



Ważne względy uzasadniają powołanie do życia okręgu wyborczego dla emigrantów

Artykuł ukazał się w Rzeczpospolitej, 07.02.2008 r.

Jarosław Bełdowski, Adam Bodnar,
Dawid Sześciło

Zwiększenie frekwencji wyborczej Polaków przebywających za granicą jest zbyt ważnym celem, by z góry odrzucać pomysł utworzenia okręgu „Zagranica” – uważają prawnicy związani z Helsińską Fundacją Praw Człowieka

Zgłoszony we wspólnym raporcie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Forum Obywatelskiego Rozwoju pomysł rozważenia koncepcji okręgu wyborczego „Zagranica” spotkał się z chłodnym przyjęciem prof. Piotra Winczorka („Rz” z 23 stycznia). Oczywiście wprowadzenie takiego okręgu wymagałoby przezwyciężenia szeregu komplikacji. Nie oznacza to jednak, że pomysł ten należy z góry skazywać na niepowodzenie.

Szczególne obowiązki państwa

Cel, jaki przyświeca koncepcji okręgu „Zagranica”, to nie tylko zwiększenie frekwencji w wyborach za granicą, ale przede wszystkim przyznanie reprezentacji w Sejmie blisko 2-milionowej polskiej emigracji. Można to postrzegać jako sposób realizacji konstytucyjnych powinności państwa wobec swoich obywateli przebywających za granicą.

Już w preambule ustawy zasadniczej mowa bowiem jest o „złączeniu więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”. Dalej (art. 6 ust. 2) „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Rangę konstytucyjną ma także, rzecz jasna, prawo każdego obywatela do udziału w wyborach (art. 62). Przepisy te nakładają na państwo obowiązek podjęcia wszelkich starań zmierzających do zapewnienia emigrantom odpowiednich warunków głosowania na zasadach dających im realny wpływ na wynik wyborów.

Jak to robią inni

Koncepcja okręgu „Zagranica” nie jest oderwanym od rzeczywistości pomysłem. Okazuje się, że obecnie już siedem państw na świecie – na ok. 90 dopuszczających głosowanie za granicą zdecydowało, że ich obywatele

przebywający poza krajem ojczystym mogą wybierać do parlamentu własnych reprezentantów i to na podstawie odrębnej listy wyborczej przeznaczonej właśnie dla wyborców przebywających za granicą.

Potrzebna jest dyskusja nad metodami zwiększania udziału w głosowaniu Polaków przebywających za granicą

W Europie rozwiązanie to przyjęły: Francja, Włochy, Portugalia i Chorwacja. Niedawno wprowadzenie osobnej listy dla swoich emigrantów zapowiedział rząd Hiszpanii. W Portugalii już od 40 lat istnieją dwa okręgi „Zagranica”: europejski i „reszta świata”. Ważne jest, że podstawą prowadzenia głosowania za granicą jest tworzenie przed wyborami rejestru wyborców zagranicznych. W Portugalii jest on zamykany na 60 dni przed wyborami – do tego czasu można zgłaszać chęć udziału w głosowaniu. W dobie Internetu i elektronicznej rejestracji ten termin rejestru wyborców zagranicznych mógłby być o wiele krótszy.

Komu zabrać mandaty

Rzeczywistym, ale być może dającym się przezwyciężyć, problemem pozostaje: skąd wziąć mandaty do podziału w okręgu „Zagranica”?

Stała, konstytucyjna liczba mandatów poselskich (460) i senatorskich (100) skazuje na odebranie ich wyborcom w kraju. W wyborach do Senatu nie będzie to narażało na szwank zasady równości, gdyż takowa w wyborach do drugiej izby parlamentu nie obowiązuje. W wyborach do Sejmu jest to o tyle trudniejsze, że obligowałoby do utrzymania jednolitej normy przedstawicielstwa, czyli jednakowej liczby uprawnionych przypadającej na jeden mandat. Ze względu na to, że liczba uprawnionych za granicą ustalana jest na krótko przed głosowaniem, a podział mandatów ustalany jest znacznie wcześniej w drodze ustawy (ordynacji wyborczej), elastyczne i zgodne z zasadą równości określanie liczby mandatów w okręgu „Zagranica” będzie trudne.

W tej sytuacji – bez zmiany ustawowego trybu rozdziału mandatów – można oprzeć się przy ustalaniu liczby mandatów w okręgu „Zagranica” na liczbie

uprawnionych do głosowania w nim w poprzednich wyborach. W 2007 r. było to 190 tys. osób, co w kolejnych wyborach dawałoby około trzech mandatów.

Na marginesie: rozwiązaniem od dawna postulowanym jest wyposażenie Państwowej Komisji Wyborczej w kompetencje do elastycznego określania liczby mandatów przypadających na dany okręg, w zależności od zmian ludnościowych. To jednak wymaga konstytucjonalizacji PKW i nadania jej kompetencji do wydawania rozporządzeń, co wydaje się mało prawdopodobne i raczej niemożliwe do przeprowadzenia w oparciu jedynie o potrzeby okręgu „Zagranica”.

