



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Warszawa, 4 maja 2020

Co zrobić, żeby wybory były demokratyczne i bezpieczne. Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego

Fundacja im. Stefana Batorego zawsze, zgodnie ze swą misją dbałości o jakość życia publicznego, apelowała o jak najszerszy udział obywateli w wyborach. Tym razem jednak nie możemy takiego apelu sformułować.

Głosowanie korespondencyjne w maju byłoby przedsięwzięciem naruszającym konstytucyjne warunki stawiane wyborom, a także zagrażającym zdrowiu i życiu obywateli – wyborców oraz osób zaangażowanych w ich organizację. Coraz bardziej prawdopodobne organizacyjne fiasko naprędce przygotowywanego głosowania korespondencyjnego zaszkodzi Polsce. Niezależnie od poglądów politycznych nie powinniśmy dopuścić do kompromitacji wyborów i podważenia wiarygodności tej procedury.

Przy stanie przygotowań osiągalnym w maju nie da się zapewnić jednoczesnego spełnienia konstytucyjnych warunków powszechności, równości oraz tajności wyborów (Art. 127 Konstytucji RP). W obecnym stadium rozwoju epidemii nie uda się też zapewnić bezpieczeństwa zdrowotnego głosujących i liczących głosy. Wybory to nie dzień głosowania, ale także kampania, w której wszyscy kandydaci mają pełne i równe możliwości przedstawiania swoich programów, tak, by obywatele mogli w swobodnym dyskursie publicznym podjąć odpowiedzialną decyzję – takiej kampanii w Polsce nie było.

Uważamy, że z obecnego kryzysu należy wyjść w oparciu o obowiązujące przepisy Konstytucji, poszukując porozumienia, które dałoby wszystkim obywatelom przekonanie, że uczestniczą w procedurze bezpiecznej i uczciwej.

Konieczne jest wprowadzenie przewidzianego w Konstytucji stanu klęski żywiołowej, którą niewątpliwie jest epidemia. Stan ten pozwoliłby na odłożenie wyborów Prezydenta RP, gwarantując ciągłość władzy i czas na szczegółowe opracowanie procedur głosowania.

Wbrew pojawiającym się w przestrzeni publicznej interpretacjom, stan klęski żywiołowej nie oznacza konieczności wypłaty dewastujących dla budżetu odszkodowań, ani konieczności ograniczenia praw człowieka i obywatela. Przypominamy, że Konstytucja jedynie *dopuszcza* możliwość wyrównywania strat majątkowych w sposób i w zakresie określonym w ustawie. Podobnie, jedynie *dopuszcza* możliwość wprowadzenia ustawowo określonego zakresu ograniczenia wolności obywatelskich (Art. 228 i 233 Konstytucji). W stanie klęski żywiołowej kadencja Prezydenta RP, ulega odpowiedniemu przedłużeniu. W okresie minimum

90 dni po zakończeniu stanu klęski żywiołowej mogą się odbyć odpowiednio przygotowane wybory (Art. 228).

Poniżej uzasadniamy powyższą opinię oraz wskazujemy konkretne warunki brzegowe, które powinny spełniać wybory powszechne organizowane w stanie epidemii. Proponujemy ścieżkę dojścia do stanu, w którym nieuniknione, jak się wydaje, głosowanie korespondencyjne mogłoby spełnić konstytucyjne warunki wyborów Prezydenta, a także która minimalizowałaby zagrożenia zdrowotne w czasie epidemii. Ten drugi, niezmiernie ważny aspekt, wymagałby wypracowania konkretnych rozwiązań w porozumieniu ze specjalistami epidemiologami. Deklarujemy naszą gotowość do monitorowania i konsultowania, wraz z innymi partnerami społecznymi, konkretnych rozwiązań dotyczących organizacji bezpiecznych i uczciwych wyborów.

Ścieżka postępowania w celu przygotowania powszechnego głosowania korespondencyjnego w czasie trwającej w Polsce epidemii¹

1. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej przez Radę Ministrów

Obecna sytuacja epidemiologiczna w Polsce i na świecie oraz związane z nią konsekwencje społeczne, organizacyjne i prawne nie pozostawiają wątpliwości, że mamy do czynienia z faktycznie obowiązującym stanem nadzwyczajnym. Art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stanowi wyraźnie, że „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej wskazuje na „masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi” jako przesłanki do uznania takiej sytuacji katastrofa naturalna stanowiąca podstawę dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jest to więc stan dokładnie odpowiadający obecnej sytuacji tak faktycznej, jak i prawnej jaka została stworzona przez zastosowanie wielokrotnie zmienianej w tym roku ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej z mocy prawa (art. 228 ust. 7 Konstytucji) przekłada wybory na czas jego trwania i co najmniej 90 dni po jego zakończeniu. Przedłuża także automatycznie kadencję wszystkich organów pochodzących z wyborów, jeśli ich kadencja miałaby się zakończyć w tym czasie. Przy czym, ponieważ wybory są procesem składającym się z szeregu następujących po sobie czynności, nie można ich ograniczać tylko do jednego z ich etapu, jakim jest głosowanie. Oznacza to w praktyce, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wstrzymuje bieg wszystkich do tej pory podjętych czynności wyborczych, ale ich nie unieważnia. Po zakończeniu tego stanu i wyznaczeniu nowego terminu głosowania przez Marszałka Sejmu, proces wyborczy ulega „odmrożeniu” od momentu, w którym został zatrzymany. Sam stan klęski żywiołowej może być przedłużany w razie potrzeby na kolejne okresy za zgodą Sejmu. Nie zachodzi więc jakiegokolwiek ryzyko chaosu czy paraliżu konstytucyjnego państwa.

¹ oprac. dr hab. Bartłomiej Michałak, prof. UMK

2. Rozpoczęcie prac koncepcyjnych nad przygotowaniem powszechnego głosownia korespondencyjnego jako podstawowej techniki głosowania na czas trwania epidemii

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej znieśli konieczność przeprowadzania ryzykownych wyborów w maju, pozwoli skupić się na zwalczaniu epidemii przy pomocy jasnych i konstytucyjnie określonych środków. Da również czas do rozpoczęcia prac nad przygotowaniem powszechnego głosownia korespondencyjnego jako podstawowej (lub uzupełniającej – w zależności od rozwoju sytuacji epidemiologicznej) techniki głosowania na czas trwania epidemii lub realnego zagrożenia jej powrotu. Prace koncepcyjne powinny poprzedzić prace legislacyjne. Wymaga to zaangażowania i współpracy przede wszystkim Państwowej Komisji Wyborczej będącej „gospodarzem i właścicielem” tego przedsięwzięcia, przedstawicieli samorządów gminnych, Poczty Polskiej, Ministerstwa Zdrowia i odpowiednich służb sanitarnych, a także niezależnych ekspertów w zakresie chorób zakaźnych, prawa wyborczego i organizacji wyborów. Projekt głosownia korespondencyjnego musi zapewniać możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa epidemiologicznego dla wszystkich zaangażowanych w ten proces (a więc wyborców, członków komisji wyborczych, urzędników wyborczych, urzędników samorządowych, przedstawicieli poczty, obserwatorów i mężów zaufania itd.) oraz pozostawać w zgodzie z podstawowymi zasadami prawa wyborczego z drugiej.

3. Zawarcie porozumienia politycznego w celu ustalenia nowego terminu wyborów prezydenckich biorącego pod uwagę uwarunkowania prawne, organizacyjne, epidemiologiczne przy respektowaniu reguły równych szans wyborczych dla wszystkich startujących w elekcji kandydatów

Zgodnie z Konstytucją, w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmieniane ordynacje wyborcze. Dlatego ten czas należy wykorzystać na zaawansowane prace koncepcyjne. Ich efektem powinien być projekt odpowiedniej nowelizacji Kodeksu Wyborczego o możliwie najszerszym poparciu politycznym. Natychmiast po zniesieniu stanu klęski żywiołowej powinien on trafić pod obrady parlamentu. Jednocześnie Marszałek Sejmu, w porozumieniu z wszystkimi kandydatami, powinien wskazać nowy termin wyborów uwzględniający wymogi konstytucyjne, organizacyjne i epidemiologiczne, w jakich będzie się wtedy znajdować Polska.

Oto warunki brzegowe zgodności projektu z podstawowymi zasadami prawa wyborczego:

a. Organizacja procesu głosowania korespondencyjnego musi bezwzględnie powrócić do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Doraźny udział organów administracji rządowej w tym procesie jako organów decyzyjnych jest niedopuszczalny i może rodzić obawy o uczciwość wyborów, a tym samym godzić w zasadę ich wolności.

b. Pakiet wyborczy nie może być drukiem bezadresowym lub nierejestrowanym, gdyż w takiej sytuacji nie ma pewności, że jeden pakiet wyborczy dotrze do jednego uprawnionego do głosowania obywatela. To natomiast stanowi zagrożenie dla realizacji zasady powszechności oraz równości wyborów.

