

Wybory niezgodne z Konstytucją?



PIOTR TRUDNOWSKI

Stały współpracownik „Nowej Konfederacji”,
członek warszawskiego zespołu Klubu Jagiellońskiego

Obowiązywanie martwych przepisów karnych w prawie regulującym przebieg procesu wyborczego nie służy polepszeniu demokratycznych standardów

Po zeszłorocznej kompromitacji państwa w głosowaniu do Sejmików na tegoroczne wybory parlamentarne warto spojrzeć pod kątem słabości wynikających z obowiązującego Kodeksu Wyborczego. Napisanie prawa wyborczego zupełnie od nowa powinno bowiem stać się jednym z priorytetów nowego Sejmu: tak, by prace zakończono najpóźniej w ciągu dwóch lat i by najbliższe ogólnopolskie wybory, w 2018 roku, odbyły się już pod rygorem nowego, niebudzącego konstytucyjnych wątpliwości prawa. Impulsem do tego mogłoby być zaskarżenie, najpóźniej na początku 2016 roku, obowiązującego Kodeksu Wyborczego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tu pole do popisu mają nowe sejmowe ugrupowania.

Mija rok od wyborów samorządowych, jednej z największych kompromitacji państwa polskiego po 1989 roku. Po wyborach parlamentarnych coraz częściej słyszymy o perspektywie powtórzenia głosowania do Sejmików, co formalnie miało być konsekwencją zmiany podziału terytorialnego państwa (Prawo i Spra-

wiedliwość postuluje stworzenie dwóch nowych województw), a w praktyce – szansą na naprawienie „wypaczonych”, według opinii polityków Prawa i Sprawiedliwości i Sojuszu Lewicy Demokratycznej, przez Polskie Stronnictwo Ludowe wyników głosowania z 2014 roku. Tymczasem uzdrowienie polskiego życia publicznego powinno oznaczać, że kolejne wybory ogólnokrajowe odbędą się po całościowej reformie obowiązującego Kodeksu Wyborczego. Ta zaś powinna zostać przeprowadzona gruntownie, w ramach szeroko zakrojonych konsultacji społecznych i politycznych i bez przesadnego pośpiechu.

Kodeksowi Wyborczemu w obecnym kształcie nie pomogą bowiem opracowywane *ad hoc* nowelizacje. Z próbą przeprowadzenia drobnych poprawek mieliśmy już do czynienia po wyborach samorządowych. Najbardziej oczywiste błędy legislacyjne, jak brak przyczyny nieważności głosu w protokołach z niektórych głosowań, zostały poprawione. Niestety, wyrywkowe propozycje nowelizacji Ko-

deksu nie rozwiązują problemów z chaotycznym prawem wyborczym. Przykładem niech będą wątpliwości, które wzbudził tzw. „spis treści” w książeczkach wyborczych: na kilka dni przed październikowymi wyborami Fundacja Batorego alarmowała, że jego formuła może przyczynić się do błędnego głosowania części wyborców. Ostatecznie tak się nie stało i liczba głosów nieważnych w głosowaniu parlamentarnym była niewielka. Warto jednak przypomnieć, że jeszcze kilka miesięcy temu Państwowa Komisja Wyborcza proponowała inny kształt książeczki, taki, w którym ów „spis treści” pełniłby rolę strony tytułowej. Wówczas liczba głosów nań oddanych mogłaby być analogiczna do liczby ponadprogramowych głosów oddanych na PSL w ramach „efektu książeczki” w wyborach samorządowych z 2010 i 2014 roku.

