

Fundacja Batorego

Masz Głos, Masz Wybór

Warszawa, czerwiec 2013

raport
Fundacji Batorego

Obywatele i wybory

Dawid Sześciło
Mikołaj Cześnik
Radostaw Markowski



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Finansowane z dotacji Open Society Foundations
i Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe

Spis treści

Wprowadzenie	5
Dawid Sześciło, Obywatele i wybory	
Kodeks wyborczy – próba oceny	9
Wprowadzenie	9
Głosowanie przez pełnomocnika	10
Głosowanie korespondencyjne	11
Zmienione godziny głosowania	11
Obowiązek prowadzenia działań informacyjnych przez PKW	12
Obwody do głosowania w domach studenckich	13
Kwoty na listach wyborczych	13
Wybory do Senatu w okręgach jednomandatowych	15
Co zakwestionował Trybunał?	15
Nowy kodeks – stare problemy	16
Systemy wyborcze – jak wpływają na frekwencję?	19
Problem: jak systemy wyborcze wpływają na frekwencję	19
Mieszany system proporcjonalny	21
Głosowanie na kandydatów spoza wybranej listy i premia dla liderów	25
System pojedynczego głosu przechodniego	26
System jednomandatowego głosu alternatywnego	27
Zamknięte listy wyborcze w systemie proporcjonalnym	28
Jaki system wyborczy. Podsumowanie	30
Jak ułatwić kandydowanie?	31
Problem: na kogo głosować?	31
Jak polskie partie wyłaniają kandydatów?	33
Więcej demokracji – lepsi kandydaci?	36
Kandydowanie w wyborach samorządowych – bariery formalne i nieformalne	40
Jak ułatwić kandydowanie. Podsumowanie	43
Jak skutecznie informować i edukować o wyborach?	45

Problem: wyborca niedoinformowany i nieświadomy	45
Administracja wyborcza	46
Władze lokalne	49
Komitety wyborcze i partie	51
Szkola i inne instytucje edukacyjne	54
Media	56
Informować lepiej i skuteczniej. Podsumowanie	58
Nowoczesne technologie dla wyborów	61
Problem: jak rozsądnie korzystać z nowoczesnych technologii w wyborach	61
Głosowanie elektroniczne – czy może być bezpieczne?	61
Centralny elektroniczny rejestr wyborców	65
Nowoczesne technologie dla wyborów. Podsumowanie	70
Przejrzyste wybory – finanse i kontrola społeczna wyborów	73
Problem: nieszczelny system kontroli wyborów	73
Kontrola finansowa wyborów. Bezzębna PKW?	73
Wzmocnienie kontroli społecznej wyborów	75
Przejrzyste wybory. Podsumowanie	77
Ułatwienia dla wyborców: potrzebny ciąg dalszy	79
Problem: bariery techniczne i formalne	79
Głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców	79
Łatwiejszy dostęp wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych	80
Łączenie wyborów	81
Ułatwienia dla wyborców. Podsumowanie	82
Podsumowanie. 7 postulatów w sprawie reformy wyborów	83
Mikołaj Cześniak, Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań	87
Radostaw Markowski, Obywatele i wybory – w świetle światowych badań komparatystycznych	97
Uczestnicy cyklu seminariów <i>Obywatele i wybory</i>	111
Bibliografia	113
Noty	117



Wprowadzenie

Polacy są mało aktywni jako obywatele, a niska frekwencja wyborcza budzi szczególny niepokój. Wprawdzie do prawomocnego wyboru przedstawicieli wystarczy niewielka liczba obywateli, jednak pojawiają się wtedy pytania o legitymizację władzy, o jej reprezentatywność i rozliczalność. Niektórzy eksperci i komentatorzy są co prawda zdania, że w wyborach powinni brać udział ludzie interesujący się polityką, natomiast ci, którzy nie głosują, nie chcą nic zmieniać, jednak uważamy, że nierówności w uczestnictwie wyborczym (w Polsce nieprzypadkowe i stałe) mają dla funkcjonowania demokracji istotne znaczenie.

Dane Polskiego Generalnego Studium Wyborczego pokazują, że w grupie obywateli podejmujących najważniejsze dla demokratycznej wspólnoty decyzje (a głosowanie jest procedurą zbiorowego podejmowania takich decyzji) niedoreprezentowane są w systematyczny sposób duże grupy społeczne: kobiety, ludzie młodszy i najstarszy, mniej zamożni, gorzej wykształceni, mniej aktywni religijnie. Doświadczany przez nich brak politycznego znaczenia i wpływu oddziałuje na ich ocenę systemu demokratycznego, co może mieć groźne konsekwencje.

Z tych powodów niska w porównaniu z innymi państwami europejskimi frekwencja wyborcza (patrz: schemat poniżej) stanowi wyzwanie, z którym Fundacja im. Stefana Batorego, we współpracy z innymi organizacjami skupionymi w koalicji „Masz Głos, Masz Wybór”, stara się mierzyć od wielu lat.

Kraj	Frekwencja (proc.)	Kraj	Frekwencja (proc.)
Malta (2008)	93,30	Estonia (2011)	63,53
Luksemburg (2009)	90,93	Macedonia (2011)	63,48
Belgia (2010)	89,22	Mołdawia (2010)	63,37
Dania (2011)	87,74	Czechy (2010)	62,60
Islandia (2009)	85,12	Grecja (2012)	62,47
Szwecja (2010)	84,63	Ukraina (2007)	62,03
Liechtenstein (2009)	84,63	Bułgaria (2009)	60,64
Austria (2008)	81,71	Rosja (2011)	60,10
Włochy (2008)	80,54	Francja (2007)	59,98
Cypr (Północny) (2011)	78,70	Łotwa (2011)	59,49
Monako (2008)	76,85	Słowacja (2012)	59,11
Norwegia (2009)	76,37	Portugalia (2011)	58,03
Holandia (2010)	75,40	Serbia (2012)	57,77
Białoruś (2012)	74,20	Bośnia i Hercegowina (2010)	56,49
Andora (2011)	74,12	Chorwacja (2011)	54,17
Niemcy (2009)	70,78	Albania (2009)	50,77
Irlandia (2011)	70,05	Szwajcaria (2011)	49,10
Hiszpania (2011)	68,94	Polska (2011)	48,92
San Marino (2008)	68,48	Węgry (2010)	46,66
Finlandia (2011)	67,37	Kosowo (2010)	45,62
Czarnogóra (2009)	66,19	Rumunia (2008)	39,20
Wielka Brytania (2010)	65,77	Litwa (2008)	32,37
Słowenia (2011)	65,60		

Tabela. Frekwencja wyborcza w krajach europejskich w wyborach parlamentarnych

Źródło: na podstawie danych idea.int, opracowane przez M. Żerkowską-Balas i A. Kozaczuk.

Pierwszym istotnym sukcesem była kampania „Zmień kraj, idź na wybory”, która przyczyniła się do przekroczenia w wyborach parlamentarnych w 2007 roku progę 50 proc. frekwencji (dokładnie 53,88 proc.). Kolejne kampanie przeprowadziliśmy wspólnie z koalicją „Masz Głos, Masz Wybór” przed wyborami do Parlamentu Europejskiego („Pępek Europy”, 2009), przed wyborami prezydenckimi („Gdziekolwiek będziesz, zagłosuj”, 2010) i wyborami samorządowymi („Idź i głosuj świadomie!” oraz „Przyszli radni/przyszłe radne są obok ciebie. Znasz ich/je? Przekonaj ich/je!” – kampania zachęcająca do kandydowania).

Ważnym krokiem w naszych działaniach profrekwencyjnych był udział w pracach nad unowocześnieniem polskiego prawa wyborczego, których efektem stał się obowiązujący od 1 sierpnia 2011 roku Kodeks wyborczy¹. Zastąpił on dotychczas obowiązujące odrębne regulacje wyborów prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego. Stanowił ukończenie prac nadzwyczajnej komisji sejmowej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego². Komisja doprowadziła do spełnienia od dawna podnoszonego postulatu kodyfikacji i ujednoczenia zasad przeprowadzania wyborów.

Również dzięki zaangażowaniu ekspertów i organizacji pozarządowych skupionych w koalicji „Masz Głos, Masz Wybór” udało się zrobić duży krok w stronę modernizacji polskiego prawa wyborczego, a przede wszystkim uczynienia go bardziej przyjaznym wyborcom. Wprowadzone zmiany zostały już przetestowane w wyborach parlamentarnych z października 2011 roku.

¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy, Dz.U., 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.

² Szczegółowe informacje na temat prac komisji można znaleźć na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/pracekom6?OpenAgent&NOW>.

Sukces w pracach nad Kodeksem wyborczym zachęca do tego, by kontynuować wysiłki na rzecz dalszego ulepszania prawa wyborczego, a także dyskutować nad pozaprawnymi instrumentami zwiększającymi zaangażowanie wyborcze obywateli. Dlatego Fundacja im. Stefana Batorego w ramach projektu „Obywatele i wybory” podjęła się opracowania kolejnego pakietu postulatów, które mają ułatwić realizację trzech głównych celów związanych z wyborami. Te cele to:

- » **zwiększenie aktywności wyborczej obywateli – zarówno poprzez podniesienie frekwencji wyborczej, jak i zwiększenie liczby osób, które decydują się kandydować;**
- » **umożliwienie bardziej świadomego wyboru poprzez wsparcie rozmaitych metod i narzędzi edukacji wyborczej oraz zapewnienie obywatelom szerszego dostępu do informacji o prawach i procedurach wyborczych, a także na temat kandydatów;**
- » **ułatwienie samego aktu głosowania poprzez propagowanie alternatywnych metod głosowania oraz likwidację barier biurokratycznych czy technicznych utrudniających udział w wyborach.**

Skupiliśmy się zatem nie tylko na rozwiązaniach, które mają zachęcać do głosowania i ułatwiać je od strony technicznej czy prawnej. Za równie istotne uznajemy bowiem budowanie świadomości wyborców poprzez skuteczną edukację obywatelską i docieranie do nich z rzetelną informacją o wyborach i kandydatach. Innym wyzwaniem jest tworzenie korzystnych warunków dla potencjalnych kandydatów. Istotną wartością w państwie demokratycznym stanowi wysoka frekwencja wyborcza, ale też aktywność obywateli po obu stronach procesu wyborczego – nie tylko w roli wyborców, ale także kandydatów. Całościowo zatem raport ma na celu przedstawienie rozwiązań, które przyczynią się do **zwiększenia świadomego zaangażowania wyborczego Polaków.**

Badając powyższe zagadnienia, korzystaliśmy z wiedzy i opinii szerokiego grona ekspertów, którzy na problemy związane z wyborami patrzą z różnych perspektyw. Do współpracy zaprosiliśmy zatem m.in. specjalistów prawa wyborczego, politologów, socjologów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, polityków, reprezentantów administracji wyborczej. Od grudnia 2011 roku do końca 2012 roku zorganizowaliśmy cykl seminariów eksperckich poświęconych głównym wyzwaniom i problemom związanym z wyborami, zleciliśmy przygotowanie kilkunastu ekspertyz i analiz, a także przeprowadziliśmy badanie opinii społecznej. Oprócz tego wykonywaliśmy samodzielne prace analityczne i studyjne.

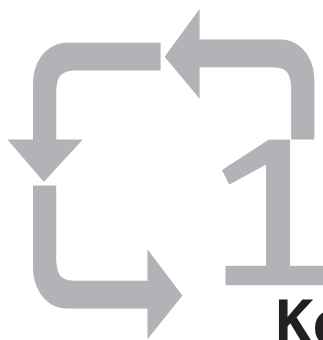
Efektym wymienionych działań jest niniejszy raport, który gromadzi i omawia najważniejsze pomysły, postulaty czy sugestie dotyczące kierunków zmian prawnych oraz innych aktywności. Liczymy, że będą one ważnym impulsem w debacie na temat wyborów, ale także zostaną wykorzystane (dzięki działaniom w ramach koalicji „Masz Głos, Masz Wybór”) w pracach nad kolejnymi zmianami w prawie wyborczym, które prawdopodobnie będą prowadzone również w obecnej kadencji parlamentu. Pomysłów przedstawionych w raporcie nie należy traktować jako pakietu postulatów do natychmiastowej realizacji. Naszą intencją było raczej dostarczenie szerokiej palety rozwiązań, które można i należy wziąć pod uwagę w dyskusji nad dalszymi udoskonaleniami polskiego systemu wyborczego.

Raport składa się z trzech części:

- » Prezentacja i wstępna ocena najistotniejszych dla obywateli zmian prawnych wprowadzonych w Kodeksie wyborczym, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń z wyborów parlamentarnych w 2011 roku.
- » Przedstawienie pomysłów zmian prawnych i pozaprawnych dotyczących najważniejszych aspektów wyborów w następujących obszarach: systemy wyborcze, zasady wyłaniania kandydatów, informowanie obywateli o wyborach i edukacja wyborcza, ułatwienia dla głosujących, finansowanie kampanii wyborczej oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nieprawidłowościom wyborczym.
- » Zbiór rekomendacji, które będą podstawą działań rzeczniczych w pracach nad zmianami prawa wyborczego.

W raporcie publikujemy również teksty Radostawa Markowskiego (zawiera dane porównawcze z innych krajów) oraz Mikołaja Cześnika (omawia wyniki badania opinii społecznej przeprowadzonego na potrzeby projektu w październiku 2012 roku; niektóre dane z badania przytaczamy w tekście raportu).

Dawid Sześciło
Joanna Załuska



Kodeks wyborczy po roku – próba oceny

Wprowadzenie

Kodeks wyborczy wprowadził m.in. głosowanie korespondencyjne dla niepełnosprawnych, zmiany godzin głosowania, kwoty płci na listach wyborczych i wybory jednomandatowe do Senatu

Analizując Kodeks wyborczy pod kątem ułatwienia wyborcom udziału w głosowaniu i zwiększenia dostępności informacji na temat wyborów, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim następujące rozwiązania:

- » możliwość głosowania przez pełnomocnika dla osób starszych (powyżej 75. roku życia) oraz niepełnosprawnych – rozwiązanie to nie było całkowicie nowe, ponieważ zastosowano je już w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010 roku, ale Kodeks wyborczy rozciągnął je na wszystkie wybory;
- » możliwość głosowania korespondencyjnego przyznano wyborcom niepełnosprawnym;
- » zmiana godzin głosowania (od 7.00 do 21.00);
- » obowiązek prowadzenia przez Państwową Komisję Wyborczą działań informacyjnych skierowanych do wyborców;
- » wprowadzenie możliwości tworzenia obwodów głosowania (czyli lokali wyborczych) w domach studenckich;
- » nakładki na karty do głosowania w alfabecie Braille'a.

Oprócz tych zmian warto również przeanalizować inne nowości, które mogą wpływać na aktywność wyborczą – zachęcać do głosowania, a także do kandydowania, zwiększać zaangażowanie polityczne obywateli:

- » wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu;
- » wprowadzenie systemu kwotowego dla płci na listach wyborczych kandydatów.

Zabrakło natomiast w Kodeksie wyborczym kilku innych rozwiązań, które były zgłaszane przez organizacje pozarządowe i ekspertów do spraw wyborów, m.in.:

- » wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych (zrównania liczby kobiet i mężczyzn);
- » wprowadzenia obowiązku przesyłania każdemu wyborcy indywidualnych zawiadomień o wyborach.

Głosowanie przez pełnomocnika

Według danych PKW w wyborach parlamentarnych w 2011 roku przez pełnomocnika głosowało mniej niż promil wyborców

Na kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku aż 56 proc. ankietowanych nie wiedziało o możliwości głosowania przez pełnomocnika

Możliwość oddania głosu za pośrednictwem zaufanej osoby – pełnomocnika wyborcy – to rozwiązanie znane w wielu państwach europejskich. Funkcjonuje ono m.in. w Belgii, Holandii, Hiszpanii, Szwecji, na Łotwie i we Francji¹. Zazwyczaj może z niego korzystać ograniczony krąg wyborców – głównie osoby niepełnosprawne – choć przykładowo we Francji uprawnienie to przysługuje wyborcom, którzy nie mogą osobiście wziąć udziału w głosowaniu z powodu urlopu, wykonywania obowiązków służbowych (zawodowych), przebywania w innym okręgu wyborczym niż okręg, w jakim dany wyborca jest zarejestrowany, ze względu na stan zdrowia, niepełnosprawność, a także konieczność sprawowania opieki nad chorymi.

W Polsce na podstawie Kodeksu wyborczego możliwość oddania głosu za pośrednictwem pełnomocnika mają wyborcy niepełnosprawni i starsi (powyżej 75. roku życia). Rozwiązanie takie zastosowano już wcześniej w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010 roku. Można szacować, że uprawnionych do głosowania w ten sposób było co najmniej kilka milionów wyborców².

Mimo że ta forma głosowania dostępna była dla nawet kilku milionów wyborców, w praktyce cieszyła się bardzo niewielkim zainteresowaniem. Według danych PKW dotyczących wyborów parlamentarnych w październiku 2011 roku na podstawie pełnomocnictwa wydano niespełna 12,5 tys. kart do głosowania. To mniej niż promil wszystkich wyborców.

Przyczyny porażki głosowania przez pełnomocnika są, jak można sądzić, następujące:

» **niska świadomość wyborców dotycząca możliwości skorzystania z tej metody głosowania** – według badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) na kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku aż 56 proc. ankietowanych zupełnie nie znało tej procedury. Z kolei o tym, że rozwiązanie to jest skierowane do osób niepełnosprawnych i ludzi powyżej 75. roku życia, wiedziało jedynie 23 proc. ankietowanych³.

» **skomplikowana procedura głosowania za pośrednictwem pełnomocnika**. Żeby udzielić pełnomocnictwa, trzeba złożyć odpowiedni wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, w której jest się wpisanym do rejestru. Wniosek składa się na urzędowym formularzu (dostępnym w urzędzie), przy czym trzeba dołączyć do niego także inne dokumenty, takie jak kopia aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. Ponadto należy udać się do urzędu w celu sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Ewentualnie wyborcę może wyręczyć gminny urzędnik, który przyjdzie do jego mieszkania. Wciąż jednak taka dwustopniowa procedura może okazać się dla niektórych obywateli zbyt uciążliwa.

» **brak zaufania wyborców do tej metody głosowania**. Wśród wszystkich alternatywnych metod głosowanie przez pełnomocnika

¹ Dane za: *ACE Electoral Knowledge Network*, <http://aceproject.org/epic-en/countries/CDMap?question=VO03>.

² Według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2011 liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosi około 4,7 mln.