c. Numer PESEL nie może być jedynym gwarantem tego, że odesłana przez wyborcę do komisji wyborczej koperta zwrotna zawierająca wypełnioną kartę do głosowania jest faktycznie głosem tego wyborcy. Zbyt łatwo jest w polskich warunkach wejść w posiadanie tego numeru przez osoby nieuprawnione.

d. Adres zameldowania nie może być domyślnym adresem dla pakietów wyborczych. Duża część wyborców mieszka pod innymi adresami, część zmienia miejsce pobytu podczas głosowania, jest wreszcie grupa osób nigdzie nie zamieszkałych i Polaków czasowo przebywających za granicą. Przepisy wyborcze muszą umożliwiać obywatelom z wyprzedzeniem podanie lub zmianę adresu, pod którym odbiorą swój pakiet wyborczy.

e. Obwodowe komisje wyborcze muszą być złożone z przedstawicieli startujących w wyborach komitetów wyborczych, ewentualnie przedstawicieli organizacji społecznych. Niedopuszczalne jest, aby komisarze wyborczy wpływali na kształt tych organów czy wskazywali przewodniczących komisji. To może naruszać zaufanie do tak sformowanych komisji, a w rezultacie godzić w zasadę pluralizmu politycznego obwodowych komisji wyborczych i społecznej kontroli procesu wyborczego.

f. Jedna obwodowa komisja wyborcza mająca ustalić wyniki głosowania dla obszaru dużego miasta nie wystarczy do sprawnego policzenia głosów, nawet jeśli będzie miała zwiększony stan liczebny. Ograniczeniami będą w takim przypadku: liczba urn wyborczych, wielkość i zorganizowanie przestrzeni roboczej w lokalu wyborczym, a także pojedynczy egzemplarz spisu wyborczego, na którym trzeba będzie odnotować każdą kopertę zwrotną trafiającą do tej komisji.

g. Spisów wyborczych w gminie musi być odpowiednio więcej. Dla zapewnienia sprawności liczenia głosów trzeba albo zwiększyć liczbę komisji albo liczbę egzemplarzy spisu wyborców przypadających na 1 obwód. Alternatywą jest postulowana od dawna elektroniczna spisu wyborców.

h. Wyborcze skrzynki nadawcze muszą być umieszczone w odpowiednich miejscach (np. w siedzibach tradycyjnych obwodowych komisji wyborczych lub ich bezpośredniej okolicy, co rozwiązałyby problem z ich transportem), aby każdy wyborca mógł do nich bez problemu dotrzeć oraz żeby ich „obciążenie” wyborcami było względnie równomierne. Muszą też być wykonane w odpowiedni sposób, chroniący przed wydostaniem się kopert z głosami na zewnątrz, ich uszkodzeniem przez zjawiska atmosferyczne lub inne osoby. Najlepiej, aby były objęte ciągłym monitoringiem wizyjnym dostępnym on-line dla wszystkich.

i. Monitoringiem wizyjnym dostępnym dla obserwatorów wyborów, a najlepiej dla wszystkich wyborców, powinny być objęte wszystkie lokale obwodowych komisji wyborczych.

j. Wyniki głosowania natychmiast po ich ustaleniu przez komisje obwodowe powinny być dostępne dla wszystkich on-line. W przypadku, gdyby Okręgowa Komisja Wyborcza z jakiegoś powodu zakwestionowała ich prawidłowość (błędy arytmetyczne, uchybienia formalne itp.) i nakazała ponownie sporządzić protokół, informacja na ten temat też powinna znaleźć się w systemie wizualizacji wyborów.

Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego:

dr hab. Mikołaj Cześniak, profesor Uniwersytetu SWPS, dyrektor Instytutu Nauk Społecznych SWPS, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Jarosław Flis, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Adam Gendźwił, adiunkt w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego

dr hab. Jacek Haman, Zakład Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

dr Anna Materska-Sosnowska, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego

dr hab. Bartłomiej Michalak, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych

dr hab. Bartłomiej Nowotarski, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedra Filozofii i Historii Gospodarczej

prof. dr hab. Jacek Raciborski, Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

prof. dr hab. Andrzej Rychard, dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, członek Rady Fundacji im. Stefana Batorego

Zespół Ekspertów Wyborczych działający przy Fundacji im. Stefana Batorego zajmuje się analizą prawa wyborczego przedstawiając propozycje zmiany w prawie i praktyce organizacji wyborów w kierunku zwiększenia uczestnictwa w wyborach i podniesienia reprezentatywności wyników wyborczych.