

**Notatka Rzecznika Praw Obywatelskich - spotkanie  
w Sejmie w dniu 28 stycznia 2008 r. z inicjatywy Klubu Parlamentarnego  
Platformy Obywatelskiej**

1. Postulowana **koncepcja jednolitego kodeksu wyborczego** jest ideą zasługującą na poparcie. Kompleksowa kodyfikacja prawa wyborów jest też trafna ze względów temporalnych, ponieważ – przynajmniej planowo – w najbliższym czasie w Polsce nie będą przeprowadzane żadne wybory, co jest okazją do przeprowadzenia spokojnej reformy wyborczej. Idea ta musi jednak spełniać kilka warunków. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy mieć w tym zakresie na względzie następujące zagadnienia.
2. Doniosła rola prawa wyborczego w życiu publicznym demokratycznego państwa nakazuje stawiać mu **duże wymagania w zakresie jego pewności, jakości i stabilizacji.**
3. **Wagę prawa wyborczego doceniono już u progu II Rzeczypospolitej.** Znaczenie ustawowej regulacji prawa wyborczego podkreślał w komentarzu do Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 1922 ks. dr Kazimierz Lutosławski, pisząc, że „przy najlepszej Konstytucji zła ordynacja może oddać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku i poprowadzą państwo wbrew Konstytucji”. Zdaniem Rzecznika ordynacja wyborcza jest fundamentalnym aktem normatywnym dla funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, gdyż dotyka najbardziej wrażliwej sfery państwa, związanej z partycypacją w sprawowaniu władzy.
4. W opinii RPO w polskim prawie **brak jest wystarczających zabezpieczeń prawnych uniemożliwiających kandydowanie w wyborach osób, których dotychczasowe zachowania wywołują uzasadnione wątpliwości co do ich kwalifikacji moralno – intelektualnych.**

5. Warto w tym kontekście przypomnieć, że **Rzecznik Praw Obywatelskich Pan Janusz Kochanowski kilkakrotnie wzywał do nowelizacji art. 99 Konstytucji w celu takiej jej nowelizacji, która uniemożliwiłaby ubieganie się o mandat parlamentarny osobom prawomocnie skazanym za popełnienie przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego.** Zdaniem RPO, który, podzielając przekonanie o potrzebie wprowadzenia zmian w zakresie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu, należało rozważyć przyjęcie takich regulacji, które nie wykluczyłyby jednak ze starania się o mandat parlamentarzysty osób, które popełniły przestępstwo umyślne, lecz działając z pobudek, które nie zasługują na potępienie, np. w ramach nieposłuszeństwa obywatelskiego, czy przekraczając granice obrony koniecznej, albo stanu wyższej konieczności. W przekonaniu Rzecznika, powyższy cel można osiągnąć wprowadzając do Konstytucji RP zakaz kandydowania oraz sprawowania mandatu parlamentarzysty osobom prawomocnie skazanym za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Spełnienie tej przesłanki, mogłoby być oceniane w trybie wyborczym przez sędziów Państwowej Komisji Wyborczej, od której decyzji przysługiwałoby odwołanie do Sądu Najwyższego.
6. Niestabilność i zmienność prawa wyborczego wskazuje, że **konieczne jest wypracowanie jednolitej i spójnej strategii legislacyjnej chroniącej interesy dobrego prawa i prawo obywateli do dobrej regulacji wyborczej.**
7. **Stabilizacja prawa wyborczego** jest wielką wartością, o którą należy zabiegać. Jednolity kodeks wyborczy jest tu dużą szansą na stabilizację przepisów. Należy tylko wspomnieć, że w latach 1990 – 2006 polski ustawodawca dokonał:

- 6 krotnej nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin – ustawa z 8.03.1990 (a łącznie wprowadzono 37 zmian),
- 12 krotnej nowelizacji Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i województw – ustawa z 16.07.1998 (łącznie 221 zmian),
- 10 krotnej nowelizacji Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP – ustawa z 12.04.2001 (łącznie 43 zmiany),
- 13 krotnej nowelizacji ustawy z 27.09.1990 o wyborze Prezydenta RP (łącznie 129 zmian).