Wówczas na kilka dni czy tygodni przed wyborami PKW mogłaby – na podstawie liczby wyborców w poszczególnych rejestrach – ustalać dokładny podział mandatów. Podstawą do tego podziału byłaby zsumowana liczba wyborców zarejestrowanych w Polsce i ujętych w spisie zagranicznym.

Za zmianą obecnego systemu przemawiają jednak nie tylko potrzeby ewentualnego okręgu „Zagranica”. Istotne, że sztywny, ustawowy model podziału mandatów już w tej chwili nie gwarantuje pełnej realizacji zasady równości wyborów do Sejmu. Najlepszym tego dowodem jest porównanie liczby uprawnionych do głosowania w poszczególnych okręgach z liczbą mandatów w nich rozdzielanych. Okazuje się, przykładowo, że w okręgu Warszawa I jeden mandat przypadał na ok. 83 tys. uprawnionych, podczas gdy w okręgu Białystok było to 63 tys., podobnie w okręgu Olsztyn. Równość wyborów w takich okolicznościach zostaje mocno nadwerężona.

O proporcjonalności

Poważnym zarzutem pod adresem koncepcji okręgu „Zagranica” jest naruszenie zasady proporcjonalności, ze względu na zbyt małą liczbę mandatów, która przypadałaby do podziału. W istocie, gdyby wziąć pod uwagę liczbę osób zgłoszonych do udziału w wyborach z 21 października 2007 r., byłyby to niespełna trzy mandaty. Można jednak zakładać, że liczba Polaków, którzy zechcą głosować za granicą, będzie systematycznie rosła. Szczególnie, jeśli wprowadzi się przynajmniej część z proponowanych udogodnień. Potencjał jest spory, bo w ostatnich wyborach wzięło udział

zaledwie 6,2 proc. Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii czy 3,2 proc. mieszkających w Niemczech (w zestawieniu z danymi GUS o Polakach przebywających za granicą). Co istotne, stopniowe otwieranie rynków pracy państw tzw. starej Unii prawdopodobnie zwiększy jeszcze odsetek Polaków przebywających poza ojczyzną.

Nie należy więc wyolbrzymiać problemu balansowania na granicy proporcjonalności. Łagodzą to głównie opisane już silne konstytucyjne podstawy troski państwa o obywateli przebywających za granicą. Odwołując się raz jeszcze do przykładu Portugalii, również tam system proporcjonalny nie stoi na przeszkodzie istnieniu za granicą dwóch okręgów zaledwie dwumandatowych. Ponadto wraz ze zwiększającą się liczbą emigrantów uprawnionych do głosowania zarzut naruszenia proporcjonalności wyborów będzie tracił na znaczeniu. Być może już nawet w następnych wyborach parlamentarnych wyborcy zagraniczni mogliby stworzyć okręg uprawniony do wyboru 5 – 6 posłów.

E-voting

Okręg „Zagranica” to nie jedyny, a nawet nie najważniejszy pomysł na zmianę przepisów regulujących przeprowadzenie wyborów za granicą. W tym kontekście wyraźnego rozdzielenia wymagają dwie kwestie: ułatwienie głosowania oraz zapewnienie obywatelom przebywającym za granicą reprezentacji w parlamencie. Pierwszy z tych celów można osiągnąć na kilka szeroko już omówionych sposobów: zwiększenie liczby komisji obwodowych, sprawniejszy system zgłoszeń do spisu wyborców, wprowadzenie głosowania korespondencyjnego czy też umożliwienie oddawania głosów przez Internet.

Warto jednak podkreślić, że e-voting jest od dawna przedmiotem gorących dyskusji i sporów. Pamiętajmy, że jedynym państwem, które wprowadziło głosowanie elektroniczne w pełnej formule, pozostaje Estonia. W pozostałych państwach idea takiego głosowania pozostaje w fazie pilotażowej. Wprowadzenie więc bezpiecznego (tajnego, zabezpieczonego przed fałszerstwami) głosowania elektronicznego w Polsce może zająć wiele

miesiący z brakiem gwarancji, że uda się ten system wprowadzić już w następnych wyborach.

Do kolejnych wyborów parlamentarnych pozostało jednak wystarczająco dużo czasu, by rozpocząć rzetelną dyskusję nad metodami zwiększania udziału w głosowaniu Polaków przebywających za granicą. Pomysł utworzenia specokręgu nie powinien być więc a priori odrzucany jako niewykonalny czy nieracjonalny. Warto żeby w dyskusji nad nim padły głosy z wielu stron, także politologów czy socjologów, którzy ocenią jego potencjalny wpływ na zachowania wyborców. Zbyt ważne jest bowiem zachowanie więzi z rodakami mieszkającymi za granicą, by pochopnie odrzucać recepty na zwiększenie ich wyborczej aktywności.