³ CBOS, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Komunikat z badań*, Warszawa 2011, s. 10. Badanie zostało przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej 8–14 września 2011 roku na reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski (N = 1077).

jest niewątpliwie najbardziej kontrowersyjne, ponieważ wyborca nie ma pełnej kontroli nad tym, na kogo rzeczywiście zostanie oddany jego głos, wszystko opiera się na zaufaniu do pełnomocnika. Część wyborców może zatem rezygnować z tej formy głosowania ze względu na brak osoby zaufanej. Nie ma jednak szczegółowych badań, które potwierdzałyby tę tezę.

Głosowanie korespondencyjne

Twórcy Kodeksu wyborczego, wprowadzając możliwość głosowania korespondencyjnego, zdecydowali się na bardzo ograniczone rozwiązanie – umożliwiono głosowanie pocztowe tylko dwóm grupom wyborców: osobom niepełnosprawnym oraz wyborcom przebywającym za granicą. Za ograniczoną wersją głosowania korespondencyjnego miały przemawiać głównie względy bezpieczeństwa wyborów, szczególnie obawy o jakość i sprawność działania Poczty Polskiej w zakresie dostarczania przesyłek od wyborców. Oznacza to, że z tej metody może skorzystać nawet mniej wyborców niż z głosowania przez pełnomocnika, mimo że jest ona zdecydowanie mniej kontrowersyjna niż głosowanie przez pełnomocnika. W zasadzie jedynym ograniczeniem dla wprowadzania głosowania korespondencyjnego jest – na co zwraca uwagę Komisja Wenecka Rady Europy – bezpieczeństwo i sprawność świadczenia usług pocztowych⁴. Wiąże się ono też oczywiście ze znaczącymi kosztami, ponieważ obywatelom należy zapewnić możliwość bezpłatnego przesyłania swoich głosów.

Zapewne ze względu na wprowadzone ograniczenia z tej formy głosowania skorzystało w wyborach parlamentarnych w 2011 roku bardzo nieliczne grono wyborców – niewiele ponad 17 tys., czyli ok. 1 promila wszystkich głosujących. Podobnie jak w przypadku głosowania przez pełnomocnika głównym problemem może być brak świadomości wyborców. Wedle przywołanych już badań CBOS większość ankietowanych (58 proc.) o nowej procedurze nie wiedziała.

Zmienione godziny głosowania

Kodeks wyborczy przesunął i ujedynolcił dotychczas obowiązujące godziny głosowania we wszystkich wyborach. W związku z tym w październikowych wyborach głosowaliśmy od 7.00 do 21.00, a nie jak wcześniej – od 6.00 do 20.00. Globalnie frekwencja w wyborach w 2011 roku była niższa od tej w 2007 roku o ok. 5 proc., jednakże trudno wiązać to z godzinami głosowania.

Warto natomiast podkreślić, że w ciągu dwóch pierwszych godzin głosowania (7.00–9.00) w lokalach wyborczych pojawiło się zaledwie 2,8 proc. głosujących. Nie było natomiast odrębnych badań dotyczących frekwencji w poszczególnych godzinach głosowania.

⁴ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, raport wyjaśniający do Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, przyjęty na 52. sesji (Wenecja, 18–19 października 2002), nota 38 (wersja polska dokumentu przygotowana przez Państwową Komisję Wyborczą dostępna jest na stronie internetowej: http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=20806&news_id=22713&layout=1&page=text).

Jako nowość głosowanie korespondencyjne musi się stać powszechniejsze. Dopiero wówczas można będzie oceniać jego przydatność.

prof. Piotr Winczorek dla „Rzeczpospolitej”, 11.10.2011

Trudno ocenić, na ile zmienione godziny głosowania mogły mieć wpływ na frekwencję wyborczą

Obowiązek prowadzenia działań informacyjnych przez PKW

PKW, realizując obowiązki nałożone Kodeksem wyborczym, uruchomiło serwis info.pkw.gov.pl i telefoniczną linię informacyjną oraz przygotowało serię spotów telewizyjnych

Z inicjatywy Fundacji im. Stefana Batorego do ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego wpisano prowadzenie działań o charakterze informacyjnym skierowanych do wyborców, szczególnie poprzez internetowy portal informacyjny oraz infolinię telefoniczną. PKW w ramach tych działań ma współpracować z organizacjami pozarządowymi, do których celów statutowych należą: rozwijanie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej oraz upowszechnianie praw obywatelskich⁵.

PKW wywiązało się z tego zadania, uruchamiając serwis pod adresem: info.pkw.gov.pl (zrzut ekranu poniżej) oraz telefoniczną linię informacyjną, a także przygotowując serię spotów telewizyjnych.

Serwis informacyjny Państwowej Komisji Wyborczej (info.pkw.gov.pl).

850 tys. użytkowników skorzystało z serwisu informacyjnego info.pkw.gov.pl tuż przed wyborami

Sama PKW podsumowała wyniki prowadzonych działań informacyjnych w sposób następujący:

⁵ Art. 160 Kodeksu wyborczego.

„W okresie kampanii wyborczej udzielono ponad 1000 informacji i wyjaśnień na pytania w sprawach wyborów, zgłoszone za pośrednictwem infolinii. Z serwisu informacyjnego info.pkw.gov.pl korzystało w okresie od 1 do 12 października br. 850 tys. użytkowników. W ramach upowszechniania wiedzy na temat prawa wyborczego, od dnia 22 września br. prezentowane były spoty informacyjne Państwowej Komisji Wyborczej poświęcone w szczególności możliwości głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego oraz z wykorzystaniem nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille’a. Spoty emitowano wielokrotnie w programach telewizji publicznej – TVP 1, TVP 2, TVP Info i TVP Polonia oraz we wszystkich ośrodkach regionalnych”⁶.

Nie ma natomiast danych pozwalających ocenić skuteczność działań informacyjnych PKW oraz ich wpływ na poziom wiedzy wyborców – nie zostały przeprowadzone jakiegokolwiek badania w tym zakresie. Obowiązek ewaluacji działań informacyjnych nie wynika z Kodeksu wyborczego, ale z pewnością przyczyniłaby się ona do ich udoskonalenia w perspektywie kolejnych wyborów.

Obwody do głosowania w domach studenckich

Kodeks wyborczy umożliwił tworzenie lokali do głosowania również w akademikach. To ważne ułatwienie dla mieszkających tam studentów, ale powstawanie obwodów nie następuje automatycznie. Potrzebny jest wniosek grupy mieszkańców danego domu studenckiego do rektora uczelni. Być może to wpłynęło na relatywnie niską liczbę akademików, w których utworzono obwody do głosowania – było ich zaledwie 19, czyli znacznie mniej, niż jest akademików w samej tylko Warszawie.

Może to wynikać z faktu, iż studenci nie wiedzieli o możliwości zorganizowania lokalu wyborczego w akademiku, albo z tego, że nie zebrała się wymagana liczba mieszkańców domu studenckiego, którzy muszą podpisać się pod wnioskiem o powołanie komisji obwodowej w nim – w myśl przepisów Kodeksu wyborczego potrzeba ich 50. Trudno też ocenić, na ile upowszechniona była wśród studentów informacja o możliwości zorganizowania obwodu głosowania w domu studenckim. Brak szczegółowych danych w tym zakresie.

Kwoty na listach wyborczych

Dzięki inicjatywie wielu środowisk (w tym Kongresu Kobiet) i złożonemu przez nie obywatelskiemu projektowi ustawy, w wyborach do Sejmu wprowadzono wymóg, że liczba kandydujących kobiet nie może być mniejsza niż 35 proc. liczby wszystkich kandydatów na listach wyborczych. Rozwiązanie to wprowadziło po raz pierwszy do polskiego prawa kwotę płci na listach wyborczych, instytucję stosowaną już w wielu krajach, w tym w większości państw Unii Europejskiej⁷.

Pierwsze doświadczenie z kwotami trudno uznać za udane. Jakkolwiek liczba kandydujących kobiet wzrosła w stosunku do wyborów w 2007 roku ponad dwukrotnie (z 1428 do 3063), to liczba posłanek nie zwiększyła się równie wyraźnie – z 94 wybranych w 2007 roku do 110 wybranych w 2011 roku. Trudno ocenić, na ile ów wzrost wiązał się z wprowadzeniem kwoty, a na ile z ogólnymi przemianami społecznymi czy jeszcze innymi czynnikami. Jednocześnie zaprezentowane liczby oznaczają, że wyraźnie spadła „skuteczność”

W całej Polsce tylko w 19 domach studenckich powołano odrębne obwody głosowania

Efekt wprowadzenia kwot płci na listach wyborczych: liczba kobiet wśród kandydatów wzrosła w stosunku do wyborów w 2007 roku ponaddwukrotnie (z 1428 do 3063), ale liczba posłanek nie wzrosła równie wyraźnie – z 94 wybranych w 2007 roku do 110 wybranych w 2011 roku

⁶ Przegląd Wyborczy – Biuletyn Informacyjny PKW 2011, nr 9–11, s. 28.

⁷ Directorate General for Internal Policies, *Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe*, Brussels 2011.

kobiet w zdobywaniu mandatów – uzyskał je znacznie mniejszy odsetek kandydatek niż cztery lata wcześniej.

Należy ponadto zauważyć, że w przypadku każdego z komitetów wyborczych odsetek kobiet na listach wyborczych był niższy niż odsetek mandatów przez nie zdobytych. Najkorzystniej pod tym względem prezentują się wyniki Platformy Obywatelskiej, gdzie kobiety zajęły 42 proc. miejsc na listach wyborczych i zdobyły 35 proc. mandatów tej partii.

Brak wyraźnego i jaskrawego sukcesu kwot z pewnością nie powinien skłaniać do porzucenia tej idei, a raczej może zachęcać do poszukiwania możliwości jej udoskonalenia i obudowania innymi rozwiązaniami sprzyjającymi zwiększeniu udziału kobiet w życiu politycznym. Na seminarium w Fundacji im. Stefana Batorego prof. **Piotr Winczorek (Uniwersytet Warszawski)** – jeden z autorów obywatelskiego projektu ustawy w tej sprawie – postulował utrzymanie obecnego rozwiązania i zwracał uwagę, że może ono w dłuższej

perspektywie przyczynić się do zwiększenia udziału kobiet w życiu politycznym. Z kolei prof. **Ewa Łętowska (Polska Akademia Nauk)** podkreślała silne umocowanie konstytucyjne dla tego typu rozwiązań (szczególnie art. 33 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ko-

Konstytucja RP daje uzasadnienie dla prowadzenia tzw. akcji wyrównawczej polegającej na kwotach czy parytetach płci na listach wyborczych.

prof. Ewa Łętowska, wypowiedź na seminarium Fundacji im. Stefana Batorego, 12.12.2011

bieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”). Z drugiej strony nie brak też głosów wskazujących na ograniczoną skuteczność kwot. Prof. **Radostaw Markowski (Polska Akademia Nauk, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej)** podkreślał np., że nieznaczny wzrost liczby kobiet w parlamencie będzie następował na fali zmian społecznych, bez względu na zastosowane mechanizmy prawne.

Do przykładowych rozwiązań, które powinny zostać przedyskutowane w celu udoskonalenia tej instytucji, należą m.in.:

- » wprowadzenie parytetu, czyli gwarancji 50 proc. miejsc dla kobiet na listach wyborczych;
- » zastosowanie tzw. mechanizmu suwakowego, czyli naprzemiennego umieszczania na listach kobiet i mężczyzn, aby zapobiec przesuwaniu kobiet na ostatnie miejsca na listach;
- » promowanie wewnątrzpartyjnych regulacji wykraczających poza minimalne wymogi ustawowe;
- » działania pozaprawne zachęcające kobiety do udziału w życiu politycznym i wspierające zmiany kulturowe sprzyjające ich większej aktywności.

Wybory do Senatu w okręgach jednomandatowych

Wybory do Senatu dotychczas odbywały się w formule większościowej, ale w 40 okręgach wyborczych, gdzie wybierano od dwóch do czterech senatorów, Kodeks wyborczy wprowadził system większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, a zatem senatorów w wyborach w 2011 roku wyłaniano w 100 okręgach wyborczych, z których do izby wyższej parlamentu wchodził jedynie zwycięzca.

Zgodnie z argumentami powtarzаныmi przez zwolenników jednomandatowych okręgów wyborczych miało to doprowadzić do polepszenia jakości oferty dla wyborców, a przede wszystkim otwarcia wyborów na kandydatów, którzy są lokalnymi liderami, a nie „żołnierzami partyjnymi”. W istocie pojawiło się więcej komitetów wyborczych niezwiązanych z partiami, np. Komitet Wyborczy Wyborców Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu, związany z liderami samorządowymi.

Wyniki wyborów pokazały jednak brak istotnych zmian w stosunku do poprzednich wyborów. Utrzymała się dominacja dwóch głównych partii – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości – w 2011 roku zdobyły one łącznie 94 mandaty, tylko o pięć mniej niż cztery lata wcześniej. Wzrosła natomiast znacząco liczba zarejestrowanych komitetów wyborczych – z 29 w 2007 roku do 88 w wyborach w 2011 roku. Badania dr. Jarosława Flisa⁸ wskazują, że mimo zmiany systemu wyborczego, w założeniu mającej prowadzić do spersonalizowanego głosowania, w dalszym ciągu o wynikach w dziewięciu na dziesięć przypadków decydowała przynależność partyjna kandydata.

Okręgi jednomandatowe wprowadzono również w wyborach do rad gmin, z wyłączeniem rad gmin w miastach na prawach powiatu (obecnie 65 miast), gdzie do tej pory funkcjonował system wyborów większościowych w okręgach wielomandatowych. Zmiana ta zostanie jednak przetestowana po raz pierwszy dopiero w wyborach samorządowych w 2014 roku.

Co zakwestionował Trybunał?

Omówione zmiany nie wyczerpują katalogu modyfikacji przewidzianych w uchwalonym przez Sejm Kodeksie wyborczym. Niektóre z nich zostały jednak uchylone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 roku⁹. TK zakwestionował następujące rozwiązania:

» **możliwość wprowadzenia dwudniowego głosowania w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Trybunał powołał się na literalną wykładnię przepisów Konstytucji regulujących**

Należało się spodziewać tego, że w wyborach do Senatu zwyciężą kandydaci wystawiani przez partie; ktoś, kto się spodziewał, że będzie inaczej, żył raczej w krainie złudzeń, nie wiedząc, jak takie systemy funkcjonują w innych krajach.

dr Jarosław Flis dla PAP, 10.11.2011

Trybunał Konstytucyjny zaakceptował głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne

⁸ J. Flis, *Senat 2011 – Rola tożsamości partyjnych*, „Nowa Politologia”, 10 stycznia 2012.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 roku w sprawie K 9/11.

przeprowadzanie tych wyborów¹⁰. W przypadku pozostałych wyborów TK zakwestionował możliwość arbitralnego decydowania przez organ zarządzający wybory o tym, czy głosowanie ma trwać jeden czy dwa dni.

» **zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i haseł oraz płatnych audycji wyborczych w radiu i telewizji. Wedle TK stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnych gwarancji wolności wypowiedzi.**

Do rozstrzygnięcia TK należy się odnieść krytycznie, czemu zresztą dali wyraz eksperci od prawa wyborczego¹¹. Sprawa zakwestionowania wyborów dwudniowych wydaje się już zamknięta. Ich wprowadzenie wymagałoby zmiany Konstytucji. Jeżeli zaś chodzi o ustawowe ograniczanie prowadzenia płatnej kampanii na nośnikach wielkoformatowych i w mediach elektronicznych, Trybunał nie wykluczył całkowicie możliwości wprowadzania pewnych regulacji. Główny problem tkwił natomiast w wadliwej, niestarannej konstrukcji przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie. Warto podkreślić, że Trybunał potwierdził jednocześnie konstytucyjność takich rozwiązań jak głosowanie przez pełnomocnika czy głosowanie korespondencyjne.

Nowy kodeks – stare problemy

Kodeks wyborczy to pierwsza po przemianach demokratycznych próba kompleksowej reformy polskiego prawa wyborczego, która miała uczynić je nowocześniejszym i bardziej przyjaznym wyborcom. Praktyka stosowania rozwiązań wprowadzonych przez Kodeks pokazuje jednak, że wymagają one dopracowania, uzupełnienia i obudowania innymi działaniami, również pozaprawnymi. Do najważniejszych wyzwań, które składają się na agendę dyskusji o kolejnej reformie prawa wyborczego, należą następujące zagadnienia:

» ***Jaki system wyborczy najbardziej sprzyja wysokiej frekwencji wyborczej, odpowiedniej reprezentacji poglądów politycznych obywateli, a jednocześnie umożliwia sprawne rządzenie?*** Na fali ostatnich zmian (m.in. wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu oraz częściowo w wyborach samorządowych) warto się zastanowić, czy system wyborczy ma wpływ na aktywność wyborczą obywateli i czy należy rozważyć jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie.

» ***Jak ułatwić korzystanie z prawa do kandydowania w wyborach i polepszyć jakość oferty kierowanej do wyborców, szczególnie przez partie polityczne?*** Dotychczas uwaga koncentrowała się na ułatwieniach w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego (prawa do głosowania). Tymczasem niska frekwencja wyborcza może wynikać – co potwierdzają badania opinii społecznej zleczone na potrzeby naszego projektu – nie tylko z nieprzyjaznych zasad głosowania, ale także z braku odpowiednich kandydatów.

» ***Jak podnieść poziom wiedzy obywateli na temat prawa i procedur wyborczych, a także kandydatów?*** W szerszej perspektywie

¹⁰ Chodzi o przepisy art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji RP (dla wyborów parlamentarnych) oraz art. 128 ust. 2 (dla wyborów prezydenckich).

¹¹ Por. np. glosa K. Skotnickiego, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1. Autor krytykuje rozstrzygnięcie kwestionujące konstytucyjność możliwości zarządzenia dwudniowych wyborów. Zob. także krytyczne uwagi w głosie M. Laskowskiej, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.

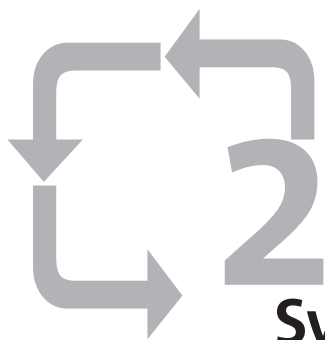
warto zastanowić się nad problemem edukacji wyborczej, zwłaszcza w szkołach, ale także skierowanej do dorosłych.

» *Jak uszczelnić system wyborczy i uczynić go bardziej przejrzystym?* Dotyczy to zarówno zasad finansowania kampanii wyborczych, jak i możliwości sprawowania przez społeczeństwo kontroli nad prawidłowością wyborów.