Jeśli komuś nie po drodze z ogólnopolskimi partiami, jego bierne prawo wyborcze jest ograniczone – choć nie ma po temu konstytucyjnej przesłanki

Obserwacja minionej kampanii parlamentarnej skłania do wniosków, że w Kodeksie Wyborczym jest także wiele innych nieścisłości, niesprawiedliwości i absurdów, które powinny zostać poprawione przed kolejnym „maratonem wyborczym” lat 2018–2020. Uważna analiza procesu wyborczego każe stwierdzić, że w wielu punktach przepisy Kodeksu Wyborczego budzą wątpliwości natury konstytucyjnej i ograniczają równość szans

ubiegających się o głosy podmiotów. Co najgorsze jednak, poprzez swoje anachronizmy Kodeks Wyborczy w praktyce skłania kandydatów do stanowienia prawa do... nieprzestrzegania prawa. Trudno zaś o bardziej degenerującą dla systemu politycznego sytuację niż ta, w której – by móc skutecznie ubiegać się o mandaty – jego przedstawiciele prawo łamią.

Przeanalizujmy zatem kampanijne perypetie różnych ugrupowań i spójrzmy na problemy, z jakimi zetknęły się w minionych wyborach.

Kukiz’15, czyli bierne prawo wyborcze istnieje tylko teoretycznie

Na początku kampanii wyborczej Paweł Kukiz ogłosił, że liczba kandydatów, którzy zgłosili chęć startowania z jego list, czterokrotnie przekracza liczbę osób, które może wystawić w wyborach do Sejmu. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że ta publicystyczna fraza miała być jedynie kolejnym argumentem na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych, w których bierne prawo wyborcze jest nieograniczone. Gdy zastanowić się nad problemem głębiej, trudno nie przyznać Kukizowi racji.

Konstytucja nie mówi bowiem wprost o biernym prawie wyborczym, ale stanowi, że „wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”. Dodaje co prawda, że „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz ważności wyborów określa ustawa” (czyli: Kodeks Wyborczy), ale wydaje się, że ograniczenie biernego prawa wyborczego jedynie do osób, które są gotowe związać się z ogólnopolską organizacją (partią lub komitetem wyborców) zdolną do zebrania ponad 100 tys. podpisów w skali kraju, jest ograniczeniem

biernego prawa wyborczego w sposób idący dalej niż ustawowa delegacja. Faktyczne prawo bycia wybranym do Sejmu mają bowiem jedynie ci kandydaci, którzy startują z list ogólnopolskich komitetów. Jeśli komuś nie po drodze z ogólnopolskimi partiami, jego bierne prawo wyborcze jest ograniczone – choć nie ma po temu konstytucyjnej przesłanki.

Nie oznacza to bynajmniej, że konieczne jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Wystarczyłoby wprowadzenie ordynacji mieszanej, która bez zmiany Konstytucji zapewnia proporcjonalność wyborów i równe prawo startu w wyborach tak dla kandydatów partyjnych, jak i zupełnie niezależnych. Co ważne, ordynację mieszaną popiera jako rozwiązanie optymalne Prawo i Sprawiedliwość, a gotowość do jej poparcia deklarowali również najważniejsi politycy Kukiz'15, Platformy Obywatelskiej i .Nowoczesnej.

To jednak nie jedyny wniosek z wyborczych zmagania ruchu Pawła Kukiza. Gdy pojawiły się kontrowersje wokół ostatecznego kształtu jego list, część struktur zaczęła grozić liderowi „publicznym paleniem zebranych podpisów poparcia”. W czym problem?

By wystartować w jednym z 41 okręgów, należy złożyć listę kandydatów popartą przez minimum 5 tys. wyborców. Komitety, które zarejestrują listy w co najmniej w połowie okręgów (czyli w 21 okręgach), mogą wystawić listy w całym kraju. Rzecz w tym, że Kodeks Wyborczy jasno mówi, iż wyborcy udzielają poparcia „liście kandydatów”. Praktyka jest zaś taka, że wyborcy udzielają poparcia pod szyldem komitetu, ponieważ większość partii do dnia rejestracji wstrzymuje się z ogłoszeniem faktycznego kształtu swoich list. Stąd wzięły się problemy Kukiza,

