizację działań informacyjnych i wsparcie działań PKW przez samorząd gminny. W dalszej kolejności należy rozważyć nałożenie na władze gmin obowiązku wysyłania do swoich mieszkańców indywidualnych zawiadomień o wyborach z podaniem pełnej listy kandydatów oraz lokalizacją komisji obwodowej. Za takim krokiem powinny jednak pójść dodatkowe środki z budżetu państwa.
- **część czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji, przysługującego obecnie komitetom wyborczym, należy przeznaczyć na audycje informujące o zasadach głosowania, szczególnie przed wyborami samorządowymi.**  
Audycje komitetów wyborczych z reguły cieszą się niewielkim zainteresowaniem widzów czy słuchaczy, a ich poziom jest często słusznie krytykowany. Rozwój internetu otworzył przed komitetami wyborczymi nowe, często skuteczniejsze metody docierania do potencjalnych wyborców. Kampania telewizyjna czy radiowa, zwłaszcza w wyborach samorządowych nie powinna też zastępować bezpośredniego kontaktu z wyborcami. Dlatego warto zastanowić się nad wykrojeniem przynajmniej części ustawowo przydzielonego komitetom czasu antenowego na materiały informacyjne przygotowywane na zlecenie PKW.

## **MĘŻOWIE ZAUFANIA I OBSERWATORZY**

---

Najskuteczniejszą metodą kontroli nad prawidłowością wyborów jest zaangażowanie ze strony członków komisji obwodowych i mężów zaufania. Mają oni bezpośredni wgląd w pracę komisji wyborczych, mogą na bieżąco monitorować o naruszeniach prawa wyborczego i wszelkich zagrożeniach dla uczciwości wyborów. Proponujemy jednak wzmocnienie tego instrumentu kontroli poprzez:

- **Doprecyzowanie przepisów określających uprawnienia mężów zaufania** – należy im wyraźnie umożliwić rejestrowanie prac komisji wyborczych (utrwalanie dźwięku i obrazu). To prawo powinno być jednak ograniczone do prac komisji po zakończeniu głosowania, aby nagrywanie dźwięku i obrazu nie ograniczało swobody wyborców.
- **Przyznanie statusu mężów zaufania osobom wyznaczanym przez organizacje pozarządowe.** Obecnie mężów zaufania mogą zgłaszać wyłącznie pełnomocnicy komitetów wyborczych. Z tego uprawnienia często nie korzystają. Zgodnie z art. 50 Kodeksu wyborczego międzynarodowi obserwatorzy, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych. Mają oni status analogiczny do mężów zaufania. Podobnego uprawnienia nie przewidziano dla organizacji społecznych zarejestrowanych w Polsce, takich jak fundacje czy stowarzyszenia. Należy umożliwić krajowym organizacjom pozarządowym zgłaszanie mężów zaufania. Można przy tym rozważyć rozmaite rozwiązania praktyczne, które zapobiegą utrudnieniom w pracach komisji spowodowanym dużą liczbą takich obserwatorów. Można np. wprowadzić obowiązek wpisywania się na listę organizacji uprawnionych do zgłaszania mężów zaufania czy wprowadzić limit liczby mężów zaufania, których może zgłosić jedna organizacja.

## **PRACA KOMISJI OBWODOWYCH**

---

Członkowie komisji obwodowych nie zawsze respektuje szczegółowe wytyczne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą. Wiele wskazuje na to, że problem leży nie tylko po stronie członków komisji obwodowych i ich niechęci do zapoznawania się z procedurami związanymi z głosowaniem. Problem może również wynikać z faktu, że szkolenia dla członków komisji obwodowych, prowadzone przez delegatury Krajowego Biura Wyborczego są zbyt krótkie i pobieżne. W związku z tym postulujemy:

- **Wprowadzenie obowiązkowego, całodniowego szkolenia dla członków komisji obwodowych.** Za udział w szkoleniu powinno przysługiwać dodatkowe wynagrodzenie, obok wynagrodzenia należnego obecnie za pracę w komisji obwodowej. Elementem szkolenia powinny być nie tylko zajęcia teoretyczne, ale

także np. symulacje sytuacji, do których może dojść w lokalu wyborczym, zajęcia warsztatowe. Szkolenie powinno się kończyć testem wiedzy dla uczestników. Krajowe Biuro Wyborcze powinno przygotowywać wystandaryzowane scenariusze szkoleń dla członków komisji obwodowych.