» *Jak zareagować na nowe wyzwania dla prawa wyborczego?* Chodzi nie tylko o wyzwania związane z rozwojem nowych technologii (konceptcja głosowania przez Internet, wprowadzenie możliwości głosowania z wykorzystaniem elektronicznych maszyn do głosowania), ale także potencjalne problemy wynikające ze zmian prawnych, np. przyszłość rejestru wyborców po zniesieniu w 2016 roku obowiązku meldunkowego.

» *Jak uzupełnić i udoskonalić pakiet technicznych ułatwień dla wyborców wprowadzony Kodeksem wyborczym?*

Powyższe zagadnienia będą omówione w kolejnej części raportu.



Systemy wyborcze – jak wpływają na frekwencję?

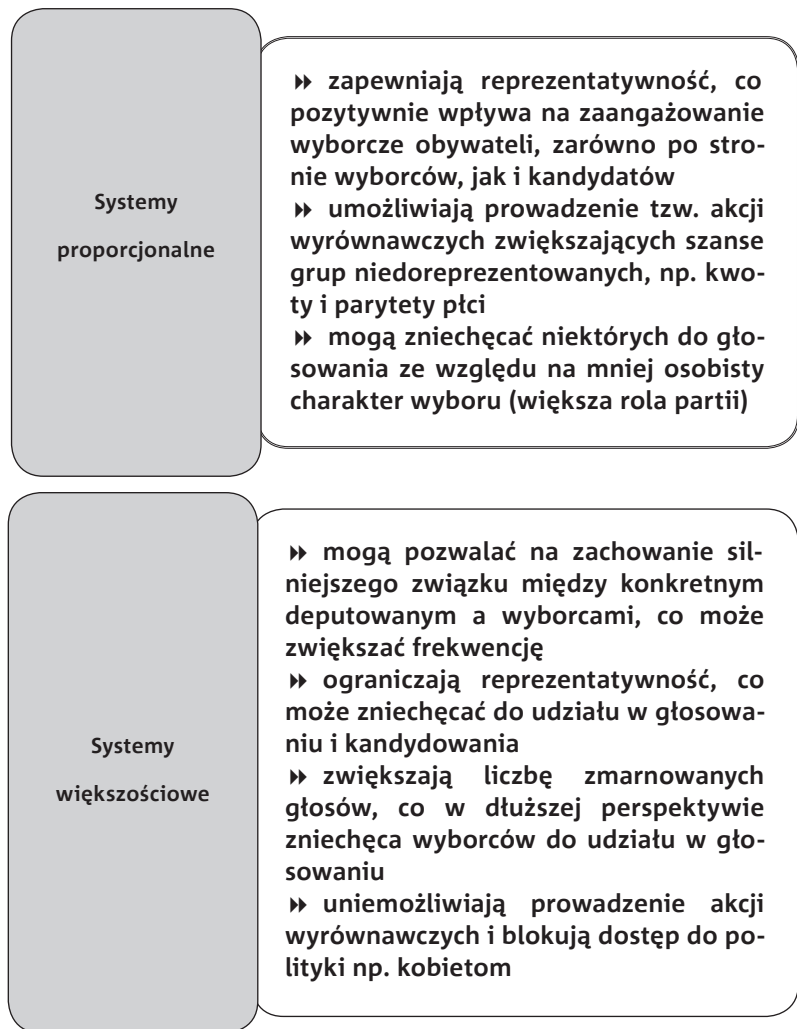
Problem: jak systemy wyborcze wpływają na frekwencję

System wyborczy wpływa na frekwencję w głosowaniach. Przegląd analiz i poglądów ekspertów z tej dziedziny prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, systemy wyborcze charakteryzują się ogromną różnorodnością, ale większość z nich należy do jednej z dwóch głównych rodzin (grup) wyborczych: większościowej i proporcjonalnej. Obie mogą mieć istotny wpływ na frekwencję wyborczą.

(...) frekwencja wyborcza jest tym wyższa, im lepiej system wyborczy zapewni reprezentatywność elektoratu (a taką rolę odgrywa system proporcjonalny). Z drugiej jednak strony, w tego typu głosowaniu wyborcy nie widzą bezpośredniego związku między oddanym głosem a tworzoną po wyborach grupą rządzącą (elektorat nie ma jasności, jaki program polityczny będzie realizowany, co może zniechęcać do udziału w wyborach).

*z raportu Instytutu Spraw Publicznych, „Wyborca 2.0”,
2012, s. 59*

Schemat. Wpływ systemów wyborczych na frekwencję



Systemy wyborcze na całym świecie charakteryzuje ogromna różnorodność. Niezbędna jest ostrożność przy wprowadzaniu wszelkiego rodzaju zmian w obowiązującym modelu. Nie ma systemu idealnego, który gwarantowałby realizację wszystkich celów, zarówno efektywności rządzenia, jak i odpowiedniej reprezentacji poglądów wyborców.

prof. Mirosława Grabowska,
wypowiedź na seminarium Fundacji Batorego

Powyższa analiza zawiera jedynie ogólne hipotezy na temat wpływu systemów wyborczych na frekwencję. Wiele zależy bowiem od konkretnych modeli i ich szczególnych cech, takich jak:

- » w systemach proporcjonalnych: istnienie oraz wysokość progów wyborczych, metoda przeliczania głosów na mandaty, zastosowanie otwartych albo zamkniętych list wyborczych, możliwość

wyłaniania określonej liczby mandatów w okręgach jednomandatowych;

- » w systemach większościowych: system większości bezwzględnej albo względnej, okręgi jednomandatowe albo wielomandatowe.

Każda z modyfikacji może wpływać na frekwencję wyborczą, jednak nie ma uniwersalnej recepty ani modelu w prosty sposób

przekładającego się na wzrost frekwencji przy jednoczesnym zachowaniu innych wartości, takich jak reprezentatywność czy zapewnienie możliwości sformowania po wyborach stabilnej większości. Należy też uwzględnić, że skuteczność systemów może się różnić w zależności od typu wyborów – inne mogą być rezultaty w przypadku wyborów lokalnych, a inne w przypadku wyborów parlamentarnych.

Poszukując metod udoskonalenia polskiego systemu wyborczego, warto oprzeć się na czterech zasadach zaproponowanych przez prof. **Radostawa Markowskiego (Polska Akademia Nauk, Wyższa Szkoła Psychologii Społecznej)**. Po pierwsze, partycypacja wyborcza jest przeważnie wyższa tam, gdzie obowiązują różne odmiany systemu proporcjonalnego. Po drugie, wyższej partycypacji sprzyjają większe okręgi wyborcze, czyli takie, w których do zdobycia jest więcej mandatów. Po trzecie, systemy wyborcze powinny być relatywnie proste. Po czwarte, należy unikać systemów wyborczych, gdzie są tzw. stali przegrani, czyli ugrupowania, które ze względu na konstrukcję systemu wyborczego praktycznie nigdy nie mają szans na zwycięstwo wyborcze.

Z tego względu dalsza analiza będzie skupiała się na poszukiwaniu sposobów udoskonalenia proporcjonalnego systemu wyborczego, głównie w oparciu o doświadczenia innych państw. Dlatego też w dalszej części prezentujemy rozmaite modyfikacje systemu proporcjonalnego:

- » **mieszany system proporcjonalny (Niemcy, Nowa Zelandia);**
- » **system umożliwiający głosowanie również na kandydatów spoza wybranej listy i przewidujący dodatkową premię dla zwycięzców (Norwegia);**
- » **system pojedynczego głosu przechodniego;**
- » **system zamkniętych list wyborczych.**

Mieszany system proporcjonalny

Niemcy Choć niemiecki parlament jest dwuizbowy, to wybory bezpośrednio odbywają się tylko do izby niższej – Bundestagu. Bundesrat jest bowiem wyłącznie reprezentacją krajów związkowych, a zatem jego członkami są przedstawiciele rządów krajów związkowych. Liczba deputowanych do Bundestagu wynosi, zasadniczo, 598 osób, jednak może ona być zwiększana o tzw. mandaty nadwyżkowe. Przykładowo w wyborach z 27 września 2009 roku mandat deputowanego Bundestagu uzyskało 622 kandydatów, podczas gdy w upływającej kadencji było ich 612. Zmienność liczby deputowanych wiąże się z systemem przydzielania mandatów, który określa się jako mieszany, proporcjonalno-większościowy. Jest to mieszany system wyborczy o podtypie korekcyjnym. Polega on, w uproszczeniu, na rozdeleniu części mandatów proporcjonalnie w skali całego państwa, a części w systemie większościowym – na podstawie głosowania w jednomandatowych okręgach wyborczych.

System mieszany uchodzi za niemiecki „wynałazek wyborczy” – próbę wykorzystania tego, co najlepsze w obu podstawowych odmianach systemów wyborczych. Po II wojnie światowej Niemcy były przez wiele lat jedynym państwem na świecie, gdzie znalazł on zastosowanie. Począwszy od lat 90. XX wieku, zaczął wzbudzać zainteresowanie reformatorów systemów wyborczych w innych państwach. W pierwszej kolejności wprowadziła go Nowa Zelandia. Następnie implementowano go w wyborach do parlamentu szkockiego i walijskiego. W Japonii, Rosji, Korei Południowej oraz

System niemiecki polega na rozdzielaniu części mandatów proporcjonalnie w skali całego państwa, a części w systemie większościowym – na podstawie głosowania w jednomandatowych okręgach wyborczych

—
 Każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy – jeden oddaje na konkretnego kandydata, drugi na partię

na Ukrainie zaczęto natomiast stosować inną odmianę mieszane-go systemu wyborczego (tzw. system paralelny), różniącego się od wzorca niemieckiego. Podstawowa odmiennosc polega na wprowadzeniu w wymienionych państwach całkowitego rozdzielenia głosowania proporcjonalnego i większościowego – deputowani są wybierani w dwóch niezależnych od siebie głosowaniach (większościowym i proporcjonalnym), podczas gdy w Niemczech są one ściśle powiązane, o czym niżej¹².

Każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy. Pierwszy głos (*Erststimme*) oddaje na jednego kandydata w części większościowej. Nazwiska kandydatów umieszczone są na karcie wyborczej po lewej stronie. Głosowanie na konkretnych kandydatów odbywa się zawsze w ramach „pierwszego głosu”, co ma podkreślać wagę głosowania na ludzi, a nie na partie, choć w praktyce to głos na listę partyjną okazuje się istotniejszy. Istnieje 299 okręgów jednomandatowych okręgów wyborczych. W okręgach tych do zwycięstwa wymagane jest uzyskanie przez danego kandydata względnej większości głosów. W związku z tym, w przeciwieństwie do np. Francji, nigdy nie ma potrzeby organizowania drugiej tury głosowania. Wygrywa ten kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów, bez względu na to, jaki był ich procentowy udział w ogólnej liczbie uprawnionych do głosowania bądź głosujących.

Drugi głos (*Zweitstimme*) trafia na konto listy krajowej wybranej partii. Należy pamiętać, że w Niemczech stosuje się w wyborach do Bundestagu ustawowy próg wyborczy. By partia mogła brać udział w rozdzielaniu mandatów, musi osiągnąć co najmniej 5 proc. ogólnej liczby głosów. Niezależnie jednak od procentowego poparcia, dana partia bierze udział w rozdziale mandatów proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów, jeśli uzyskała co najmniej trzy mandaty bezpośrednie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ponadto mandat otrzymuje – niezależnie od poparcia uzyskanego przez jego listę – każdy kandydat, który zwyciężył w jednomandatowym okręgu wyborczym.

—
 System niemiecki w wyborach parlamentarnych polega na rozdzieleniu części mandatów w systemie proporcjonalnym, a części w ramach jednomandatowych okręgów wyborczych

Wyniki głosowania większościowego i proporcjonalnego są jednak wzajemnie powiązane. Z jednej strony, do Bundestagu wchodzi wszyscy zwycięzcy okręgów jednomandatowych. Z drugiej jednak, to liczba mandatów określona na podstawie głosowania na listy krajowe i obliczana na zasadzie proporcjonalnej decyduje o ostatecznej liczbie deputowanych reprezentujących dane ugrupowanie. Całkowita liczba mandatów przypadających danej partii jest bowiem wyliczana na podstawie „drugich głosów”. Od tak ustalonej liczby odejmuje się następnie dorobek mandatów z okręgów jednomandatowych. Różnica między całkowitą liczbą mandatów wyliczoną na podstawie „drugich głosów” a liczbą deputowanych w okręgach jednomandatowych daje liczbę mandatów, które uzyskują kandydaci z listy krajowej. Przykładowo: jeśli całkowita liczba mandatów przypadających danej partii, wyliczona w oparciu o wyniki głosowania na listy krajowe, wynosi 10, a jednocześnie kandydaci tej partii wygrali wybory w pięciu okręgach jednomandatowych, to kandydatom z listy krajowej przypada pięć mandatów. Może się okazać, że liczba mandatów rozdzielonych między listy proporcjonalnie na podstawie „drugich głosów” będzie mniejsza niż uzyskana przez daną partię na podstawie „pierwszych głosów” w jednomandato-

¹² J.A. Karp, *Political knowledge about electoral rules: Comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 25, s. 715.

wych okręgach wyborczych. Wówczas partia otrzymuje mandaty nadwyżkowe. Przykładowo: jeśli dana partia na podstawie „drugich głosów” uzyskała poparcie dające osiem mandatów, a jednocześnie jej kandydaci wygrali wybory w dziesięciu okręgach jednomandatowych, to jej ostateczna reprezentacja w Bundestagu powiększy się o dwóch deputowanych z listy krajowej, otrzymujących mandaty niejako ponad stan rzeczywistego poparcia dla danej partii.

Jest to system dający w efekcie wręcz modelową proporcjonalność i stosujący jako podstawowe techniki związane z wyborami proporcjonalnymi, a jego elementy większościowe mają pomocniczy charakter i służą personifikacji wyborów. Zawiera także w postaci 5 proc. progu element chroniący system polityczny przed przeniesieniem na poziom parlamentu działalności małych i zazwyczaj skrajnych ugrupowań.

prof. Jacek Raciborski na temat niemieckiego systemu wyborczego, „Nauka” 2006, nr 3, s. 38

The image shows a German ballot paper (Stimmzettel) for the Bundestag election. It features the title "Sie haben 2 Stimmen" (You have 2 votes) and two columns for voting: "Erststimme" (first vote) and "Zweitstimme" (second vote). The first column lists candidates by name and party, while the second column lists parties. Both columns have circular checkboxes for marking a vote. There are also two "X" marks at the top indicating where to mark the votes.

Schemat. Karta wyborcza w wyborach do Bundestagu (w lewej kolumnie – nazwiska i przynależność partyjna kandydatów wybieranych w systemie większościowym; w prawej kolumnie – partie)

Źródło: <http://www.gbiu.de/Hamsterkiste/Sachkartei/Btagwahl/stimmzettel.gif>.

Wprowadzenie mieszanego systemu proporcjonalnego w Nowej Zelandii przyczyniło się do znacznego wzrostu liczby kobiet w parlamencie i zwiększenia satysfakcji obywateli – spadła liczba wyborców, którzy uważają, że nie mają wpływu na działania władzy

Nowa Zelandia Nowa Zelandia była jednym z pierwszych państw, które – z pewnymi modyfikacjami – skopiowały u siebie niemiecki system wyborczy. Zdecydowano o tym w referendum w 1992 roku poprzedzonym pracami specjalnej Komisji do spraw Systemu Wyborczego. Podstawowym celem wprowadzenia systemu MMP (*Mixed Member Proportional*) było zapewnienie większej reprezentatywności parlamentu. Dotychczas obowiązujący system większościowy, prowadzący do dwupartyjnego składu parlamentu, nadmiernie premiował zwycięzców, prowadził do zaniku rywalizacji w okręgach tradycyjnie zdominowanych przez jedną z partii, przyczynił się do spadku zaufania do partii. Nie sprzyjał też reprezentacji wszystkich istotnych grup społecznych w parlamencie. Innymi słowy, ujawniał większość typowych wad systemu większościowego.

Po kilkunastu latach od wprowadzenia systemu MMP przeanalizowano jego efekty, w szczególności wpływ na reprezentatywność różnych grup wyborców. Wyniki są następujące:

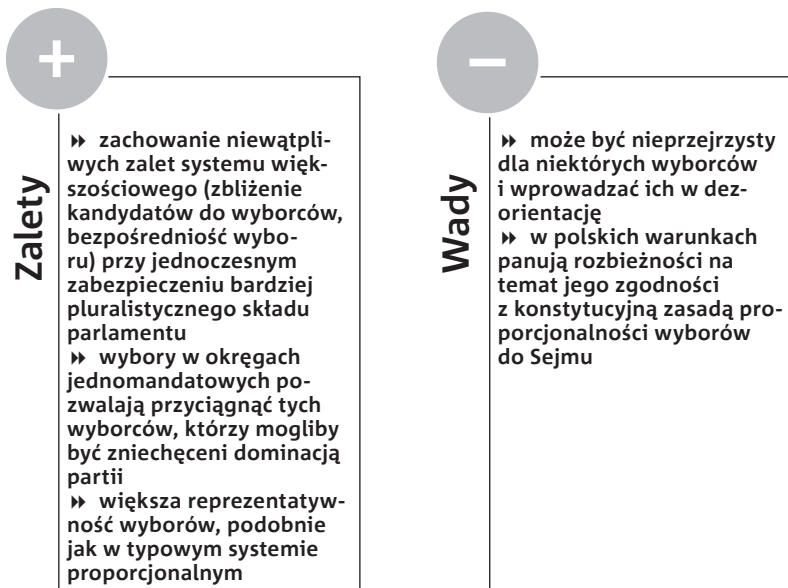
» **Znaczący wzrost liczby kobiet w parlamencie.** W pierwszych wyborach przeprowadzonych w systemie MMP (1996) reprezentacja kobiet w parlamencie wzrosła z 8 do 26 proc. W wyborach w 2008 roku sięgnęła 34 proc. Wzrost był możliwy, ponieważ w systemie mieszanym ważną rolę odgrywają listy partyjne, na których partie (szczególnie lewicowa Partia Pracy) zapewniły większą reprezentację kobiet.

» **Większa reprezentacja w parlamencie autochtonicznej ludności Nowej Zelandii – Maorysów** (ponaddwukrotny wzrost liczby deputowanych wywodzących się z tej grupy).

» **Zwiększenie roli mniejszych partii**, aczkolwiek przy zachowaniu wyraźnej przewagi dwóch dominujących ugrupowań, tworzących wcześniej duopol w systemie większościowym.

» **Wzrost zadowolenia wyborców.** Badania opinii społecznej wskazały, że po wprowadzeniu systemu MMP spadła liczba wyborców, którzy uważają, że nie mają wpływu na działania władzy, i są przekonani, że parlamentarzyści nie kierują się interesem całego kraju, ale tylko swojego okręgu wyborczego¹³.