W 2007 r. Sejm debatował nad zmianami dot. dwudniowego głosowania, wyborów większościowych w pewnym zakresie wyborów samorządowych.

8. Warto zwrócić uwagę, iż istnieją **dwa modele ustawowej regulacji prawa wyborczego:**

- tzw. kodeks wyborczy ( np. francuskie rozporządzenie rządu o mocy ustawy z 1964 r., norweska ustawa o wyborach do Stortingu z 1985 r.)
- rozproszenie regulacji wyborczej w wielu ordynacjach wyborczych – np. w Polsce – rozwiązanie, które w praktyce dowiodło swej niedoskonałości.

9. Ujednoczenie i skodyfikowanie przepisów wyborczych może zapewnić postulowany jednolity kodeks wyborczy. Warto w pracach zespołu będzie sięgnąć do opracowanego w **1996 r., przy udziale PKW, projektu kodeksu**, opracowanego przez grupę specjalistów dla Kancelarii Prezydenta RP.

10. Zdaniem RPO jednolity **kodeks wyborczy usprawniłby także funkcjonowanie organów wyborczych oraz ułatwił wyborcom orientację w przepisach prawa wyborczego, a tym samym i udział w wyborach.** Z punktu widzenia Rzecznika możliwość zapewnienia w największym zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do głosowania obywatelom ma znaczenie fundamentalne.

11. **Ujednolicenie przepisów wyborczych mogłoby nastąpić w jednym akcie prawnym, np. w ustawie o organizacji wyborów lub kodeksie albo w drodze nowelizacji wprowadzającej jednolitą regulację** do wszystkich ustaw wyborczych. Z pewnością warto by powstał w efekcie prac zespołu powoływanego przez klub PO projekt co najmniej części ogólnej właściwej dla wszystkich wyborów, który stanowiłby fundament kodeksu wyborczego.

12. Zdaniem Rzecznika **część ogólna mogłaby objąć co najmniej zagadnienia:**

- przepisów ogólnych,
- praw wyborczych,
- problematyki osób niepełnosprawnych,
- zarządzania wyborów,
- rejestru wyborców,
- spisów wyborców,
- obwodów głosowania,
- ustalania wyników głosowania w obwodzie,
- protestów wyborczych,
- ważności wyborów,
- kampanii wyborczej,
- komitetów wyborczych,
- finansowania kampanii wyborczej,
- finansowania wyborów z budżetu państwa,
- spraw organizacyjno – technicznych.

13. **Zjawisko niedostatecznej jakości prawa wyborczego zauważane jest od wielu lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich**, głównie na podstawie informacji z wpływających do BRPO skarg, ale także na podstawie własnych analiz. RPO wielokrotnie sygnalizował potrzeby zmian w prawie wyborczym, zarówno Sejmowi, jak i PKW. **Dotyczyły one m.in.:**

- problemu domicylu w wyborach samorządowych,
- praw wyborczych osób bezdomnych (rejestr wyborców),
- organizacji obwodów głosowania,
- głosowania w akademikach,
- realizacji praw wyborczych osób niepełnosprawnych (o tym w osobnym punkcie),
- praw wyborczych osób odbywających karę w zakładach zamkniętych.

**14. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa w obowiązujących obecnie takie absurdy i niekonsekwencje, jak:**

- różnice w terminach podania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz w referendum ogólnokrajowym,
- różnice w ocenie przez obwodowe komisje wyborcze wad kart do głosowania (np. w wyborach prezydenckich nie występuje pojęcie kart nieważnych),
- różnice w przepisach w zakresie utworzenia obwodów głosowania w domach studenckich ( taka możliwość występuje tylko w referendum ogólnokrajowym),
- różnice w możliwości korzystania z urny pomocniczej w szpitalach i domach pomocy społecznej (z takich urn można korzystać tylko w wyborach parlamentarnych i w referendum ogólnokrajowym, ale już nie w wyborach prezydenckich),
- różnice w przepisach dot. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych (brak takiego obowiązku z wyborach prezydenckich!).