- **Uruchomienie platformy e-learningowej, na które dostępne byłyby wszelkie materiały informacyjne i edukacyjne dla członków komisji obwodowych.** Członkowie komisji obwodowych powinni mieć stały dostęp do materiałów informacyjnych szczegółowo wyjaśniających zasady ich pracy.

## **PROTESTY WYBORCZE I KONTROLA WYKONYWANA PRZEZ WYBORCÓW**

---

Prawo do wnoszenia protestów wyborczych jest jednym z najważniejszych instrumentów społecznej kontroli wyborów. W sytuacji, kiedy wiarygodność wyborów jest podważana, szczególnie istotne staje się zapewnienie efektywnej, sądowej ścieżki rozstrzygnięcia wątpliwości co do prawidłowości wyborów. Tak samo ważne jest rozszerzenie uprawnień samych wyborców, którzy chcą samodzielnie podjąć działania mające na celu sprawdzenie prawidłowości procesu wyborczego. Dlatego też rozważenia wymagają zwłaszcza następujące postulaty.

- **Uzależnienie terminu do wnoszenia protestów od terminu ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów.** Obecnie bieg terminu do wnoszenia protestów wyborczych liczy się już od dnia wyborów. Tymczasem, skalę ewentualnych nieprawidłowości można w niektórych przypadkach ocenić realnie dopiero po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów. W przypadku nadzwyczajnych problemów z ich publikacją, jakich doświadczyliśmy w tegorocznych wyborach samorządowych, może się okazać, że termin na złożenie protestu upłynie nawet zanim poznamy wyniki wyborów.
- **Umożliwienie składania jeszcze w trakcie kampanii wyborczej protestów wyborczych na czynności organów wyborczych.** Przykładowo, należy dopuścić, by uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w kwestii określenia wzoru karty do głosowania czy wytycznych dla komisji obwodowych podlegały kontroli sądowej w trybie protestów wyborczych wnoszonych jeszcze w okresie kampanii wyborczej. Prawo do wnoszenia protestów w tym okresie należy przyznać zwłaszcza pełnomocnikom komitetów wyborczych.
- **Umożliwienie wyborcy wglądu do spisu wyborców także po wyborach.** Obecnie każdemu wyborcy przysługuje prawo do wglądu do spisu wyborców przed głosowaniem w celu sprawdzenia prawidłowości zamieszczonych tam na jego temat danych, zwłaszcza weryfikacji, czy jest on ujęty w spisie w danej komisji obwodowej. Po wyborach wyborca nie ma już jednak prawa sprawdzenia spisu. Przyznanie takiego prawa umożliwiłoby wyborcom mającym wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia wyborów, sprawdzenie czy nie doszło do sytuacji, w której ktoś podpisał się w spisie w jego imieniu i w sposób bezprawny otrzymał kartę do głosowania.

## KARTY WYBORCZE

---

Format kart do głosowania ustalony uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej stał się w tegorocznych wyborach samorządowych przedmiotem szczególnych kontrowersji. Wskazywano, że w wyborach do sejmików województw tzw. zbroszurowana karta (karta w formie książeczki) wprowadzała wyborców w błąd. Nie dowiemy się prawdopodobnie w ilu przypadkach wyborcy oddali w wyborach sejmikowych głosy nieważne w sposób nieświadomy, ponieważ błędnie zinterpretowali instrukcje co do zasad głosowania. Wydaje się jednak, że format kart do głosowania ma znaczenie dla jasności i przejrzystości zasad głosowania. Dlatego należy temu zagadnieniu poświęcić więcej uwagi. Proponujemy zwłaszcza:

- **Obowiązek konsultowania przez Państwową Komisję Wyborczą uchwał w sprawie wzoru kart do głosowania z przedstawicielami komitetów wyborczych oraz organizacjami pozarządowymi.** Okazuje się, że ustalenie wzoru karty do głosowania nie jest czynnością wyłącznie techniczną, ale może mieć wpływ na decyzje wyborców, a w szczególności ryzyko nieświadomego oddawania przez nich głosów nieważnych. Trudno ocenić w ilu przypadkach kształt kart miał w tegorocznych wyborach samorządowych wpływ na odsetek głosów nieważnych, ale problemu nie należy lekceważyć. Dlatego też ustalenie wzoru kart do głosowania powinno być zawsze przedmiotem konsultacji społecznych. Należy również zobowiązać Państwową Komisję Wyborczą do zasięgania opinii specjalistów w zakresie komunikacji oraz językoznawstwa, aby zapewnić maksymalnie zrozumiałą, przejrzystą i czytelny format kart do głosowania.
- **Druk kart wyborczych powinien być zadaniem realizowanym przez administrację rządową lub Krajowe Biuro Wyborcze.** Szczególnie w wyborach samorządowych istnieje ryzyko niepokojącego „konfliktu interesów”. Za druk karty odpowiadają: (a) marszałek województwa – w wyborach do sejmiku województwa; (b) starosta – w wyborach do rady powiatu; (c) wójtowie, burmistrzowie i prezydenci – w wyborach do rad gmin oraz w wyborach na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wprowadzenie samej karty do głosowania (bez pieczęci odpowiedniej komisji) jest nieważne, ale powierzenie ich druku podmiotom, które mogą być bezpośrednio zainteresowane wynikiem wyborów jest rozwiązaniem niefortunnym. Wydaje się, że zadanie to należy powierzyć niezależnej administracji wyborczej, ewentualnie w przypadku wyborów samorządowych – administracji rządowej z wojewodą.

## KRYTERIA WAŻNOŚCI GŁOSU

---

Kodeks wyborczy we wszystkich wyborach wymaga dla ważności głosu postawienia znaku „X” w kratce obok nazwiska wybranego kandydata. Jeśli wyborca wyraził swoje

poparcie stawiając w kratce inny znak, czyli tzw. „ptaszek” albo też zamazał kratkę, głos musi zostać uznany za nieważny. To samo dotyczy sytuacji, kiedy punkt przecięcia linii składających się na znak „X” wykracza poza kratkę. Trudno ocenić, jak dużo jest przypadków, kiedy – mimo jasnego wyrażonego poparcia – głos nie mógł zostać uwzględniony właśnie z takiego powodu. Nie widzimy jednak uzasadnienia, by w tak rygorystyczny sposób podchodzić do sytuacji, kiedy – mimo braku „X” – nie ma wątpliwości co do woli wyborców. Dlatego też postulujemy, by:

- **głos był uznany za ważny w przypadku postawienia przez wyborcę jakiegokolwiek znaku przy nazwisku wybranego kandydata, co obejmuje również sytuację, kiedy wyborca kratkę zamalował czy zaciemniował.**

## **INFORMACJA O GŁOSACH NIEWAŻNYCH**

---

Kierując się chęcią zaoszczędzenia komisjom wyborczym dodatkowej pracy, w Kodeksie wyborczym zrezygnowano z obowiązku podawania w protokołach komisji obwodowych informacji o przyczynach nieważności głosu. Nie możemy zatem ustalić, w ilu przypadkach wyborca oddał pustą kartę, a kiedy zaznaczył na niej więcej niż jednego kandydata. Brak informacji na ten temat utrudnia weryfikację zarzutów o fałszowanie wyborów poprzez dostawianie przez członków komisji obwodowych „krzyżyków” na kartach do głosowania. Dlatego nie ulega wątpliwości, że:

- **należy zobowiązać komisje obwodowe do podawania danych o głosach nieważnych z podziałem na nieważność spowodowaną brakiem znaku „X” przy nazwisku któregokolwiek z kandydatów oraz nieważność na skutek skreślenia więcej niż jednego kandydata z różnych list.**

Zarazem musimy pamiętać, że wprowadzenie tego rozróżnienia w protokołach nie da nam jeszcze jednoznacznej wskazówki dotyczącej ewentualnych fałszerstw wyborczych, a także skali nieświadomych pomyłek ze strony wyborców. Nie wyjaśnimy też tym sposobem, jak liczna grupa wyborców chciała poprzez oddanie głosu nieważnego zamaniestrować brak odpowiadającego im kandydata. Część wyborców czyni to bowiem poprzez wrzucenie do urny czystej karty, a niektórzy preferują w tym celu zakreślenie więcej niż jednego kandydata.