a także legendarne historie o rozsadach na listach, dokonywanych przez zgłaszających już w czasie formalnej rejestracji list lub w kilka dni po zakończeniu zbiórki podpisów. Fikcyjność tego procesu z pewnością nie służy przejrzystości procesu demokratycznego. Celowe wydaje się więc urealnienie go, bądź to przez zbieranie podpisów pod listą poparcia dla danego komitetu w okręgu (a nie pod listą kandydatów), bądź też przez zobowiązanie komitetów do zgłoszenia list kandydatów w momencie konstituowania się komitetu wyborczego, by zbiórka podpisów odbywała się faktycznie pod zatwierdzonymi i zgłoszonymi do Państwowej Komisji Wyborczej listami kandydatów.

Z procesem zbierania podpisów związany jest jeszcze jeden proceder, na który publicznie zwrócił w tej kampanii uwagę Marcin Palade. Przed każdymi wyborami powracają historie o rzekomym kopiowaniu archiwalnych list z podpisami – skserowanych przy okazji wcześniejszych wyborów – i ich przepisywaniu przez komitety wyborcze. Według niektórych źródeł funkcjonuje wręcz zjawisko handlowania takimi listami. Palade sugeruje, że listy wyborcze powinny zostać skontrolowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Nawet jeżeli to rozwiązanie wydaje się przesadzone, to na przyszłość należy zobowiązać Państwową Komisję Wyborczą do analizowania list poparcia w taki sposób, by wykluczyć wątpliwości w tej dziedzinie. Proces weryfikowania list poparcia powinien być również otwarty na obywateli.

.Nowoczesna, czyli finanse w szarej strefie

Inne kontrowersje minionej kampanii przypadły w udziale partii Ryszarda Petru. W trakcie wyborów upubliczniono część

wewnętrznej korespondencji partii .Nowoczesna, najciekawszym wątkiem niewątpliwie była kwestia finansowania tego ugrupowania. Wyciek potwierdził, że na stronie Komitetu Wyborczego Petru przez pewien czas zbierano środki nie na konto komitetu wyborczego, lecz na jedną ze

**Państwowa Komisja
Wyborcza rękami i nogami
broni się przed
umożliwieniem wpłat na
konta partii i komitetów
wyborczych za
pośrednictwem tak zwanych
„mikrowpłat”**

związanych z partią organizacji pozarządowych. Ta praktyka z pewnością budzi poważne wątpliwości, jednak w świetle omawianej problematyki najważniejsze wydaje się wskazanie przyczyny takiego stanu rzeczy.

Otóż Państwowa Komisja Wyborcza rękami i nogami broni się przed umożliwieniem wpłat na konta partii i komitetów wyborczych na zasadzie tak zwanych „mikrowpłat”, ponieważ odbywają się one zwykle za pośrednictwem jakiegoś systemu płatności. W skrócie: środki nie trafiają z konta wyborcy na konto partii bezpośrednio, ale przez pośrednika, którym jest firma dostarczająca technologię umożliwiającą prostą płatność internetową. Wymóg „ręcznego” dokonywania przelewów, opatrzonych dodatkowo szczegółowym i często niemieszczącym się w bankowych tabelach tytułem, to całkowity anachronizm w czasach powszechnych

internetowych zakupów. PKW w zupełności powinna wystarczyć możliwość jednoznaczego ustalenia darczyńcy: a na to mikropłatności pozwalają. Ograniczenia w tej dziedzinie utrudniają społecznościowe finansowanie partii politycznych, co oznacza, że dyskryminują oddolne, obywatelskie ruchy czy nowe formacje na rzecz partii, które otrzymują finansowanie z budżetu państwa i zwykle w ogóle nie zabiegają o wsparcie finansowe od swoich wyborców.