Schemat. Mieszany system proporcjonalny – wady i zalety



¹³ C. Chauvel, *A Better Democracy, Thanks to MMP*, [w:] C. Morris, J. Boston, P. Butler (red.), *Reconstitution of the Constitution*, Berlin–Heidelberg 2011, s. 199–217.

Głosowanie na kandydatów spoza wybranej listy i premia dla liderów

System wyborczy do rad gmin w Norwegii opiera się na szczególnych, dość skomplikowanych, ale godnych zainteresowania zasadach. W pierwszej kolejności wyborca głosuje na listę wyborczą (partyjną bądź zgłoszoną przez inne uprawnione podmioty). Wyborca może się ograniczyć do tego etapu procedury głosowania, ale może też w ramach listy zaznaczyć nazwiska kandydatów, którym udziela osobistego poparcia. Liczba głosów osobistych nie jest w zasadzie ograniczona, wiadomo jedynie, że nie można przekroczyć liczby mandatów wyłanianych w danych wyborach.

Specyfika systemu norweskiego polega jednak głównie na tym, że wyborca nie musi się ograniczać do osobistego poparcia kandydatów wyłącznie z listy, którą wybrał. Może część swoich głosów przekazać na personalnie wskazanych kandydatów z innych list. Aby to zrobić, musi wpisać ich nazwiska na dole karty do głosowania. Liczba głosów oddawanych na „obce” listy jest ograniczona w zależności od liczby mandatów obsadzanych w danych wyborach. Głosy oddane na kandydatów spoza „głównej” listy pomniejszają pulę przysługującą temuż komitetowi.

Dopiero tak skalkulowane wyniki głosowania na poszczególne listy stanowią podstawę do rozdziału mandatów pomiędzy listy, co odbywa się z zastosowaniem metody Sainte-Laguë.

Szczególne zasady dotyczą kolejnego etapu ustalania wyników wyborów, tj. podziału mandatów wewnątrz danej listy. Istnieje tu bowiem możliwość uprzywilejowania pewnej grupy kandydatów przez komitet wyborczy. Otóż komitet może przyznać swoistą premię określonej liczbie kandydatów z najwyższych miejsc na liście. Polega ona na tym, że kandydaci, których nazwiska na karcie do głosowania są wyróżnione pogrubionym drukiem, uzyskują premię w wysokości 25 proc. głosów oddanych na całą listę. Liczba kandydatów, którym komitet może przyznać taką premię, zależy od liczebności rady, do jakiej przeprowadza się wybory. Przykładowo: w wyborach do rad liczących od 11 do 23 członków premię można przyznać nie więcej niż czterem kandydatom, a w radach liczących od 25 do 53 członków – nie więcej niż sześciu.

Specyfika systemu norweskiego polega jednak głównie na tym, że wyborca nie musi się ograniczać do osobistego poparcia kandydatów wyłącznie z listy, którą wybrał

Komitet wyborczy może przyznać premię określonej liczbie kandydatów z najwyższych miejsc na liście

Schemat. System norweski
■ – wady i zalety



Zalety

- » głosowanie głównie na listy, ale zachowujące jednocześnie furtkę umożliwiającą bardziej spersonalizowany wybór (interesująca modyfikacja tradycyjnego systemu proporcjonalnego);
- » premia dla liderów list umożliwia preferencje dla niedoreprezentowanych grup, np. kobiet



Wady

- » premia dla kandydatów wskazanych przez komitet może nadmiernie uprzywilejować kandydatów miernych, ale wiernych władzom partyjnym;
- » jedynie w nielicznych przypadkach kandydaci pozbawieni takiego wsparcia pokonują swoich konkurentów z listy, którzy uzyskali bonus od komitetu wyborczego

System pojedynczego głosu przechodniego

System pojedynczego głosu przechodniego jest odmianą systemu proporcjonalnego, który umożliwia wyborcom wskazywanie pierwszego, drugiego i kolejnego wyboru

W Wielkiej Brytanii obowiązują zróżnicowane zasady przeprowadzania wyborów lokalnych dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. W Anglii i Walii w wyborach do lokalnych rad obowiązuje prosty system większościowy. Bardziej interesujące i specyficzne rozwiązania funkcjonują w wyborach lokalnych w Irlandii Północnej, a od maja 2007 roku – także w wyborach lokalnych w Szkocji. Jest to system tzw. pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote*)¹⁴.

STV jest określane jako odmiana systemu proporcjonalnego. Zasady przeprowadzania wyborów w tym systemie są następujące:

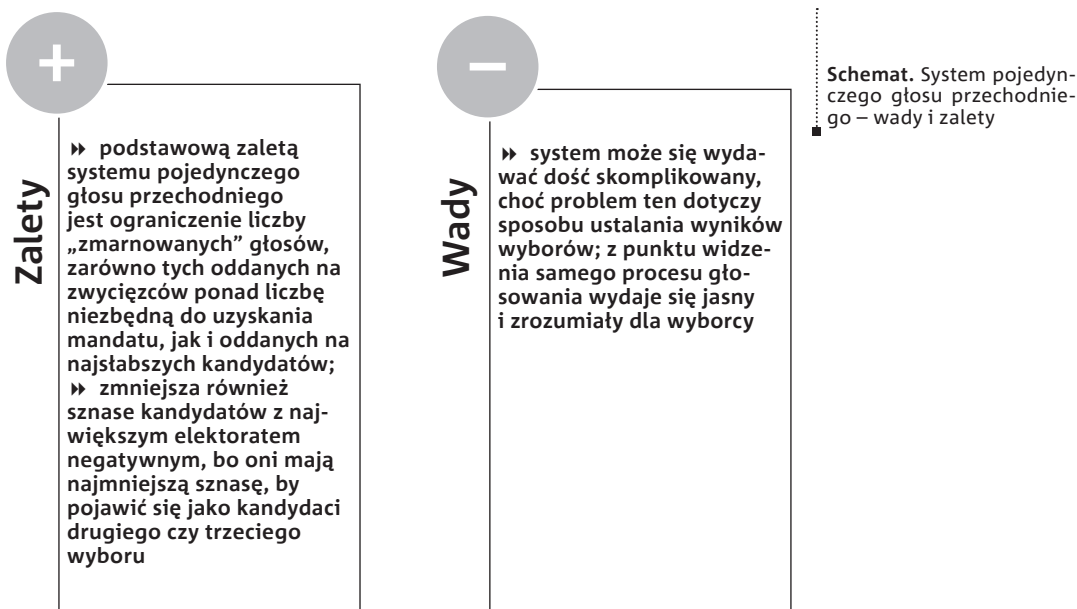
» Głosowanie przeprowadza się w okręgach wielomandatowych. Do uzyskania mandatu potrzebne jest uzyskanie pewnej liczby głosów (tzw. kwoty, najczęściej jest to kwota Droopa), którą wylicza się, dzieląc liczbę oddanych ważnych głosów przez liczbę mandatów powiększoną o jeden.

» Wyborca nie wskazuje jednego preferowanego kandydata (kandydatów), ale szereguje ich (numeruje) od najbardziej preferowanego do najmniej (np. przydzielając im numery od 1 do 3).

» W pierwszej kolejności liczy się głosy oddane na kandydatów pierwszego wyboru. Jeżeli któryś z nich osiągnie kwotę, zdobywa mandat. Aby uzupełnić pozostałe miejsca, przechodzi się do analizy kandydatów drugiego wyboru wskazanych na kartach do głosowania, gdzie kandydatem pierwszego wyboru był ten, który uzyskał mandat. O tym, ile spośród głosów drugiego wyboru zostanie dopisanych kandydatom drugiego wyboru, decyduje nadwyżka głosów oddanych na wybranego już kandydata pierwszego wyboru ponad kwotę. Przykładowo: jeśli kwota wyniosła 100 głosów, a dany kandydat pierwszego wyboru uzyskał 130 głosów, nadwyżka w postaci 30 głosów jest dystrybuowana pomiędzy kandydatów drugiego wyboru proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nich drugich głosów.

» Po rozdystrybuowaniu drugich głosów oddanych na kandydata, który uzyskał mandat, przechodzi się do rozdzielania w ten sam sposób drugich głosów z głosów oddanych na kandydata, który uzyskał najgorszy rezultat. Procedurę powtarza się aż do momentu rozdzielenia wszystkich mandatów.

¹⁴ STV obowiązuje też m.in. w wyborach na Malcie i w Irlandii.



System jednomandatowego głosu alternatywnego

Australijski system jednomandatowego głosu alternatywnego (*Alternative Vote – AV*) jest zbliżony do systemu pojedynczego głosu przechodniego, z tą różnicą, że STV funkcjonuje w wyborach wielomandatowych, zaś AV w wyborach jednomandatowych. Jak opisują B. Michalak i A. Sokala: „Każdy →wyborca dysponuje jednym głosem preferencyjnym, w ramach którego

tworzy indywidualny ranking →kandydatów (zob. →głosowanie rangowe). Głosuje się w ten sposób, że wyborca na →karcie do głosowania podaje swoje uporządkowane →preferencje polityczne, przyznając określonym kandydatom kolejne lokaty (pierwszą, drugą, trzecią itd.), tworząc w ten sposób ranking kandydatów. Wyborca może zaznaczyć tyle preferencji, ilu jest kandydatów startujących w okręgu wyborczym, przy czym by głos był ważny, musi zaznaczyć przynajmniej pierwszą lokatę (...). Jako głosy zlicza się tylko pierwsze preferencje. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyska w ten sposób wymaganej większości bezwzględnej, z dalszej rywalizacji odpada kandydat, który otrzymał najmniejszą ilość głosów (pierwszych preferencji), a oddane na niego głosy przesuwają się na kolejnych kandydatów według wskazań drugich, a w razie potrzeby trzecich i kolejnych, preferencji uzyskanych przez tych kandydatów na kartach

STV z jednej strony prowadzi do efektu proporcjonalności, a z drugiej zapewnia możliwość preferowania kandydatów z pominięciem preferencji partyjnych, stwarzając tym samym szanse dla kandydatów niezależnych czy też popularnych kandydatów komitetów partyjnych, reprezentujących mniej popularne ugrupowania.

dr Piotr Uziębło, wypowiedź dla Fundacji Batorego

skreślonego kandydata. Jeśli i w tym przypadku nie uda się wyłonić zwycięzcy, procedurę ponawia się aż do skutku¹⁵.

System AV ogranicza problem „zmarowanych” głosów będący jedną z głównych wad wyborów w okręgach jednomandatowych. Podobnie jak STV, zwiększa też szansę kandydatów bardziej umiarkowanych, którzy mają mniejszy elektorat negatywny.

Zamknięte listy wyborcze w systemie proporcjonalnym

W systemie list zamkniętych to komitet wyborczy decyduje o tym, którym kandydatom przypadną mandaty uzyskane przez komitet

W ramach systemu proporcjonalnego obowiązującego w polskich wyborach do Sejmu, a także w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw wyborcy oddają głos na konkretnych kandydatów. Mamy zatem do czynienia z systemem list otwartych, gdzie wprawdzie mandaty dzieli się w pierwszej kolejności pomiędzy listy, ale już w ramach listy podział przyznanych jej mandatów zależy od liczby głosów oddanych na poszczególnych kandydatów. W systemie list zamkniętych to komitet wyborczy decyduje o tym, którym kandydatom przypadną mandaty uzyskane przez komitet. Preferencje wyborcy nie mają znaczenia – decyduje lokata na liście kandydatów.

Mimo tego w praktyce w ramach komitetów wyborczych odbywa się przed każdymi wyborami rywalizacja o pozycję na liście. Wynika to z faktu, że część wyborców – szczególnie tych mniej przygotowanych do udziału w wyborach lub niezdecydowanych – decyduje się na głosowanie na liderów list, nawet jeśli nie wiąże się to z ich rzeczywistą ugruntowaną preferencją dla tych kandydatów.

Jak podkreślają badacze wyborów, system otwartych list wyborczych sprzyja wyższej frekwencji wyborczej¹⁶. Jest to zrozumiałe – wyborcy głosują tym chętniej, im więcej od nich zależy. W przypadku list zamkniętych ich wybór ogranicza się do wskazania komitetu wyborczego, w przypadku listy otwartej mogą wesprzeć także konkretnego kandydata.

Listy zamknięte w polskim kontekście mogłyby posłużyć jako uzupełnienie systemu kwot (parytetu) płci na listach wyborczych, szczególnie jeśli jednocześnie zostałby wprowadzony mechanizm suwakowy – naprzemienne lokowanie kobiet i mężczyzn na liście wyborczej

W państwach europejskich stosujących system proporcjonalny dominuje model list otwartych. Niemniej jednak występuje tutaj pewne zróżnicowanie. Przykładowo: wyborcy mogą w niektórych systemach ograniczyć się do głosowania na listę, bez wskazywania konkretnego kandydata. W innych przypadkach mogą głosować jednocześnie na listę i na osobę (np. Szwecja). System zbliżony do polskiego obowiązuje m.in. w Finlandii, gdzie nie ma możliwości głosowania na listę, konieczne jest udzielenie poparcia wybranemu kandydatowi. To z kolei prowadzi do podobnego problemu jak w Polsce, czyli zaostrzenia rywalizacji wewnątrzpartyjnej¹⁷. Czasem taka rywalizacja może wypierać konkurencję między partiami, szczególnie tam, gdzie sytuacja polityczna jest dość stabilna i przepływy wyborców między poszczególnymi ugrupowaniami są ograniczone. Kandydaci skupiają się bowiem przede wszystkim na rywalizacji wewnątrz listy, najpierw o lokatę, później o głosy wyborców, a dopiero w drugiej kolejności na rywalizacji z kandydatami innych

¹⁵ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, LEX online.

¹⁶ P. Grzelak, M. Czeźnik, *Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1990–2007*, [w:] J. Bełdowski, P. Chylińska (red.), *Zmień kraj, idź na wybory. Raport o przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, Warszawa 2007, s. 6.

¹⁷ *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis (red.), Stockholm 2005, s. 84.

komitetów. Siłą rzeczy może to przesunąć ciężar kampanii w stronę pojedynku personalnego, a nie programowego.

Za rozważeniem systemu list zamkniętych przemawia jeszcze jeden argument. Jest to rozwiązanie sprzyjające – pod pewnymi warunkami – kandydatom wywodzącym się z grup nieuprzywilejowanych. Przykładowo: w nawiązaniu do doświadczeń RPA podaje się, że system ten może zapewniać większą reprezentację rozmaitych mniejszości (np. etnicznych), a także kobiet¹⁸. Listy zamknięte w polskim kontekście mogłyby posłużyć jako uzupełnienie systemu kwot (parytetu) płci na listach wyborczych, szczególnie jeśli jednocześnie zostałby wprowadzony mechanizm suwakowy – naprzemienne lokowanie kobiet i mężczyzn na liście wyborczej.

Z drugiej strony pojawia się ryzyko spadku frekwencji w przypadku wprowadzenia list zamkniętych. Ponadto, o czym była mowa wyżej, zasady wyłaniania kandydatów przez partie polityczne są na tyle nieprzejrzyste i mało demokratyczne, że dalsze wzmacnianie roli partii w wyborach byłoby wręcz zagrożeniem dla demokratycznego charakteru wyborów. Wprowadzenie systemu list zamkniętych – korzystne z punktu widzenia partii – wymagałoby zatem uprzedniej zmiany zasad ich funkcjonowania, szczególnie metod i procedur wyłaniania kandydatów w wyborach. Wątpliwości mogą też dotyczyć kwestii konstytucyjnych, to znaczy tego, na ile listy zamknięte dałoby się pogodzić z zasadą bezpośredniości wyborów.

Rozwiązaniem pośrednim może być przyznanie wyborcom możliwości głosowania na listę, ale bez konieczności wskazywania konkretnego kandydata. Może to zachęcić do udziału w wyborach tych, którzy mają preferencje partyjne, ale nie są zdecydowani, na jakiego kandydata głosować, i z tej przyczyny decydują się pozostać w domu.

Reasumując, należy wyraźnie zastrzec, że zamknięte listy wyborcze przywołujemy jako rozwiązanie do rozważenia wyłącznie jako interesujący sposób osiągnięcia takich celów, jak zapewnienie skuteczności parytetu czy kwot płci na listach wyborczych. Niesie ono ze sobą jednak poważne zagrożenia, szczególnie dla frekwencji wyborczej. Dlatego też byłaby wskazana szczególna ostrożność przy eksperymentowaniu z tym modelem. Ponadto jest to rozwiązanie poważnie wzmacniające rolę partii w systemie wyborczym. W związku z tym jego wprowadzenie w polskich warunkach musiałoby zostać poprzedzone zmianą reguł wyłaniania kandydatów partyjnych, o czym pisaliśmy w rozdziale poprzednim.

Parytety nic nie dadzą. Aby zadziałały tak, jak myślą przedstawicielki tego ruchu, musielibyśmy mieć „zamknięte” listy wyborcze, a kobiety i mężczyźni byłiby na nich „zipowani”.

prof. Radosław Markowski dla „Res Publiki”, 10.2010

¹⁸ Ibidem, s. 84.

Schemat. System zamkniętych list wyborczych – wady i zalety



Zalety

» umożliwia skuteczniejsze działanie na rzecz grup niedoreprezentowanych, może posłużyć jako uzupełnienie systemu kwot (parytetu) płci na listach wyborczych, szczególnie jeśli jednocześnie wprowadzony zostałby mechanizm suwakowy, tj. naprzemienne lokowanie kobiet i mężczyzn na liście wyborczej



Wady

» może negatywnie wpłynąć na frekwencję wyborczą; badania porównawcze wskazują, że frekwencja jest niższa w państwach, gdzie funkcjonuje system list zamkniętych

Jaki system wyborczy. Podsumowanie

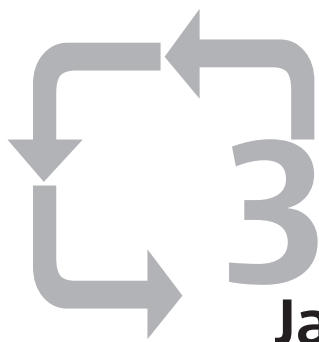
CELE:

» system wyborczy sprzyjający wysokiej frekwencji wyborczej i reprezentatywności, a jednocześnie umożliwiający wyłonienie stabilnej większości.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

» w wyborach do Sejmu – najciekawsze połączenie zalet systemu proporcjonalnego i większościowego zdaje się oferować system mieszany na wzór niemiecki czy nowozelandzki;

» w wyborach samorządowych – warto rozważyć wprowadzenie systemu pojedynczego głosu przechodniego jako zwiększającego swobodę wyborców i zmniejszającego odsetek zmarnowanych głosów. Jest to rozwiązanie dość skomplikowane, gdy chodzi o ustalenie wyników wyborów, ale proste dla wyborców.