Dlatego właśnie **warto rozważyć wprowadzenie tzw. głosowania negatywnego, czyli odrębnej kratki na karcie do głosowania oznaczonej jako „żaden z powyższych”**. W ten sposób każdy wyborca będzie mógł w sposób jednoznaczny, bez wątpliwości co do jego intencji, wyrazić swoją dezaprobatę wobec wszystkich zgłoszonych kandydatów.

Wśród państw europejskich głosowanie negatywne wprowadzone zostało przede wszystkim w Hiszpanii. Konstrukcja prawna jest dość prosta. Wyborca, chcąc wyrazić sprzeciw wobec wszystkich zgłoszonych kandydatów, powinien wrzucić do urny wyborczej pustą kartę do głosowania. Jeżeli głosuje korespondencyjnie (taka możliwość głosowania została w Hiszpanii dopuszczona), oddanie głosu negatywnego polega na

wysłaniu do właściwej komisji wyborczej pustej koperty przeznaczonej do umieszczenia w niej karty wyborczej. Głosowanie negatywne nie polega więc na tym, że wyborca ma możliwość umieszczenia znaku „x” w osobnej kratce podpisanej np. „żaden z powyższych”. Oddanie głosu negatywnego możliwe jest wyłącznie poprzez oddanie głosu pustego.

Co najważniejsze, głosy puste są ważne i są włączane do ogólnej liczby ważnych głosów oddanych w wyborach. Są też wyraźnie wyodrębnione w statystykach wyborczych oddanych na konkretne komitety wyborcze oraz głosów nieważnych (np. oddanych na większą liczbę kandydatów niż jest to dopuszczalne). Przykładowo, w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2004 i 2008 r. liczba głosów pustych oscylowała wokół 1 proc. W wyborach w 2004 r. pusty głos oddało niewiele ponad 400 tysięcy wyborców (1,6 proc. wszystkich oddanych głosów). W wyborach w 2008 r. liczba głosów negatywnych była już nieco mniejsza – ponad 280 tysięcy głosów (1,1 proc. wszystkich oddanych głosów). W Hiszpanii działa nawet stowarzyszenie „Ciudadanos en Blanco”, które promuje ideę głosowania negatywnego. Ponadto, postuluje, by w przypadku osiągnięcia przez głosy negatywne liczby przekraczającej próg wyborczy (3 proc.), miejsca w parlamencie przypadające proporcjonalnie do liczby głosów negatywnych pozostały puste. Ta koncepcja do tej pory nie została jednak wprowadzona do hiszpańskiego prawa wyborczego.

## **INFORMOWANIE O WYNIKACH WYBORÓW**

---

Zamieszanie związane z oczekiwaniem na wyniki wyborów samorządowych wynikało częściowo z faktu, że terytorialne komisje wyborcze nie mogły publikować samodzielnie wyników wyborów do poszczególnych rad i sejmików. Wszyscy oczekiwali na ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą zbiorczych wyników wyborów, co przez długi czas nie było możliwe ze względu na potężne problemy z przekazywaniem danych z terytorialnych komisji wyborczych. Dlatego, aby zminimalizować ryzyko zamieszania w przypadku problemów z opracowaniem zbiorczych wyników należy:

- **zobowiązać komisje terytorialne (powiatowe, wojewódzkie, gminne) do podawania wyników w odniesieniu do konkretnych wyborów natychmiast po ich ustaleniu.**

## **STANDARD LOKALU WYBORCZEGO**

---

Przy okazji wyborów samorządowych media opisywały i pokazywały zdjęcia z lokali wyborczych, gdzie np. rolę urnę wyborczą pełnił kosz na śmieci z nieudolnie naklejonym orłem. Wciąż problemem jest zapewnienie dostępności lokali dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Inny problem to brak zapewnienia wyborcom odpowiedniego komfortu przy akcie głosowania, np. brak wystarczającej liczby miejsc zapewniających tajność głosowania. Zdarzają się także trudności ze zlokalizowaniem właściwej komisji obwodowej, zwłaszcza jeśli w tym samym budynku siedzibę ma

więcej niż jedna komisja. Inny problem to brak odpowiedniej liczby klarownych obwieszczeń informujących o zasadach głosowania. Dlatego też należy:

- **opracować w formie rozporządzenia do Kodeksu wyborczego szczegółowy standard lokalu wyborczego i jego wyposażenia.** Naruszenie tego standardu powinno skutkować nałożeniem na gminy kar pieniężnych. Odpowiedzialność za kontrolę przestrzegania standardów powinna spoczywać na delegaturach Krajowego Biura Wyborczego, które powinny dokonywać przed wyborami przynajmniej wrywkowego sprawdzenia przestrzegania standardu wyposażenia lokali wyborczego.