**15.** Warto zwrócić uwagę, iż w czasie ponad 20-letniej **działalności Trybunału Konstytucyjnego** rozpatrywał on kilkadziesiąt spraw dotyczących prawa wyborczego. W wyrokach tych najczęściej odwoływał się do zasady przyzwoitej legislacji, a także zasady określoności przepisów prawa. Jednym z ostatnich istotnych wyroków w tym zakresie był wyrok z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K31/06). Wyrok ten dotyczył nowelizacji samorządowej ordynacji

wyborczej, które wprowadzały nową instytucję: grupowania list kandydatów, wprowadzając bardzo krótkie 6 dniowe *vacatio legis*. TK przyjął pogląd o niestosowności podejmowania nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Przyjął też **zasadę konieczności zachowania co najmniej 6 miesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego, jako warunek zgodności z art. 2 Konstytucji.**

16. Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby w tym względzie zwrócić uwagę, że przyjęty przez **Komisję Wenecką Rady Europy „Kodeks dobrych praktyk wyborczych” rekomenduje okres 1 roku.**

17. Na wady legislacyjne prawa wyborczego zwraca też uwagę **orzecznictwo sądów powszechnych**, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego. Powoływany przez PO zespół powinien też wziąć uwagę zalecenia wynikające z tego orzecznictwa.

18. **Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność zapewnienia realizacji prawa do głosowania osobom niepełnosprawnym.**

19. **Alternatywne głosowanie, w tym nowe sposoby głosowania dla osób niepełnosprawnych – działania RPO przedstawione w osobnych załącznikach.**

20. Oczywiście, w opinii RPO, wprowadzenie alternatywnych sposobów głosowania musi zostać przedyskutowane w gronie przedstawicieli rządu oraz PKW. Niektóre z nich bowiem wiążą się zarówno z odpowiednim przygotowaniem organizacyjnym, jak i finansowym ze strony organów państwowych. Każda z tych nowych form ma swoje zalety i wady (głosowanie przez pełnomocnika – potencjalne naruszenie konstytucyjnej zasady tajności – niekorzystne opinie konstytucjonalistów; głosowanie korespondencyjne –

działalność Poczty Polskiej na przełomie lat 2007/08 (sic!); głosowanie przez pocztę elektroniczną – zabezpieczenia!).

21. Do Sejmu wniesiono dwa projekty ustaw mających znaczenie w kontekście tzw. alternatywnych sposobów głosowania:

- a) projekt poselskiej ustawy dot. pełnomocnika
- b) projekt prezydencki o głosowaniu Polaków mieszkających za granicą korespondencyjnie.

22. Rzecznik podejmował też działania mające na celu realizację już zapewnionych prawnie możliwości dostępności do lokali wyborczych dla osób niepełnosprawnych. Jak jednak wykazała, fragmentaryczna jedynie, kontrola pracowników Biura RPO, nawet z tym jest kłopot.

23. **Zdaniem RPO do dokonania zmian w prawie wyborczym, w tym ew. przyjęcie jednolitego kodeksu wyborczego, potrzeba mocnej politycznej woli.** Powołanie zespołu ekspertów jest do tego pierwszym krokiem, ale prace zespołu muszą mieć polityczne poparcie dla przekucia ich w obowiązujące prawo. Rzecznik Praw Obywatelskich biorąc udział w pracach zespołu w sposób aktywny, wykorzystując swe doświadczenie i wiedzę ekspercką, będzie działał w przekonaniu, że prace tego zespołu mają dla praw obywateli znaczenie fundamentalne.