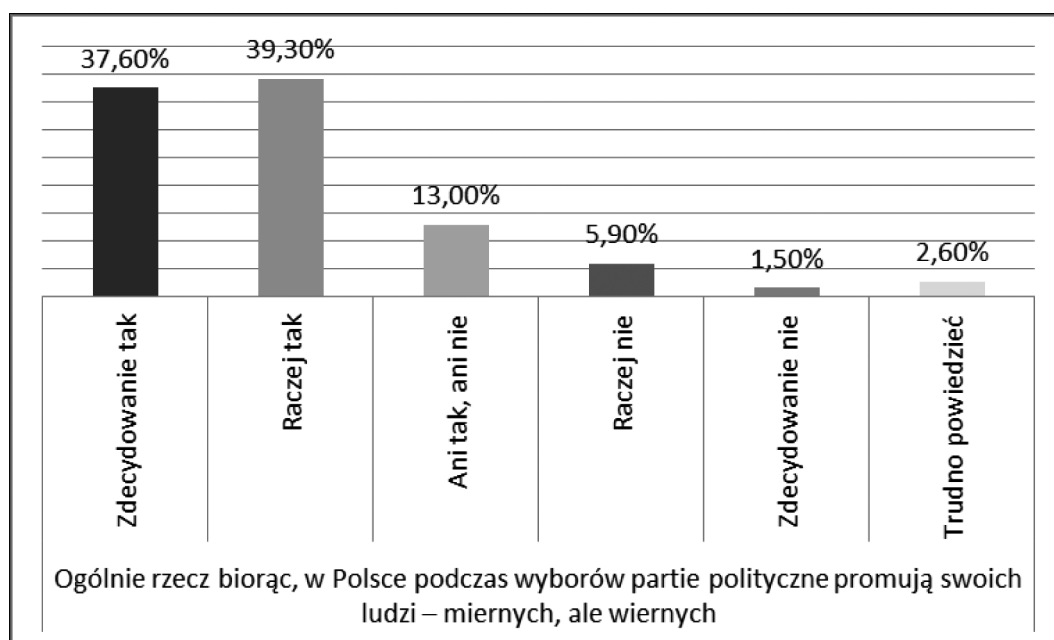
Jak ułatwić kandydowanie?

Problem: na kogo głosować?

Według badań przeprowadzonych na zlecenie Fundacji Batorego w październiku 2012 roku (zob. Załącznik) wśród przyczyn, dla których wyborcy zdecydowali się pozostać w domu w czasie ostatnich wyborów parlamentarnych, najważniejszy był „brak odpowiedniego kandydata/ odpowiedniej partii”. Ten powód wskazało 18,5 proc. ankietowanych. Bardziej szczegółowe pytania zadane ankietowanym pozwalają dookreślić, co kryje się za tym ogólnym stwierdzeniem. Okazuje się, że najwięcej respondentów (odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”), bo aż 76,9 proc., uznaje, że podczas wyborów partie polityczne promują swoich ludzi – mierznych, ale wiernych. Co ciekawe, nawet osoby, które wzięły udział w wyborach, w większości podzielają tę opinię, a zatem głosują niejako mimo krytycznego spojrzenia na ofertę partyjną.

Aż 76,9 proc. ankietowanych uznaje, że podczas wyborów partie polityczne promują swoich ludzi – mierznych, ale wiernych

Wykres. Rozkład odpowiedzi w badaniu na temat przyczyn niegłosowania



Wyborcy nie tylko są niezadowoleni z dostępnej oferty, ale też mogą wybierać spośród coraz mniejszej liczby kandydatów

Szczegółowa analiza wyników badania potwierdza tezę, że absencja wyborcza jest w znacznej mierze wynikiem niezadowolającej oferty, przede wszystkim ze strony partii politycznych. Z drugiej strony analiza danych statystycznych dotyczących ostatnich wyborów pokazuje jeszcze inną niepokojącą tendencję – spadek „podaży” kandydatów, co może jeszcze bardziej zniechęcać do głosowania.

Okazuje się bowiem, że liczba obywateli ubiegających się o mandat w kolejnych wyborach nie tylko nie rośnie, ale w niektórych przypadkach także spada. Przykładowo: w ostatnich wyborach do Sejmu startowało o ponad 0,5 tys. mniej kandydatów niż w wyborach w 2001 roku, a wyborach w 2007 roku – aż o blisko 2 tys. kandydatów mniej. Problem jest szczególnie widoczny w wyborach samorządowych. Dla przykładu: w wyborach w 2010 roku o stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta ubiegało się aż o 2,5 tys. kandydatów mniej niż w 2002 roku. Co więcej, w wyborach w 2010 roku aż w 302 gminach i miastach zarejestrowano w wyborach tylko jednego kandydata, a zatem wybory były wyłącznie formalnością. Nie towarzyszyła im poważna rywalizacja o względy wyborców. W 2001 roku takich przypadków było trzy razy mniej¹⁹. Dane te nie przesądzają wprawdzie o poziomie kandydatów, ale można zakładać, że malejąca liczba kandydatów raczej nie wpływa pozytywnie na zadowolenie wyborców z oferty, którą mają do dyspozycji.

Niezadowolająca i niewystarczająca „podaż” kandydatów w wyborach może realnie zaniżyć frekwencję

Zaprezentowane powyżej wyniki badań oraz dane statystyczne wskazują na realny problem, który może znacząco zaniżyć frekwencję wyborczą – niezadowolającą i niewystarczającą „podaż” kandydatów. Kluczowymi wyzwaniami stają się więc: podniesienie jakości oferty wyborczej (szczególnie partyjnej) i usunięcie barier, stworzenie lepszych warunków do kandydowania.

Nie istnieje jedno rozwiązanie tych problemów, ale doświadczenia państw legitymujących się wyższą frekwencją w wyborach i większym poziomem satysfakcji obywateli z jakości życia politycznego wskazują, że wiele może zależeć od partii politycznych. Wynika to z faktu, że partie są głównymi aktorami w demokratycznym systemie politycznym. Nie oznacza to oczywiście, że partie można obarczyć w całości zarzutami o niską jakość życia politycznego. Równie dużo zależy od samych obywateli, ich przygotowania (kompetencji, wiedzy, umiejętności) do uczestnictwa w demokracji.

To jednak na partiach politycznych spoczywa szczególna odpowiedzialność za to, jak i czy obywatele chcą korzystać z biernego prawa wyborczego. To partie w największym stopniu są forum politycznego zaangażowania obywateli, a aktywność w ramach partii, co w systemie demokratycznym naturalne, poprzedza start w wyborach. Dlatego też, poszukując metod ułatwienia obywatelom kandydowania, warto zastanowić się głównie nad partyjnymi mechanizmami wyłaniania kandydatów w wyborach. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie, że partie pozostają organizacjami otwartymi, gdzie proces wyłaniania kandydatów, będący swoistymi prawami, przebiega według jasnych i możliwie najbardziej demokratycznych reguł.

W związku z tym w dalszej części analizujemy reguły wyłaniania kandydatów stosowane przez główne partie polityczne w Polsce (ściślej: partie parlamentarne) oraz obowiązujące w tym zakresie wymogi konstytucyjne i ustawowe. Następnie przedstawiamy rozwiązania stosowane w innych państwach. Na tej podstawie sfor-

¹⁹ Dane za serwisem internetowym Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl.

mułowaliśmy listę propozycji zmian, które mogą przyczynić się do stworzenia warunków ułatwiających kandydowanie w wyborach większej grupie obywateli.

Odrębnym wyzwaniem jest usunięcie barier zniechęcających potencjalnych kandydatów niepartyjnych. Ten problem rozpatrzemy w kontekście wyborów samorządowych, gdzie szczególnie widoczny jest spadek liczby kandydatów. Jednocześnie to właśnie wybory samorządowe stwarzają najwięcej możliwości niepartyjnym komitetom wyborczym. Dlatego też w dalszej części przeanalizujemy zasady rządzące wyborami lokalnymi i regionalnymi pod kątem ewentualnych barier i ograniczeń w kandydowaniu.

Jak polskie partie wyłaniają kandydatów?

Przepisy regulujące działalność partii politycznych, w tym ich aktywność wyborczą, mieszczą się obecnie w trzech najważniejszych aktach prawa powszechnie obowiązującego:

- a) **Konstytucji RP;**
- b) **Ustawie z 27 czerwca 1997 roku – o partiach politycznych;**
- c) **Ustawie z 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy.**

Konstytucja w art. 11 ust. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Z przepisu tego nie wynika bezpośredni obowiązek wyłaniania kandydatów partyjnych w procedurze zapewniającej udział wszystkich członków partii czy ograniczającej „wodzowski” tryb podejmowania decyzji w tej sprawie. Można jednak przyjąć, że obowiązek „wpłymania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” mieści w sobie nie tylko demokratyczny charakter zewnętrznej aktywności partii, ale także demokratyczny kształt procedur i praktyk wewnętrznych.

W tym kierunku podąża ogólna zasada organizacji partii politycznych wyrażona w art. 8 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem: „Partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów”. Zasada ta – a można ją określić jako dyrektywy demokracji wewnątrzpartyjnej – nie znajduje jednak rozwinięcia w szczegółowych przepisach ustawy o partiach politycznych, które gwarantowałyby demokratyczny charakter procedur wyłaniania kandydatów partyjnych w wyborach.

Podobnych gwarancji nie sposób też doszukać się w nowym Kodeksie wyborczym. Wprawdzie reguluje on funkcjonowanie komitetów wyborczych utworzonych przez partie polityczne, jednakże pozostawia kwestię wewnętrznych procedur wyłaniania kandydatów poza zakresem swojej regulacji.

Z tego względu poniższa analiza oparta jest na treści statutów partii politycznych, które w ostatnich wyborach parlamentarnych weszły do Sejmu. Analiza ogranicza się do statutów jako dokumentów o charakterze konstytucji partyjnych, których zgodność z obowiązującym prawem podlega kontroli sądowej w toku rejestracji partii czy dokonywania zmian w statucie. Analiza ograniczona jest również do procedur wyłaniania kandydatów w wyborach parlamentarnych.

Innym wyzwaniem jest usunięcie barier zniechęcających potencjalnych kandydatów spoza partii, szczególnie w wyborach samorządowych

Główne partie parlamentarne (PO i PiS) o nazwiskach swoich kandydatów decydują w gronie kilku czy kilkunastu liderów partyjnych

Zdecydowanie najbardziej demokratyczne i oparte na decentralizacji zasady wyłaniania kandydatów obowiązują w Polskim Stronnictwie Ludowym

Partia	Regulacja wyłaniania kandydatów
Platforma Obywatelska	Zgodnie z przepisami statutu PO uchwalanie zasad wyłaniania i zatwierdzania kandydatów Platformy w wyborach parlamentarnych, wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach do samorządu terytorialnego należy do Zarządu Krajowego partii. Zarząd Krajowy ma też kompetencję do dokonywania, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, na wniosek przewodniczącego Platformy zmian zatwierdzonych kandydatów lub list kandydatów Platformy w wyborach parlamentarnych, wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach do samorządu terytorialnego. Zatwierdzanie kandydatów i list kandydatów w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego należy do Rady Krajowej PO. Warto podkreślić, że wcześniej do Rady Krajowej należało też uchwalanie zasad wyłaniania i zatwierdzania kandydatów. Obecnie kompetencja ta, jak wskazano wyżej, przeszła w ręce Zarządu Krajowego. Należy to niewątpliwie traktować jako regres, gdy chodzi o stopień demokratyzacji.
Prawo i Sprawiedliwość	Główną rolę w kształtowaniu list kandydatów PiS odgrywa prezes partii. Przedkłada on do akceptacji Komitetu Politycznego listy kandydatów PiS w wyborach parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP. Skład samego Komitetu Politycznego jest ograniczony do kilkunastu liderów partii, na których wybór mniej lub bardziej bezpośredni wpływ ma prezes PiS (większość członków Komitetu Politycznego wybierana jest na wniosek prezesa PiS).
Ruch Palikota	Uchwalanie zasad dotyczących wyłaniania kandydatów Ruchu Palikota w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego należy do Komitetu Krajowego Ruchu Palikota, który składa się z przewodniczącego Ruchu i 41 przewodniczących zarządów okręgowych. Zatwierdzanie list kandydatów do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego należy już jednak do pięcioosobowego Zarządu Krajowego partii.
Polskie Stronnictwo Ludowe	Model tworzenia list wyborczych w PSL w porównaniu do pozostałych ugrupowań charakteryzuje się pewnym stopniem decentralizacji i demokratyzacji. Kandydatów wskazuje się bowiem na szczeblu wojewódzkim, poprzez wojewódzką konwencję wyborczą PSL, w której skład wchodzi m.in. członkowie zarządu województwa oraz członkowie partii pełniący funkcje publiczne w danym województwie (np. wojewodowie czy marszałkowie województw). Statut wskazuje też, że spory dotyczące kandydatów i kolejności na liście rozstrzyga ostatecznie w głosowaniu właściwy zarząd wojewódzki partii.
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Zarząd Krajowy (kilkunastoosobowy) przygotowuje listy kandydatów partii w wyborach do Sejmu i Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego. Zatwierdzenie list należy do kompetencji Rady Krajowej. Warto odnotować, że przed kilkoma miesiącami do statutu partii wprowadzono postanowienia umożliwiające przeprowadzanie wyborów przewodniczącego partii w trybie prawyborów.

Jedyną polską eksperyment z wyłanianiem kandydatów w formie prawyborów zakończył się skandalem

Jedyną polską partią, która na szeroką skalę zdecydowała się na wyłanianie swoich kandydatów w wyborach parlamentarnych w drodze prawyborów, była Platforma Obywatelska. Stało się to jednak tylko raz – przed wyborami parlamentarnymi w 2001 roku. Prawyborzy w PO odbyły się 4 czerwca 2001 roku (celowa zbieżność z datą wyborów do Sejmu kontraktowego z 1989 roku). Do głosowania było uprawnionych ok. 10 tys. działaczy Platformy Obywatelskiej. Zaniechanie tej formuły wyłaniania kandydatów było podyktowane zapewne obawami liderów partyjnych przed ich oceną ze strony tzw. dołów. Jednakże sam przebieg elekcji dostarczył argumentów przeciwnikom tego rozwiązania – prawyborzy w Toruniu zakończyły się wielkim skandalem związanym z podejrzeniami o nieuczciwe wspieranie jednego z kandydatów. W efekcie wyniki prawyborów w tym mieście, a także w Płocku, zostały unieważnio-

ne²⁰. Od tego czasu kandydatów PO w wyborach do różnych szczebli władzy publicznej wyłania się w procesie decyzyjnym zapewniającym decydujący głos najwyższym władzom partyjnym.

W 2010 roku w trybie prawyborów otwartych dla wszystkich członków partii wyłoniono kandydata PO na Prezydenta RP. Należy jednak pamiętać, że nie towarzyszyły temu zmiany w statucie partii sankcjonujące ten tryb wyboru kandydata. W związku z tym nie ma gwarancji, że prawyborzy prezydenckie staną się na trwałe metodą wyłaniania kandydatów PO na stanowisko głowy państwa. Ponadto eksperci zwrócili uwagę na nieco fasadowy charakter tej rywalizacji – miała ona niewiele wspólnego z otwartymi prawyborami, różnice między kandydatami były niewielkie, a rywalizacja między nimi toczyła się w bardzo umiarkowanej temperaturze.

Z analizy wewnątrzpartyjnych regulacji dotyczących wyłaniania kandydatów w wyborach wynika kilka wniosków:

- » **dominuje scentralizowany w rękach wąskiej grupy partyjnych liderów tryb wyłaniania kandydatów w wyborach;**
- » **udział bardziej reprezentatywnych organów (rady krajowe, zjazdy delegatów) ogranicza się do zatwierdzenia listy przygotowanej przez zarząd partii, bez możliwości dokonywania zmiany, co czyni udział tych organów w całym procesie iluzorycznym;**
- » **główne partie (PO i PiS) w ostatnich latach jeszcze bardziej skonsolidowały rządy w rękach władz naczelnych;**
- » **jedynie PSL stosuje bardziej demokratyczny, a przede wszystkim zdecentralizowany system wyłaniania kandydatów na szczeblu wojewódzkich struktur partyjnych.**

Okazuje się zatem, że konstytucyjna zasada demokratycznego działania partii, odnosząca się również do mechanizmów wewnątrzpartyjnych, jest w polskich partiach realizowana w bardzo ograniczonym zakresie, gdy chodzi o ustalanie składu ich list wyborczych. W tej sytuacji trudno się dziwić, że wyborcy widzą kandydatów przeważnie jako „miernych, ale wiernych” żołnierzy partyjnych. Takich kandydatów preferują wewnątrzpartyjne mechanizmy tworzenia list wyborczych, oparte na arbitralnych, nieprzejrzystych i niedemokratycznych zasadach. Trudno bowiem mówić o rzeczywistości skutecznej weryfikacji „kandydatów na kandydatów”, gdy o składzie list wyborczych w całym kraju decyduje się w zaciszu gabinetu szefa partii.

W polskich partiach dominuje scentralizowany w rękach wąskiej grupy partyjnych liderów tryb wyłaniania kandydatów w wyborach

²⁰ Rokita wzywa do respektowania wyników prawyborów, „Rzeczpospolita”, 02.07.2001.

Więcej demokracji – lepsi kandydaci?

Jestem sceptyczna w stosunku do inżynierii politycznej i raczej się obawiam przeregulowania niż niedoregulowania.

prof. Mirosława Grabowska na temat pomysłu ściślejszego uregulowania procedur wyłaniania kandydatów partyjnych, wypowiedź na seminarium Fundacji Batorego, 12.03.2012

Wśród ekspertów zdania na temat wpływu partyjnych mechanizmów wyłaniania kandydatów na jakość oferty dla wyborców są podzielone. Dr **Jarosław Flis (Uniwersytet Jagielloński)** podkreśla, że prawyborczy czy też ustawowa regulacja wyłaniania kandyda-

tów partyjnych to rozwiązania stosowane w stosunkowo nielicznych państwach, charakteryzujących się szczególnymi cechami ustrojowymi czy też odmiennym systemem wyborczym (np. Niemcy). Podobnie uważa **Paweł Grzelak (Polska Akademia Nauk)** – stwierdził on, że nie należy demonizować obecnego stanu partii politycznych w Polsce, gdyż w porównaniu z niektórymi państwami naszego regionu (takimi jak Węgry, Czechy, Litwa) jakość życia politycznego w naszym kraju nie wydaje się najgorsza. Uznał też, że nie należy ingerować zanadto w życie wewnątrzpartyjne. Partie w systemie demokratycznym występują jego zdaniem jako „kontraktorzy” zaangażowani przez społeczeństwo do skutecznej realizacji określonej polityki. Państwo nie powinno natomiast – poprzez odpowiednie regulacje – dążyć do demokratyzacji tych instytucji, tak jak nie demokratyzuje innych agend, takich jak chociażby policja czy inne służby państwowe.