RAZEM, czyli 90 minut i 8 sekund

Kolejną niedoskonałość procesu wyborczego omówimy na przykładzie partii Razem. Lewicowa formacja szturmem wdarła się na polską scenę polityczną, a swe polityczne *momentum* zyskała w ostatnim tygodniu kampanii, kiedy jej lider wywołał zainteresowanie komentatorów i wyborców niezłym występiem w telewizyjnej debacie przedstawicieli wszystkich komitetów. W czasie swoich kilkunastu minut w ramach półtoragodzinnej debaty Adrian Zandberg zdołał wywołać zainteresowanie wyborców pozwalające na wywindowanie wyniku formacji ponad próg uprawniający do otrzymywania budżetowej subwencji. Niewiele wcześniej działacze Razem rozpoczęli kampanię protestu przeciwko dyskryminacji w mediach publicznych: pomiędzy 7 a 27 września w ogólnokrajowych kanałach Telewizji Polskiej poświęcono jej bowiem... 8 sekund. W tym samym czasie Platformie Obywatelskiej poświęcono blisko 17 godzin czasu antenowego, a Prawu i Sprawiedliwości – 15,5 godziny. Dwie największe partie miały w tym okresie razem ponad trzy razy tyle czasu antenowego, co sześć „mniejszych” komitetów łącznie! Na dodatek telewizja publiczna była też gospodarzem debaty Beaty

Szydło i Ewy Kopacz, choć analogicznych debat w formule „jeden na jeden” nie zaproponowano przedstawicielom pozostałych komitetów.

Po zarejestrowaniu list wszystkie komitety powinny być traktowane w ten sam sposób: zebrały bowiem liczbę podpisów uprawniającą do udziału w wyborach. To nie przedwyborcze sondaże, ale właśnie rejestracja ogólnopolskich list powinna być podstawą do dystrybucji zainteresowania mediów publicznymi komitetami wyborców. Wymaga to jasnego określenia w Kodeksie Wyborczym: tak, by arbitralnie organizowane debaty z udziałem wybranych kandydatów nie były domeną publicznych mediów i aby widzowie i słuchacze serwisów informacyjnych choć w kampanii wyborczej mieli szansę na uzyskanie obiektywnych informacji o działalności wszystkich formacji ubiegających się o głosy wyborców w skali kraju.

Vagla, czyli rodzynek pośród ignorantów

Formułując postulaty zmian w prawie wyborczym, nie sposób nie przywołać niezwykle wartościowej pracy u podstaw, którą wykonał swoim startem Piotr Vagla Wąglowski, ubiegający się o mandat senatora w jednym z warszawskich okręgów. Wąglowski, prawnik znany z obnażania absurdów obowiązującego w Polsce prawa, również ze swojego startu w wyborach uczynił swoisty edukacyjny eksperyment: starał się nagłaśniać wszelkie nakazane prawem normy – i przestrzegać ich! Przy tej okazji ujawnił szereg anachronizmów Kodeksu Wyborczego. Szczegółową relację z udziału w wyborach można znaleźć w serwisie niedoszłego senatora, tu jednak zajmiemy się jednym z najbardziej sym-

ptomatycznych kuriozów, na które zwrócił uwagę.

Otóż art. 106 Kodeksu Wyborczego stanowi, że „każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenie kandydata, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika”, a także, że „kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi

To nie przedwyborcze sondaże, ale właśnie rejestracja ogólnopolskich list powinna być podstawą do dystrybucji zainteresowania mediów publicznymi komitetami wyborców

agitację wyborczą – podlega karze grzywny albo aresztu” (art. 499). By wykazać absurdalność tych przepisów, Wąglowski nie przystąpił do Komitetu Wyborczego Wyborców Piotra Wąglowskiego, a następnie – by uczynić zadość przepisom – zwrócił się do pełnomocnika swojego komitetu o pisemną zgodę na agitowanie na rzecz... samego siebie. Bez niej mógłby przecież skończyć w areszcie.