\* \* \*

## **CO DALEJ?**

Zaproponowane powyżej zmiany można wprowadzić – biorąc pod uwagę ograniczenia konstytucyjne – już ze skutkiem od nadchodzących wyborów prezydenckich. Problemy ujawnione przy okazji wyborów samorządowych skłaniają jednak do bardziej kompleksowego spojrzenia na obecny system wyborczy. Dlatego proponujemy co najmniej dwa kolejne kroki:

### **(1) Audyt i rozpoczęcie prac nad całościową reformą administracji wyborczej z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym na czele.**

PKW i KBW funkcjonują w niemal niezmiennym kształcie od początku transformacji ustrojowej. Nie doczekały się od tego czasu kompleksowego audytu i oceny ich funkcjonowania. Tymczasem, w toku wyborów samorządowych ujawniły się liczne niedociągnięcia i błędy, które przynajmniej częściowo obciążają administrację wyborczą. To bardzo dobry moment, by rozpocząć przegląd obecnych ram ustrojowych i prawnych funkcjonowania tych instytucji. Nie chodzi przy tym o rozmontowanie tych instytucji, ale niezależny audyt i propozycje niezbędnych korekt. Punktem wyjścia dla reformy PKW i KBW powinien być przegląd obecnego zakresu zadań i kompetencji tych instytucji i być może przekazanie części tych zadań (np. kontrola finansów partyjnych) innym instytucjom.

W trybie pilnym należy natomiast skonsultować się z nowym składem Państwowej Komisji Wyborczej w kwestii gotowości do sprawnego przeprowadzenia nadchodzących wyborów prezydenckich. Już dziś wiemy, że znów opóźnione są prace nad systemem informatycznym dla tych wyborów. Nie ma również pewności, czy jesteśmy przygotowani do obsługi głosowania korespondencyjnego, które od wyborów prezydenckich będzie dostępne dla wszystkich wyborców, nie tylko niepełnosprawnych jak dotychczas. W ciągu kilkunastu najbliższych te dwie kwestie należy wyjaśnić na szczeblu najwyższych władz państwowych, aby uniknąć kolejnych incydentów i skandali podważających zaufanie obywateli do wyborów.

- (2) **Przegląd Kodeksu wyborczego w oparciu o wiarygodne badania.** Kodeks wyborczy został już przetestowany zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i samorządowych. Pozwoliły one na zebranie wystarczająco dużej ilości informacji na temat jego niedoskonałości i niezbędnych poprawek. Te informacje należy uzupełnić dodatkowymi badaniami społecznymi oraz analizami i ekspertyzami prawnymi. Konieczne wydaje się powołanie w niedługim czasie niezależnego zespołu ekspertów do spraw kompleksowego przeglądu i reformy prawa wyborczego. Dopiero w oparciu o pogłębione analizy można przystępować do formułowania konkretnych projektów legislacyjnych. Nie należy się z nimi spieszyć. Rzetelna praca nad całościowym przeglądem prawa wyborczego wymaga czasu i na pewno nie powinna się odbywać pod presją wprowadzenia radykalnych zmian ze skutkiem już dla wyborów parlamentarnych w przyszłym roku. Do priorytetowych obszarów, które wymagają reformy zaliczamy:
- a. status Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego;
  - b. ułatwienia dla wyborców, w tym wyborców niepełnosprawnych – należy dokonać ich przeglądu, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia praktyczne i na tej podstawie zaproponować udoskonalenia;
  - c. informacja i edukacja wyborcza – dotychczasowe działania PKW w zakresie informowania o wyborach nie są satysfakcjonujące. Potrzeba tu nowych narzędzi.
  - d. kontrola finansowania kampanii wyborczych. Obecnie ma charakter niemal wyłącznie rachunkowy, a przez to często jest fikcją.