Prof. **Katarzyna Sobolewska-Myślik (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie)** sceptycznie odnosi się szczególnie do koncepcji prawyborów jako metody wyłaniania kandydatów partyjnych. Jej zdaniem prawyborczy mogłyby uniemożliwić partiom efektywne działanie i realizację programu wyborczego. Podkreśliła też, że w państwach, gdzie funkcjonuje model prawyborów (np. Wielka Brytania), z reguły przebiegają one pod kontrolą partyjnej centrali, która może zablokować wyniki prawyborów i ma głos decydujący przy formułowaniu ostatecznej wersji list kandydatów.

Z innej perspektywy pomysł prawyborów skrytykował dr **Barłomiej Michalak (Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu)**. Wyraził on obawy natury praktycznej. Jego zdaniem wprowadzenie ustawowej regulacji wyłaniania kandydatów partyjnych w prawyborach wymagałoby wyznaczenia organu odpowiedzialnego za kontrolę przestrzegania tych wymogów. Tymczasem Państwowa Komisja Wyborcza jako najbardziej odpowiedni organ do tego typu działań jest już i tak bardzo obciążona zadaniami związanymi z organizacją wyborów czy kontrolą finansów partyjnych. Niemniej jednak dr Michalak nie odrzucił całkowicie pomysłu bardziej szczegółowego uregulowania zasad tworzenia partyjnych list wyborczych.

Większą otwartość na propozycję ustawowej regulacji wyłaniania kandydatów wewnątrzpartyjnych wykazuje prof. **Jacek Raciborski (Uniwersytet Warszawski)**. Zgadza się on, że być może dobrym rozwiązaniem byłoby uregulowanie przynajmniej ogólnych

Trzeba przynajmniej wziąć pod uwagę włączenie struktur okręgowych, regionalnych w decydowanie o kształcie list wyborczych, rad wojewódzkich itp. Takie rozwiązanie nie naruszy partyjnej autonomii.

prof. Jacek Raciborski, wypowiedź na seminarium Fundacji Batorego, 12.03.2012

zasad wyłaniania kandydatów partyjnych w przepisach ustawy o partiach politycznych czy w Kodeksie wyborczym. Popiera również rozwiązania, które miałyby polegać na zwiększeniu udziału w procesie wyboru kandydatów ciał przedstawicielskich zapewniających szerszą reprezentację członków partii (rady krajowe itp.).

Wydaje się, że ze względu na wagę problemu nie warto odrzucać pomysłu „wymuszania” na partiach większej przejrzystości i bardziej demokratycznych procedur wyłaniania kandydatów. Należy się natomiast bliżej przyjrzeć metodom, które są w tej dziedzinie dostępne i praktykowane w innych państwach. Na omówienie zasługują dwa główne nurty rozwiązań:

- » **ustawowy wymóg przeprowadzenia głosowania nad wyborem kandydatów przez lokalne i regionalne struktury partyjne (Niemcy);**
- » **prawybory w oparciu o wewnątrzpartyjne regulacje, bez obowiązku ich przeprowadzenia wynikającego z przepisów prawa (Francja, Włochy).**

Rozwiązania te przedstawiamy bardziej szczegółowo poniżej jako materiał do przemyśleń na temat ewentualnych zmian w regulacjach wyłaniania kandydatów przez polskie partie polityczne.

Niemcy Ustawa o partiach politycznych oraz ordynacja wyborcza do Bundestagu²¹ szczegółowo określają wewnątrzpartyjną procedurę wyłaniania kandydatów partii w wyborach do Bundestagu (niższa izba parlamentu niemieckiego) oraz landtagów (parlamenty krajów związkowych). Dana osoba może zostać kandydatem z ramienia określonej partii w okręgu wyborczym tylko wówczas, jeśli zostanie wyłoniona przez zgromadzenie członków ugrupowania w danym okręgu wyborczym lub przez zgromadzenie delegatów (przedstawicieli) wybranych przez wszystkich członków partii. Uprawnieni do głosowania w tych swoistych prawyborach są wszyscy członkowie danej partii, którzy mogą głosować w wyborach do Bundestagu lub landtagu w danym okręgu wyborczym.

Partyjne prawybory przeprowadza się w głosowaniu tajnym. Kandydaci winni mieć zapewnioną możliwość zaprezentowania się elektorom oraz przedstawienia im propozycji swojego programu wyborczego. Organ wykonawczy partii na szczeblu kraju związkowego, a tam, gdzie brak jest struktur landowych – organ wykonawczy innego regionalnego szczebla obejmującego dany okręg wyborczy, może zgłosić sprzeciw wobec rozstrzygnięć podjętych przez zgromadzenie członków partii bądź zgromadzenie delegatów. Wówczas obligatoryjnie powtarza się głosowanie. Wyniki powtórnego głosowania są już ostateczne i nie podlegają dalszym sprzeciwom ze strony organów wykonawczych partii.

Dalsze szczegóły przeprowadzenia głosowania wewnątrzpartyjnego podlegają regulacji statutowej. Niemniej jednak należy zastrzec, że kopie protokołów głosowania, zawierające dokładne dane o miejscu i terminie głosowania, liczbie obecnych elektorów oraz wynikach głosowania, powinny być przedłożone właściwym organom administracji wyborczej odpowiedzialnym za rejestrację partyjnych list kandydatów.

Istotną rolę odgrywa osoba pełnomocnika (i zastępcy pełnomocnika) wyborczego partii. Osoba ta winna być wskazana

Dana osoba może
zostać kandydatem z ramienia
określonej partii
w okręgu wyborczym
tylko wówczas, jeśli zostanie
wyłoniona przez
zgromadzenie członków
ugrupowania w danym
okręgu wyborczym
lub przez zgromadzenie
delegatów (przedstawicieli)
wybranych przez
wszystkich członków
partii

²¹ *Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394).*

Nad prawidłowością partyjnych prawyborów czuwają organy administracji wyborczej

w partyjnej nominacji w danym okręgu wyborczym. Jeżeli pełnomocnik nie został tam wprost wskazany, przyjmuje się, że funkcję tę pełni pierwsza osoba podpisana pod nominacją. Pełnomocnik (oraz jego zastępca) jest jedynym podmiotem uprawnionym do składania oświadczeń i przyjmowania korespondencji dotyczącej nominacji partyjnej w danym okręgu. Po złożeniu listy kandydatów przez pełnomocnika wyborczego do Powiatowego Komisarza Wyborczego następuje weryfikacja zgłoszenia pod kątem zgodności z wymogami prawa wyborczego. Elementem procedury sprawdzającej prowadzonej przez Powiatową Komisję Wyborczą jest również ocena prawidłowości przebiegu wewnątrzpartyjnego procesu wyłaniania kandydatów. Od rozstrzygnięć Powiatowej Komisji Wyborczej przysługuje odwołanie do Landowej Komisji Wyborczej.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że niemiecka regulacja działania partii politycznych ze swoją nadzwyczaj szczegółową regulacją „życia wewnątrzpartyjnego” stanowi rozwiązanie unikatowe w skali światowej. Należy dodać, że gwarancją demokracji wewnątrzpartyjnej jest również art. 21 konstytucji RFN, zgodnie z którym „wewnętrzna organizacja partii musi odpowiadać zasadom demokratycznym”. Analogicznej, równie wyraźnej dyrektywy w przywołanych wyżej postanowieniach polskiej konstytucji brak.

W prawyborach organizowanych przez lewicową Partię Demokratyczną uprawnieni do udziału w głosowaniu byli nie tylko członkowie partii, ale wszyscy obywatele Włoch i obcokrajowcy posiadający prawo stałego pobytu w tym kraju

Włochy Organizowanie partyjnych prawyborów nie wszędzie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa. Niekiedy inicjatywa wyłaniania partyjnych kandydatów poprzez głosowanie członków partii, a nawet osób spoza nich, może wyjść od samych partii. Przykładem jest model prawyborów w partiach włoskich.

Ostatnie prawyборы partyjne odbyły się 25 października 2009 roku w lewicowej Partii Demokratycznej²². Co najciekawsze, uprawnieni do udziału w głosowaniu byli nie tylko członkowie partii, ale wszyscy obywatele Włoch i obcokrajowcy posiadający prawo stałego pobytu w tym kraju. Prawo głosu przysługiwało już po ukończeniu szesnastego roku życia. Jedynym warunkiem było dokonanie wpłaty wynoszącej dwa euro²³.

Wcześniej podobna formuła wyłaniania kandydatów była stosowana przez prawicową Ligę Północną w 1995 roku. Na szerszą skalę rozwinęła ją jednak dopiero centrolewica. W 2005 roku jej ówczesna reprezentacja wybrała w prawyborach swoich kandydatów do władz regionalnych w Apulii i Kalabrii. Również w 2005 roku zdecydowała o wyborze w tym trybie swojego kandydata na urząd premiera. Te prawyборы zakończyły się wielkim sukcesem, wzięło w nich udział ponad 4 mln głosujących. Dwa lata później, w 2007 roku, Partia Demokratyczna po raz pierwszy wybrała swojego przywódcę w drodze prawyborów. W głosowaniu uczestniczyło ponad 3 mln ludzi. Model prawyborów partyjnych nie przyjął się natomiast po prawej stronie włoskiej sceny politycznej. W ugrupowaniu premiera Silvia Berlusconiego Dom Wolności podejmowano jedynie pewne przymiarki do wprowadzenia prawyborów do organów władzy lokalnej. Na poziomie ogólnopaństwowym decyzje o listach kandydatów zapadają wewnątrz partii.

Francja Opierając się przede wszystkim na doświadczeniach włoskich, francuska Partia Socjalistyczna zdecydowała w 2011 roku o wyborze swojego kandydata w tegorocznych wyborach pre-

²² <http://www.partitodemocratico.it/gw/producer/producer.aspx?t=/speciali/assemblea09/home.htm>.

²³ R. Valsecchi, *Primary Elections For Italian Democratic Party. Last Rush For The Choice Of The PD's Leadership*, http://italy.suite101.com/article.cfm/primary_elections_for_italian_democratic_party.

zydenckich poprzez otwarte prawyборы. Wziąć w nich udział mogli nie tylko członkowie partii, ale wszyscy wyborcy. Warunkiem było podpisanie karty określającej katalog wartości lewicy oraz wpłacenie symbolicznego 1 euro na konto partii²⁴.

Prawyборы, w których zwyciężył ostatecznie François Hollande, zakończyły się znaczącym sukcesem frekwencyjnym. W pierwszej turze głosowało ponad 2 mln wyborców²⁵. W drugiej turze prawyборы cieszyły się jeszcze większym zainteresowaniem – wzięło w nich udział ok. 2,7 miliona obywateli²⁶.

Wielka Brytania W Partii Konserwatywnej historycznie utrwalony jest model wyłaniania kandydatów przez lokalne stowarzyszenia partyjne działające na szczeblu okręgów wyborczych. Od kilku lat torysi – po szumnych zapowiedziach premiera Davida Camerona o odbieraniu władzy partyjnym elitom i przekazywaniu jej zwykłym wyborcom – prowadzą rozmaite eksperymenty z prawyборami. W latach 2006–2010 ponad 100 razy przeprowadzono prawyборы w oparciu o dwa zasadnicze modele:

» **Spotkania dla wyborców z danego okręgu – frekwencja na nich zazwyczaj była jednak dość niska. Na spotkaniach pojawiało się średnio 300–400 wyborców, co stanowiło zaledwie ok. 0,5 proc. uprawnionych do głosowania.**

» **Głosowanie pocztowe – każdy z zarejestrowanych w danym okręgu wyborców mógł wyrazić poparcie dla swojego kandydata, przesyłając głos korespondencyjnie. To okazało się znacznie popularniejszym rozwiązaniem, choć zastosowano je tylko w dwóch okręgach wyborczych. W prawyборach wzięło tam udział odpowiednio 18 i 25 proc. uprawnionych do głosowania.**

Analiza przeprowadzona przez Institute for Government wykazała, że prawyборы nie spełniły jednego z głównych oczekiwań, jakie przed nimi postawiono, tj. nie przyczyniły się do zwiększenia reprezentatywności różnych grup społecznych wśród kandydatów partii. Przykładowo: nie przyniosły zwiększenia liczby kobiet kandydujących z ramienia Partii Konserwatywnej. Jedynie w przypadku prawyборów przeprowadzonych korespondencyjnie ten cel udało się osiągnąć, tzn. w obu okręgach zwyciężyły kobiety, pokonując mężczyzn dysponujących dużo większym od nich doświadczeniem w działalności politycznej. Znaczna część przebadanych głosujących deklarowała, że oddali głos na kandydatki również ze względu na to, że chcieli przyczynić się do zwiększenia udziału kobiet w działalności politycznej i partyjnej²⁷. Można zatem na prawyборы patrzeć także jako na instrument pośredniego zwiększania zaangażowania politycznego kobiet, alternatywny bądź uzupełniający dla systemu kwot czy parytetów.

W Partii Pracy wybór kandydatów również tradycyjnie opiera się na lokalnych strukturach partyjnych. Historycznie ich decyzje podlegały zatwierdzeniu przez Komitet Generalny Partii, który skupia przedstawicieli lokalnych władz partyjnych, a także związków

W prawyборach prezydenckich we Francuskiej Partii Socjalistycznej wzięło udział ok. 2,7 mln wyborców

Prawyборы w brytyjskiej Partii Konserwatywnej nie spełniły jednego z głównych oczekiwań, jakie przed nimi postawiono, tj. nie przyczyniły się do zwiększenia reprezentatywności różnych grup społecznych wśród kandydatów partii

²⁴ R. Hadas-Lebel, *A French Election American-Style*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/hadaslebel12/English>.

²⁵ *Hollande leads French left's presidential primary*, <http://www.reuters.com/article/2011/10/09/us-france-election-idUSTRE79829J20111009>.

²⁶ <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/16/francois-hollande-french-socialists-elections?intcmp=239>.

²⁷ R. Williams, A. Paun, *Party People, How do – and how should – British political parties select their parliamentary candidates?*, Institute for Government, s. 21–26; D. McSweeney, *Primary Elections for Britain*, „The Political Quarterly” 2010, nr 4, s. 537–544.

zawodowych i organizacji działających w ramach ruchu labourystowskiego. Obecnie rola Komitetu została nieco ograniczona – odpowiada on za sporządzenie krótkiej listy kandydatów, ale ostatecznego wyboru dokonują członkowie partii na spotkaniach wyborczych bądź w głosowaniu pocztowym. Opiera się ono na wprowadzonej w 1994 roku zasadzie *One Member One Vote* (każdy członek partii dysponuje jednym głosem), która podkreśla brak uprzywilejowania partyjnej „góry” w procesie wyłaniania kandydatów.

Częściowo pod wpływem działań torysów, a także w ramach zmian wymuszonych przegranymi wyborami, Partia Pracy rozważa obecnie rozszerzenie formuły selekcji kandydatów poprzez włączenie w cały proces swoich zwolenników nienależących do partii. Na kongresie w 2010 roku zdecydowano o wprowadzeniu kategorii „zarejestrowanych sympatyków” partii, którzy w przyszłości będą mogli uczestniczyć w wyborach władz partyjnych i kandydatów w wyborach bez konieczności bycia członkiem Labour Party²⁸.

Kandydowanie w wyborach samorządowych – bariery formalne i nieformalne

Systematycznie rośnie

liczba gmin, gdzie do wyborów na wójta/burmistrza staje tylko jeden kandydat

W wyborach parlamentarnych głównym problemem pozostaje jakość oferty przedstawianej przez kandydatów partyjnych. Na poziomie samorządowym obserwujemy inną niepokojącą tendencję: zmniejszającą się liczbę kandydatów, szczególnie w bezpośrednich wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

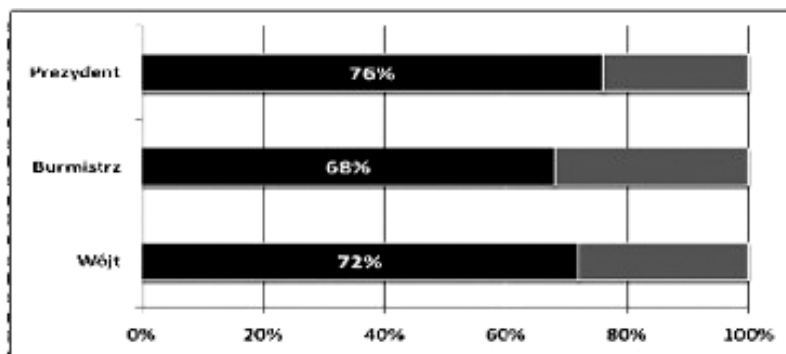
Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miało wzmocnić demokrację lokalną i uczynić władzę bardziej odpowiedzialną, lepiej kontrolowaną przez obywateli. Przy okazji jednak doprowadziło do istotnej zmiany układu sił w samorządzie gminnym – „od władzy radnych do władzy jednoosobowych organów wykonawczych”²⁹. Ostała rola rad gmin (stały się bardziej organem kontrolnym i zatwierdzającym niż w pełni stanowiącym), wyłoniła się grupa lokalnych liderów cieszących się dużym poparciem społecznym. Z drugiej strony analiza wyników trzech kolejnych wyborów bezpośrednich wskazuje na kilka potencjalnie niebezpiecznych i niepokojących zjawisk:

» **Rosnąca liczba gmin, w których do wyborów staje tylko jeden kandydat.** W 2002 roku było ich 96, w 2006 roku – już 276, a w 2010 roku – aż 302. Oznacza to, że w ponad 10 proc. gmin trudno mówić o pełnoprawnych wyborach na najważniejsze tam stanowisko. W dodatku systematycznie spada ogólna liczba kandydatów: z ponad 10 tys. w 2002 roku do niewiele ponad 7,7 tys. osiem lat później. Maleje także liczba gmin, gdzie do wyboru konieczne jest przeprowadzenie drugiej tury głosowania.

» **Bardzo wysoki wskaźnik wybieralności na drugą i kolejną kandydaturę.** Nie jest to zjawisko *per se* negatywne, ale w połączeniu z malejącą liczbą kandydatów może budzić wątpliwości co do stanu lokalnej demokracji w wielu gminach. Poniższy schemat przedstawia dokładne dane dotyczące reelekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

²⁸ R. Williams, *Akash Paun, Party People, How do – and how should...*, op.cit., s. 27–32.

²⁹ A. Krasnowolski, *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010, s. 6.



Schemat. Procent powtórných wyborów na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta w 2010 roku w stosunku do roku 2006

Źródło: J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków 2011, s. 61.