Rzecz w tym, że przywołane przepisy to wedle powszechnej opinii prawo absolutnie martwe. Nie znam przypadku, by jakkolwiek obywatel społecznie prowadzący agitację na rzecz popieranego przez siebie kandydata – zapewne poza agitatorami Wąglowskiego – posiadał opisaną pisemną zgodę. W przypadku ogóln-

nopolskich komitetów wyborczych uczynienie zadość takiemu wymogowi byłoby wręcz niemożliwe, bo w grę wchodziłyby m.in. tysiące „pozwoleń” dla rozdających ulotki.

Obowiązywanie martwych przepisów karnych w przepisach regulujących przebieg procesu wyborczego z pewnością nie służy polepszeniu demokratycznych standardów. Jednak podważenie zaufania i szacunku dla instytucji państwa to tylko najbardziej „optymistyczny” ze scenariuszy związanych z obowiązywaniem opisanych przepisów. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której jakaś władza o potencjalnie autorytarnych zapędach postanowi kiedyś wykorzystać „zapomniane” przepisy do prześladowania opozycji i – przygotowawszy się zawczasu – rozpocznie kontrolowanie agitujących na rzecz swojej politycznej konkurencji.

Przyczynek do poważnej pracy

Przywołane przykłady mają po części charakter anegdotyczny, ale ich zebranie ma na celu wykazanie tego, na jak wielu poziomach obowiązujący Kodeks Wyborczy nie spełnia standardów demokratycznego państwa prawnego. Co najmniej kilka z wymienionych słabości prawa wyborczego budzi też bardzo poważne wątpliwości konstytucyjne: ograniczenie biernego prawa wyborczego czy niesprawiedliwe traktowanie ogólnopolskich komitetów wyborczych w mediach publicznych powinno zostać zbadane przez Trybunał Konstytucyjny. Z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności Kodeksu Wyborczego z Konstytucją może wystąpić 50 posłów: wystarczą więc do tego parlamentarzyści wybrani z list Kukiz'15 wsparci bądź to przez posłów .Nowoczesnej, bądź to przez

przedstawiciele mniejszych partii prawicowych wybranych z list Prawa i Sprawiedliwości.

Niezależnie od tego należy oczekiwać, że Prawo i Sprawiedliwość – jako partia, która najgłośniej protestowała przeciwko skandalowi wyborczemu jesienią 2014 roku – rozpocznie działania na rzecz napisania nowego, adekwatnego do praktyki politycznej i pozbawionego anachronizmów i niesprawiedliwości Kodeksu Wyborczego. Choć takie działania nie zostały zapowiedziane wprost, to w debacie nad *expose* premier Beaty Szydło Jarosław Kaczyński otworzył furtkę do sejmowej debaty nad zmianą ordynacji. Trudno o lepszą okazję do całościowej nowelizacji Kodeksu. Proces ten powinien odbywać się w ramach szerokich konsultacji społecznych, z udziałem przedstawicieli także pozaparlamentarnych środowisk politycznych i organizacji pozarządowych.

Sytuacja, w której prawo wyborcze pozostawia furtkę do delegitymizowania procesu wyborczego, jest dla demokracji niebezpieczna. Konstytucyjne wątpliwości odnośnie do Kodeksu Wyborczego to – długofalowo – zagrożenie znacznie poważniejsze niż „zamachy na demokratyczne państwo prawne”, które komentatorzy głównego nurtu chcą widzieć w co drugim działaniu nowo wybranej władzy. Oni jak widać nauki z gorzkiej lekcji, jaką były wybory samorządowe 2014 roku, nie wyciągnęli. Czy zaś naprawdę wagę tamtego kryzysu pojęli ci, którzy z licznych nieprawidłowości w procesie wyborczym wyciągali najdalej idące wnioski, czyli politycy Prawa i Sprawiedliwości? To pokażą najbliższe miesiące. Jak zawsze w takich sytuacjach należy mieć nadzieję, że obywatelska presja zadziała w tej sprawie motywująco.