W ostatnich latach pojawiały się pomysły, by wzorem urzędu Prezydenta RP wprowadzić ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do dwóch³⁰. Takie rozwiązanie na szczeblu lokalnym jest stosowane w niektórych stanach USA, np. w Nowym Jorku obowiązuje ograniczenie kadencji burmistrza do trzech (wcześniej do dwóch). Idea ta została jednak skrytykowana przez wielu ekspertów, w tym jednego z twórców odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce – prof. Jerzego Regulskiego³¹, jako nieskuteczny lek na potencjalne patologie wynikające ze zbyt długiego sprawowania władzy w gminie.

» **Bardzo niewielka liczba kobiet na stanowiskach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Według danych zgromadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej: „na podstawie analizy wyników wyborów samorządowych w 2006 i 2010 roku do władz wykonawczych ze względów na płeć należy stwierdzić, że organy te są silnie zdominowane przez mężczyzn. Zarówno w 2006, jak i 2010 roku ponad 90 proc. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast to mężczyźni (w 2010 roku w stosunku do 2006 roku liczba kobiet w tych organach wzrosła jedynie o ok. 1 pkt. proc)”³².**

Opisane problemy, jak się wydaje, w najmniejszym stopniu dałyby się rozwiązać poprzez zmiany prawne. Stanowią raczej wyzwanie dla samych społeczności lokalnych. Ewidentny kryzys zaangażowania w bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast świadczy bowiem o osłabionych zdolnościach kontroli władzy

Są wójtowie i burmistrzowie, którzy rządzą nawet przez pięć kadencji. Ale czy samo w sobie jest to złe? Zmiana powinna się dokonywać wtedy, kiedy tego chcą ludzie, a nie dlatego, że ktoś rządzi długo. Tu raczej widzę problem: samorząd nadal nie jest wystarczająco zakotwiczony w świadomości społecznej, nie zawsze więc powstają społeczne siły, które potrafią coś zmienić.

prof. Jerzy Regulski dla „Dziennika Bałtyckiego”, 28.07.2010

³⁰ Taki pomysł zgłaszali m.in. politycy Prawa i Sprawiedliwości: http://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/artykuly/453030,pis_wojtowie_i_burmistrzowie_na_dwie_kadencje.html.

³¹ J. Regulski, *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, <http://www.dziennikbaaltycki.pl/artykul/287242,prof-regulski-ograniczenie-liczby-kadencji-nie-jest-recepta,id,t.html>.

³² J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków 2011, s. 49.

Zarówno w 2006, jak i 2010 roku ponad 90 proc. wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast to mężczyźni

i budowania alternatywy dla aktualnych elit. W wielu przypadkach problemem jest też uprzywilejowana pozycja kandydata, który aktualnie piastuje funkcję. Trudno natomiast wskazać szczególne bariery prawne, które należałoby usunąć, aby bezpośrednim wyborom organów wykonawczych w samorządzie gminnym dać nowy impuls. Na pewno jednak należy się z tym problemem zmierzyć, zanim wprowadzi się również wybory bezpośrednie starostów czy marszałków województw, co postulowała m.in. Platforma Obywatelska³³. Za ostrożnością przy rozszerzaniu wyborów bezpośrednich na starostów czy marszałków województw przemawiają też względy natury ustrojowej, o których wspomina np. prof. Michał Kulesza (zob. wypowiedź w ramce obok).

Działania prawne mogą być przydatne przy usuwaniu innych barier czy ograniczeń kandydowania w wyborach samorządowych. Z tego punktu widzenia szczególnie ważne wydają się dla nas uła-

Problem polega na tym, że jeżeli mamy bezpośredni wybór wójta czy burmistrza, to on jest osobą z demokratycznym mandatem w sferze zarządzania. Jakby taki mandat miał też starosta, stworzylibyśmy znacznie większe napięcie ambicjonalne, niż mamy teraz. Każdy western to pokazuje – w miejscowości może być tylko jeden szeryf, jak będzie dwóch, to się pozabijają. Rola starosty jest subsydiarna, bo rola powiatu jest subsydiarna w stosunku do gmin.

prof. Michał Kulesza (UW) na temat propozycji bezpośrednich wyborów starostów, wypowiedź dla PAP, 20.04.2011

twienia znoszące ograniczenia dla najmniejszych lokalnych komitetów wyborczych startujących w wyborach do rad gmin, czyli komitetów wyborców i organizacji społecznych. Przeanalizowaliśmy przepisy Kodeksu wyborczego pod kątem wymogów, jakie mogą stanowić barierę ich aktywności wyborczej, i zidentyfikowaliśmy co najmniej trzy z nich, których usunięcie można rozważyć bez narażania się na poważne zagrożenia dla rzetelności i prawidłowości wyborów:

(1) Zbyt rygorystyczne zasady rejestracji kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Chodzi przede wszystkim o zniesienie bądź ograniczenie wymogu wskazującego, że prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. Ogranicza to ryzyko wyboru kandydata bez istotnego poparcia w radzie, ale jednocześnie może skutecznie zniechęcać potencjalnych kandydatów, którzy mogliby przynajmniej ożywić kampanię wyborczą.

W wyborach samorządowych rozważyć trzeba zmianę sposobu finansowania kampanii wyborczej, przede wszystkim wiążącą się z łącznym rozliczaniem wydatków komitetów wyborczych, bez rozbicia na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

dr Piotr Uziębło, ekspertyza dla Fundacji Batorego

(2) Zbyt małe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin. W wyborach do rad miast na prawach powiatu na okręg wyborczy powinno przypadać od 5 do 10 mandatów, w zależności od decyzji rady gminy ustalającej dokładny podział gminy na okręgi. W praktyce dominują małe okręgi (5–7 mandatów), co przy proporcjonalnym systemie wyborczym ogranicza szansę mniejszych komitetów na uzyskanie mandatów, nawet jeśli przekroczą próg wyborczy. W efekcie naturalny próg wyborczy może ulec zwiększeniu nawet

³³ Uchwała III Krajowej Konwencji Platformy Obywatelskiej RP o dalszej reformie systemu wyborczego w samorządzie terytorialnym, 21 maja 2006 roku.

do kilkunastu procent. Jak podał na seminarium Fundacji Batorego dr Piotr Uziębło, często nawet przekroczenie 7 proc. czy 8 proc. głosów nie przekłada się na mandaty (w wyborach do rady miasta w Skierniewicach w 2010 roku nawet przekroczenie 11 proc. nie pozwoliło na ich uzyskanie). Warto rozważyć w tej sytuacji zmianę nakazującą traktowanie miasta jako jednego okręgu wyborczego, co zwiększyłoby reprezentatywność wyborów, a przede wszystkim szansę mniejszych komitetów na uzyskanie mandatów.

(3) Uprzywilejowanie partii politycznych względem komitetów organizacji społecznych i wyborców w kwestii finansowania kampanii. Jak zwraca uwagę dr Piotr Uziębło (Uniwersytet Gdański): „W wyborach samorządowych rozważyć trzeba zmianę sposobu finansowania kampanii wyborczej, przede wszystkim wiążącą się z łącznym rozliczaniem wydatków komitetów wyborczych, bez rozbicia na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzi to do nieuzasadnionego, nadmiernego uprzywilejowania komitetów ugrupowań ogólnopolskich czy też regionalnych w stosunku do komitetów lokalnych. Obecnie obowiązujący system pozwala na minimalizację kosztów kampanii w tych jednostkach, w których dane ugrupowanie nie posiada większych szans na sukces wyborczy, i ich wydatkowanie w tych okręgach, w których taka możliwość ma realny charakter. Prowadzi to do nieuczciwej konkurencji, w której komitety lokalne mają stosunkowo niewielkie limity wydatków na kampanię, a komitety ponadlokalne mogą już na wstępie zyskiwać przewagę finansową, naruszającą zasadę równości szans wyborczych”.

(4) Nadmiernie rygorystyczne wymogi formalne związane z funkcjonowaniem komitetów wyborczych. Przedstawiciele wielu lokalnych komitetów wyborczych apelują o złagodzenie przepisów określających obowiązki komitetów, a przynajmniej ułatwienie wywiązywania się z tych obowiązków. Przykładem jest wymóg założenia rachunku bankowego komitetu. Okazuje się w praktyce, że banki niechętnie świadczą tę usługę na rzecz komitetów ze względu na krótki okres ich funkcjonowania. Innymi słowy, z perspektywy banków jest to usługa nieopłacalna. Wydaje się, że zachowując wymóg prowadzenia przez komitet rachunku, należy jednak prawnie zobowiązać banki do ich otwierania.

Jak ułatwić kandydowanie. Podsumowanie

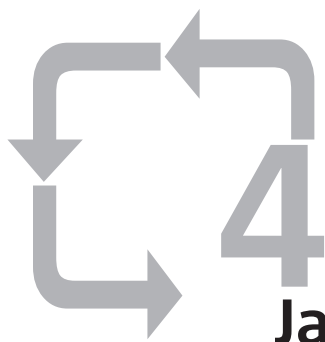
CELE:

- » lepsza jakość oferty partyjnej;
- » bardziej przejrzyste, otwarte i demokratyczne reguły wyłaniania kandydatów;
- » lepsze warunki dla aktywności lokalnych komitetów wyborczych.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

- » bardziej precyzyjne uregulowanie partyjnych procedur wyłaniania kandydatów w wyborach – szersze gwarancje demokracji wewnątrzpartyjnej, większa rola ciał przedstawicielskich (rozmaitych rad krajowych czy konwencji);
- » wsparcie dla bardziej demokratycznych niż minimalne wymogi ustawowe standardów ustanawianych przez same partie, np. specjalne ułatwienia w przeprowadzaniu prawyborów polegające

na możliwości pobierania drobnych datków w zamian za prawo udziału w prawyborach; wsparcie techniczne i organizacyjne dla prawyborów ze strony administracji wyborczej (PKW);
» zmiany w sposobie organizacji i finansowania wyborów samorządowych, dzięki którym zniweluje się uprzywilejowanie komitetów partyjnych i zwiększy szanse komitetów tworzonych przez lokalne społeczności.



Jak skutecznie informować i edukować o wyborach?

Problem: wyborca niedoinformowany i nieświadomy

Badania potwierdzają, że jedną z ważnych barier w korzystaniu z prawa do głosowania jest brak informacji na temat wyborów – procedur głosowania i kandydatów. Według badań CBOS z 2011 roku najczęściej deklarowaną przyczyną niegłosowania jest brak wiedzy na temat kandydatów i programów (19 proc.). Należy dodać, że w porównaniu z takim samym badaniem z 2004 roku więcej osób jako powód planowanej absencji lub wahań co do udziału w wyborach deklarowało niewiedzę na temat partii, kandydatów i programów oraz brak zainteresowania polityką, natomiast rządziej mówi się o wyborczym rozczarowaniu czy braku zaufania i niechęci do polityków³⁴.

Wydaje się więc, że wyborcy w coraz większym stopniu czują się niedoinformowani i nieprzygotowani do podejmowania świadomych rozstrzygnięć. Okazuje się, że kosztujące dziesiątki milionów złotych kampanie wyborcze, partyjne spoty i materiały informacyjne, a nawet coraz większa dostępność informacji w internecie nie dają wyborcom poczucia świadomego głosowania.

Polskie przepisy prawa wyborczego nakładają na organy wyborcze i inne organy władzy publicznej bardzo ograniczone obowiązki w zakresie informowania obywateli o procedurach wyborczych. Dopiero Kodeks wyborczy wpisał prowadzenie działań informacyjnych do katalogu zadań Państwowej Komisji Wyborczej, który omówiliśmy w pierwszym rozdziale raportu. Dominującym źródłem informacji pozostają jednak urzędowe obwieszczenia rozklejane przed wyborami w wybranych miejscach.

Same komitety wyborcze (w szczególności partyjne) korzystają szeroko z możliwości docierania do wyborców z agitacją, ale skupiają się na formach komunikacji, które nie budują kompetencji wyborców, lecz mają ich – czasem w emocjonalny czy wręcz nachalny sposób – przekonać do głosowania na konkretne ugrupowanie. Próby ograniczenia kampanii prowadzonej przy użyciu najprostszych, ale merytorycznie najmniej wartościowych metod (płatne kampanie

Według badań CBOS z 2011 roku najczęściej deklarowaną przyczyną niegłosowania jest brak wiedzy na temat kandydatów i programów (19 proc.)

Komitety wyborcze (w szczególności partyjne) korzystają szeroko z możliwości docierania do wyborców z agitacją, ale skupiają się na formach komunikacji, które nie budują kompetencji wyborców, lecz mają ich – czasem w emocjonalny czy wręcz nachalny sposób – przekonać do głosowania na konkretne ugrupowanie

³⁴ CBOS, *Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, październik 2011.

radiowo-telewizyjne, billboardy) zostały zakwestionowane częściowo wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (zob. rozdział pierwszy).

W związku z tym konieczne jest nowe podejście do kwestii informacji i edukacji wyborców w trzech głównych obszarach:

- » informowanie i edukowanie o prawie oraz procedurach wyborczych, aby wyborcy zrozumieli zasady głosowania, a także poznali wagę swoich głosów;
- » informowanie na temat kandydatów – umożliwienie obywatelom uzyskania wiarygodnej i pełnej informacji dotyczącej oferty wyborczej poszczególnych komitetów;
- » kompleksowa edukacja wyborcza włączona w program edukacji obywatelskiej w szkołach, która pozwoli młodym ludziom podejmować świadome rozstrzygnięcia i przyczyni się do wzrostu odsetka głosujących wśród nich.

Podobnie jak w przypadku innych problemów wartościowym źródłem inspiracji mogą być rozwiązania stosowane w innych państwach. Poniżej przedstawiamy przegląd wybranych metod informowania i edukowania wyborców, które mogą przyczynić się do ograniczenia absencji wyborczej wynikającej z braku informacji na temat kandydatów czy procedur wyborczych. Podzieliliśmy je według podmiotów, organów i instytucji, które mogą przyczynić się do lepszego informowania i edukowania wyborców, biorąc pod uwagę fakt, że każdy z nich powinien wziąć na siebie część odpowiedzialności za wykonanie tego zadania.

Administracja wyborcza

Państwowa Komisja Wyborcza została obarczona w Kodeksie wyborczym zadaniem prowadzenia działań informacyjnych skierowanych do obywateli i dotyczących w szczególności prawa oraz procedur wyborczych. Stało się tak z inicjatywy Fundacji Batorego, która opierała się na analizie doświadczeń innych państw, gdzie administracja wyborcza odgrywa główną rolę w działaniach informacyjnych na temat wyborów. Obserwując działania PKW podjęte przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi – pierwszymi, których dotyczył Kodeks wyborczy – wciąż widzimy możliwości udoskonalenia działalności informacyjnej PKW. Inspiracji mogą dostarczyć przykłady państw takich jak Szwecja, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Nowa Zelandia czy Australia.

Kompleksowy program informacji i edukacji wyborczej (Szwecja) W Szwecji funkcjonuje rozbudowany system informowania obywateli o wyborach za pośrednictwem organu odpowiedzialnego za organizację procesu wyborczego, odpowiednika polskiej Państwowej Komisji Wyborczej – Władzy Wyborczej (*Valmyndigheten*). Szczególnym zadaniem *Valmyndigheten* jest informowanie obywateli o tym, jak, kiedy i w jaki sposób głosować, rzecz jasna – w sposób zachowujący polityczną neutralność. Przed każdymi wyborami *Valmyndigheten* opracowuje strategię wskazującą w szczególności planowane działania oraz grupy docelowe, czyli grupy obywateli, do których będzie kierowana dodatkowa kampania informacyjna. Metodologia działań *Valmyndigheten* opiera się bowiem na przygotowaniu pewnego zestawu wiadomości dla wszystkich wyborców oraz opracowaniu odrębnych, dodatkowych informacji z przeznaczeniem dla grup głosujących wyłonionych przed danymi wyborami. Do wszystkich obywateli adresowane są następujące działania:

Przed każdymi wyborami szwedzka władza wyborcza opracowuje strategię wskazującą w szczególności planowane działania oraz grupy docelowe, czyli grupy obywateli, do których będzie kierowana dodatkowa kampania informacyjna

- (a) wysyłka informacyjnych kart pocztowych;
- (b) wysyłka kart wyborczych (trafiają do wszystkich obywateli umieszczonych w rejestrze wyborców);
- (c) uruchomienie serwisu internetowego na stronie *Valmyndighe-ten*;
- (d) spoty telewizyjne i audycje radiowe wyjaśniające procedury głosowania oraz zachęcające do udziału w wyborach;
- (e) uruchomienie specjalnej informacyjnej linii telefonicznej oraz adresu e-mail, na który można kierować zapytania dotyczące procesu wyborczego.

Spośród działań adresowanych do wybranych grup wyborców wyróżnić można:

- (a) ulotki przygotowywane w 21 językach;
- (b) nagrania;
- (c) filmy przedstawiające procedurę głosowania (w co najmniej kilku wersjach językowych);
- (d) pakiety edukacyjne przekazywane szkołom w celu przeprowadzania w nich prawyborów;
- (e) organizacja spotkań z mediami i przedstawicielami ugrupowań biorących udział w wyborach;
- (f) informacje dla bezdomnych – plakaty rozwieszane w miejscach, w których przebywają.

Udostępnianie programów partyjnych przez administrację wyborczą (Niemcy) W Niemczech informacje na temat przebiegu procesu wyborczego, a także zasad głosowania są udostępniane głównie przez administrację wyborczą – komisarzy wyborczych (*Wahlleiter*), działających w każdym państwie związkowym, na czele z federalnym komisarzem wyborczym (*Bundeswahlleiter*). Na stronach internetowych komisarzy w poszczególnych landach można znaleźć kompleksowe informacje na temat wszystkich organizowanych w danym kraju związkowym wyborów³⁵. Oprócz tego federalny komisarz wyborczy gromadzi i udostępnia na swojej stronie internetowej programy wyborcze poszczególnych partii startujących w wyborach³⁶.

Przyjazny i nowoczesny portal internetowy (Wielka Brytania) Najważniejszym organem administracji wyborczej w Wielkiej Brytanii jest Komisja Wyborcza (*The Electoral Commission*). Ważny aspekt działalności brytyjskiej Komisji Wyborczej stanowi informowanie i edukowanie obywateli na temat zasad głosowania. W tym celu Komisja uruchomiła edukacyjny serwis internetowy *About my vote*³⁷. Jego celem jest dostarczenie obywatelom pełnej wiedzy na temat terminów głosowań, zasad rejestrowania się do udziału w wyborach oraz reguł głosowania. Znajdują się w nim w szczególności następujące informacje:

- a) jak rejestrować się do udziału w głosowaniu;
- b) dlaczego rejestracja jest konieczna;
- c) w jakich wyborach można wziąć udział w najbliższym czasie.

Co istotne, portal umożliwia złożenie wniosku o wpisanie do rejestru wyborców drogą elektroniczną. Należy odnotować, że

³⁵ Por. np. serwis komisarza wyborczego w Hesji: <http://www.wahlen.hessen.de/>.

³⁶ http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/parteien_downloads.html.

³⁷ <http://www.aboutmyvote.co.uk/>.

Federalny komisarz wyborczy udostępnia na swojej stronie internetowej programy wyborcze partii startujących w wyborach

Brytyjska komisja uruchomiła edukacyjny serwis internetowy *About my vote*

Australijska Komisja
Wyborcza prowadzi
multimedialne centrum
edukacji wyborczej
adresowane głównie do
młodzieży

serwis nie ogranicza się do informacji na temat elekcji o zasięgu ogólnopaństwowym, ale zawiera również pełne wiadomości dotyczące wyborów lokalnych. Wszystko to podane jest w niezwykle przyjaznej, nowoczesnej formie. Zwraca uwagę także możliwość uzyskania niektórych dokumentów czy informacji w językach innych niż angielski. Przykładowo: w sekcji polskojęzycznej serwisu można pobrać wnioski o wpisanie do rejestru wyborców oraz wnioski o dopuszczenie do głosowania korespondencyjnego.

Multimedialne centrum edukacji wyborczej (Australia) Poza różnego typu działaniami informacyjnymi Australijska Komisja Wyborcza (*Australian Electoral Commission*) zajmuje się również edukacją wyborczą poprzez swoje Narodowe Centrum Edukacji Wyborczej (*National Electoral Education Centre*)³⁸.

Multimedialne centrum jest odwiedzane przez grupy młodzieży szkolnej. Można tam m.in. wziąć udział w symulacji głosowania, obejrzeć filmy poświęcone wyborom czy uczestniczyć w lekcjach i pogadankach prowadzonych przez wykwalifikowanych przewodników. Centrum oferuje kilka programów dostosowanych do różnych grup wiekowych. Przykładowo: program dotyczący wyborów do Izby Reprezentantów (niższa izba parlamentu) polega na wyjaśnieniu podstawowych zasad systemu wyborczego, udziale w symulacji głosowania i liczeniu głosów.

Przygotowanie materiałów edukacyjnych dla szkół (Nowa Zelandia) Również nowozelandzka instytucja zajmująca się wyborami (*Elections New Zealand*) jest aktywna na polu edukacji wyborczej. W ramach projektu „Twój głos, Twój wybór” (*Your voice, your choice*)³⁹ przygotowano dla szkół konspekty kilku lekcji dotyczących wyborów i referendów. Konspekty zawierają opis tematów, celów dydaktycznych, a także konkretnych metod nauczania. Przykładowo: pakiet proponowanych aktywności obejmuje symulacje głosowania, spotkania z parlamentarzystami, dyskusje w grupach itd. W ramach projektu opublikowano również zestaw materiałów pomocniczych dla nauczycieli i uczniów, w tym filmów i animacji.

Czy są jakieś opinie polskie na temat przydatności tych rozwiązań?

Konieczne jest powołanie nowej instytucji – Państwowego Instytutu Wyborczego, który będzie zajmował się działalnością badawczą, analityczną i edukacyjną w zakresie szeroko pojętej problematyki wyborczej.

dr Jarosław Zbieranek w analizie Instytutu Spraw Publicznych

Wyspecjalizowany instytut wyborczy?

Podane przykłady międzynarodowe wskazują, że profesjonalna działalność informacyjna i edukacyjna może być skutecznie prowadzona przez organy administracji wyborczej. W związku z tym powierzenie podobnych zadań PKW w polskim Kodeksie wyborczym wydaje się racjonalnym posunięciem.

Jako alternatywę proponowano przed kilkoma laty powołanie Państwowego Instytutu Wyborczego, czyli instytucji realizującej zadania informacyjno-edukacyjne pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej⁴⁰. Pomysł z pewnością zasługuje na uwagę, natomiast tworzenie nowych instytucji nie zawsze jest konieczne i może nara-

³⁸ http://www.aec.gov.au/Education/services/eec_canberra.htm.

³⁹ <http://www.elections.org.nz/study/education-centre/schools/your-voice-your-choice-teaching-units.html>.

⁴⁰ J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, Analizy i Opinie ISP, Warszawa 2005.

zać na zarzut nadmiernego rozbudowywania biurokracji, mnożenia instytucji zamiast poszukiwania metod usprawnienia już istniejących.

Należy natomiast zapewnić PKW narzędzia finansowe i organizacyjne umożliwiające skuteczniejszą, bardziej profesjonalną działalność informacyjną. Może to oznaczać konieczność wyodrębnienia w strukturze Krajowego Biura Wyborczego specjalnego zespołu zajmującego się wyłącznie wykonywaniem zadań informacyjnych. Zespół powinien mieć zapewniony skład kadrowy i budżet umożliwiający wykonywanie tych zadań przynajmniej w zakresie zbliżonym do tego, który prowadzą organy administracji wyborczej w innych państwach.

Indywidualne zawiadomienia o wyborach? Rozwiązanie to, polegające na wysyłce indywidualnych zaproszeń do udziału w wyborach do wszystkich obywateli, stosowane jest m.in. w Holandii. W Polsce propozycje w tym zakresie formułował m.in. Instytut Spraw Publicznych. Nie jest to jednak pomysł wolny od kontrowersji – budzi wątpliwości, czy koszt akcji informacyjnej tego rodzaju (prawdopodobnie kilkadziesiąt milionów złotych – według wyliczeń z 2005 roku co najmniej 36 mln złotych) jest proporcjonalny do ewentualnych efektów akcji. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem może być wykorzystanie tak olbrzymiej kwoty na wszechstronne, oparte na wielu metodach docierania do wyborców, kampanie informacyjne i edukacyjne.

Gdyby jednak przyjęto takie rozwiązanie, należałoby dopilnować, by przesyłka docierająca do wyborcy zawierała nie tylko precyzyjną informację o miejscu i czasie głosowania, ale także:

- » wiadomości o alternatywnych metodach głosowania (korespondencyjnie czy przez pełnomocnika) oraz o zasadach głosowania poza miejscem, gdzie obywatel jest ujęty w stałym rejestrze wyborców;
- » podstawowe informacje na temat zasad systemu wyborczego;
- » informacje przekazane przez komitety wyborcze – materiały o ściśle określonej objętości.

Władze lokalne

Na władzach lokalnych (szczególnie gminnych) nie ciąży bezpośredni obowiązek prowadzenia działań informacyjnych na temat wyborów. Może się to wydawać zrozumiałe. Podobnie jak w przypadku administracji rządowej należy od nich bowiem wymagać powstrzymywania się od jakichkolwiek prób agitacji wyborczej. Tymczasem niektóre działania informacyjne, nawet podejmowane w dobrej wierze, mogą się na taki zarzut narazić. Przykłady rozwiązań stosowanych w innych państwach pokazują jednak, że pewne działania władz lokalnych mogą z powodzeniem uzupełniać działalność informacyjną administracji wyborczej.

Indywidualne zawiadomienia o wyborach są wysyłane do wyborców m.in. w Holandii

Władze Hamburga uruchomiły serwis informacyjny umożliwiający wyborcom np. udział w symulacji głosowania

Internetowa symulacja wyborów (Niemcy) Informacyjna i edukacyjna działalność prowadzona przez komisarzy wyborczych w Niemczech to nie wszystko. Również władze samorządowe podejmują inicjatywy ułatwiające obywatelom uzyskanie wiedzy na temat procedur wyborczych. Przykładem może być serwis wyborczy miasta Hamburg⁴¹. Zawiera on nie tylko pełne informacje i wyjaśnienia na temat kolejnych głosowań. W serwisie zamieszczono również aplikację umożliwiającą każdemu wyborcy testowe wypełnienie karty wyborczej, którą otrzyma w dniu głosowania w lokalu wyborczym. Za pomocą „elektronicznego ołówka” zaznacza się na karcie wybranych kandydatów w odpowiedniej liczbie. Następnie pojawia się komunikat, czy wyborca prawidłowo wypełnił kartę (np. czy zaznaczył wystarczającą liczbę kandydatów). Jeżeli nie, pojawia się wyjaśnienie błędu popełnionego przez wyborcę.



Internetowa symulacja wypełniania karty do głosowania zamieszczona w serwisie wyborczym miasta Hamburg

Źródło: <http://www.hamburg.de/bundestagswahlen/stimmzettel/1698698/probewaehlen-wahlkreis-21-hamburg-eimsbuettel.html>.

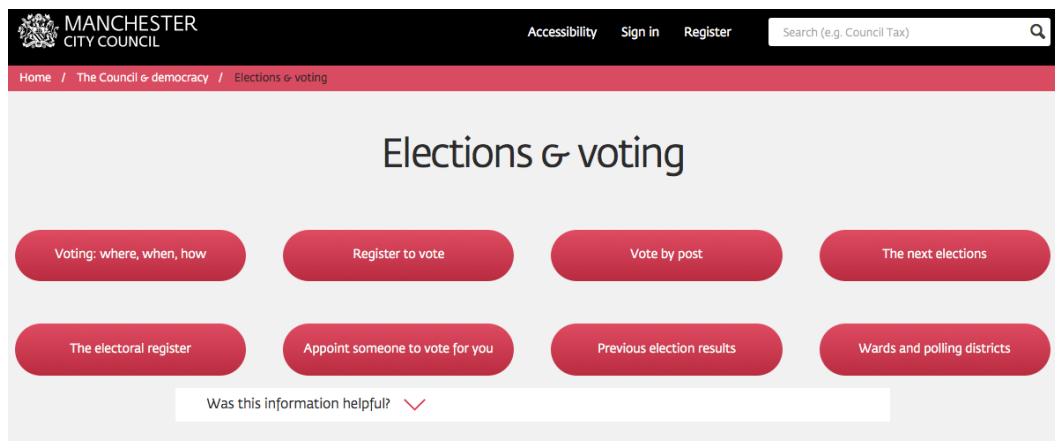
Serwis miasta Manchester zawiera zestaw podstawowych informacji dotyczących procedur wyborczych

Lokalny portal informacji o wyborach (Wielka Brytania) Oprócz działań podejmowanych na poziomie ogólnokrajowym, również władze lokalne angażują się w edukowanie i informowanie brytyjskich wyborców. Przykładem może być serwis miasta Manchester, gdzie zamieszczono zestaw podstawowych informacji dotyczących:

- procedury rejestracji do udziału w głosowaniu;
- terminu najbliższego głosowania;
- wyników ostatniego głosowania;
- wymagań związanych z kandydowaniem w wyborach;
- podziału na obwody (okręgi) wyborcze.

⁴¹ <http://www.hamburg.de/start-buergerschaftswahl/nofl/314578/buergerschaftswahl-container.html>.

Ponadto istnieje możliwość zadawania pytań dotyczących zasad głosowania i innych procedur wyborczych.



Źródło: <http://www.manchester.gov.uk/elections>.

Internetowy serwis wyborczy miasta Manchester

Zakres informacji przekazywanych przez lokalne władze w obu przypadkach nie wykracza poza podstawowe dane na temat procedur wyborczych, w związku z czym nie pojawia się zarzut agitacji wyborczej.

Komitety wyborcze i partie

Rola komitetów wyborczych, szczególnie partyjnych, w informowaniu o wyborach często bywa lekceważona. Przyjmuje się raczej, że komitety powinny skupić się na agitacji wyborczej na rzecz swoich kandydatów, a nie ciąży na nich obowiązek podnoszenia kompetencji wyborczych obywateli. Takie założenie jest błędne, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że kampanie wyborcze (a także działalność partii politycznych) w dużej mierze opierają się na pieniądzu publicznych w formie dotacji i subwencji. Dlatego też – z uszanowaniem autonomii i niezależności komitetów wyborczych – warto rozważyć wyznaczenie im pewnych zadań związanych z informowaniem obywateli. Chodzi zarówno o zapewnienie odpowiedniej jakości komunikacji z wyborcami, jak i możliwie najpełniejszej informacji na temat kandydatów.

W tym celu należy rozważyć nałożenie na komitety wyborcze szczególnych ograniczeń i zasad w prowadzeniu kampanii finansowanych ze środków publicznych, uwzględniając stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku w sprawie Kodeksu wyborczego. Innymi słowy, ustawodawca powinien odpowiednio zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie przy pomocy instrumentów ograniczających wolność słowa. Należy również przeanalizować możliwość nałożenia na komitety wyborcze obowiązku zapewnienia wyborcom bardziej szczegółowych informacji na temat kandydatów. Warto się ponadto zastanowić nad innymi metodami włączania partii i komitetów wyborczych w działania informacyjno-edukacyjne.

Należy rozważyć

nałożenie na komitety wyborcze i partie polityczne pewnych zadań związanych z informowaniem obywateli o wyborach

Przed wyborami każdy obywatel we Francji otrzymuje od komitetów wyborczych pakiet informacji na temat kandydatów z danej listy oraz ich programu wyborczego

Ustawowo określa się maksymalny rozmiar oraz liczbę plakatów wyborczych, które mogą być umieszczane w miejscach publicznych w trakcie kampanii

Szczegółowo określone zasady prowadzenia kampanii wyborczej (Francja)

We Francji zadanie informowania o terminie wyborów i obowiązującej procedurze wykonują w dużej mierze same komitety wyborcze. Wynika to z faktu, że przed wyborami każdy obywatel otrzymuje od nich pakiet informacji na temat kandydatów z danej listy oraz ich programu wyborczego. Komitety wyborcze za pośrednictwem państwowych komisji propagandy przesyłają do wyborców karty wyborcze (*bulletin du vote*) zawierające wykaz kandydatów z danej listy z podstawowymi informacjami na ich temat oraz ulotki informacyjne (*circulaire*). Treść i forma tych publikatorów jest precyzyjnie określona, aby zapewnić równe traktowanie wszystkich komitetów wyborczych. Poza tym szczególnym sposobem komunikowania się komitety nie mogą zarzucać wyborców ulotkami reklamowymi i innymi materiałami zachęcającymi do głosowania na ich listę.

W ramach francuskiego systemu wyborczego daleko idącej regulacji podlegają kampanie wykorzystujące środki tzw. reklamy zewnętrznej (billboardy, plakaty). Plakaty mogą być umieszczane wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych na terenie każdej gminy. *Code électoral* określa także dokładne rozmiary plakatów wyborczych. Na obszarach wyborczych są ustawiane przez władze gmin specjalne tablice (zob. fotografie 3 i 4), na których każdy komitet wyborczy ma zarezerwowaną równej wielkości powierzchnię na umieszczenie swoich plakatów. Liczba takich miejsc zależy od liczby wyborców zarejestrowanych w gminie, w której plakaty są umieszczane. Ogólnie rzecz biorąc, w gminach do 500 wyborców powinno zostać zorganizowanych pięć stanowisk do rozwieszania plakatów wyborczych, w gminach o liczbie wyborców między 501 a 5000 liczba stanowisk się podwaja. W większych gminach jest to 10 stanowisk plus jedno dodatkowe na każde 3 tys. wyborców.

Maksymalny rozmiar plakatu został określony na 594 x 841 milimetrów. Nie są to zatem ogromne billboardy, ale plakaty o wymiarach takich jak afisze teatralne czy filmowe. Ponadto, podobnie jak karty wyborcze czy ulotki informacyjne, również plakaty wyborcze nie mogą zawierać zestawienia barw narodowych Francji i godła, o ile nie stanowią one elementu logo danej partii politycznej. Liczba plakatów przygotowywanych przez komitety wyborcze nie jest ograniczona prawem. Przepisy Kodeksu wyborczego umożliwiają jednak zwrot przez państwo kosztów druku ograniczonej liczby plakatów, tj. nie więcej niż dwóch na jedną tablicę. Podobnie jak w przypadku kart wyborczych i ulotek informacyjnych konieczną przesłanką uzyskania zwrotu kosztów produkcji plakatów jest przekroczenie progu 5 proc. poparcia wyborczego⁴². Należy pamiętać, że wszelkie ograniczenia w zakresie prowadzenia plakatowej kampanii wyborczej, jak również innych środków propagandy wyborczej, zaczynają obowiązywać na trzy miesiące przed dniem wyborów, kiedy to zaczyna się oficjalny okres przedwyborczy.

Wskazane zostały również środki, których pod groźbą kary grzywny nie wolno stosować w kampanii. Katalog zabronionych metod propagandy wyborczej obejmuje przede wszystkim płatną

⁴² *Ministere de L'interieur et de L'amenagement du Territoire – Ministere de L'outr Mer, Élections Législatives de 2007. Mémento a l'usage des candidates...*, s. 19 i nast.

reklamę telewizyjną, radiową i prasową⁴³, a także reklamę telefoniczną⁴⁴.

Więcej informacji o kandydatach Informowanie o wyborach to nie tylko zapewnienie wiarygodnych, rzetelnych i łatwo dostępnych informacji na temat procedur wyborczych, ale także wiadomości o kandydatach. Obecnie zakres informacji, które komitety wyborcze mają obowiązek ujawniać, jest bardzo wąski. Obejmuje wyłącznie: nazwisko, imię (imiona), wiek oraz wykształcenie, wykonywany zawód, miejsce (zakład) pracy i miejsce zamieszkania. Wyborca może jedynie liczyć, że kandydaci z własnej woli zdecydują się na podanie bardziej szczegółowych informacji na swój temat, np. w materiałach wyborczych, ulotkach, spotach radiowych i telewizyjnych czy na stronach internetowych.

Jak podkreślała **Róża Rzeplińska (portal mamprawowiedziec.pl, Stowarzyszenie 61)**, warto rozważyć np. wprowadzenie wymogu określenia przez kandydatów kilku priorytetów programowych, do których realizacji zamierzają dążyć po wyborze. Dzięki temu wyborcy nie tylko otrzymaliby więcej informacji na temat samych kandydatów i ich poglądów, ale też zyskaliby narzędzie skuteczniejszego rozliczania polityków. Oprócz tego warto umożliwić, a może nawet nakazać kandydatom publikowanie bardziej szczegółowych danych na swój temat (np. bardziej rozbudowanego CV) na portalu informacyjnym Państwowej Komisji Wyborczej.

Stowarzyszenie 61 proponuje w tej kwestii rozwiązanie, które zasługuje na szczególną aprobatę, tj. zamieszczanie na portalu informacyjnym PKW rozbudowanego zestawu informacji udostępnionych przez samych kandydatów. Przedstawiamy go w ramce poniżej:

Informacje o kandydatach, które powinny być dostępne na portalu PKW:

Imię
Nazwisko

Fotografia
Wiek
Płeć
Miejsce zamieszkania
Poziom wykształcenia
Zawód wykonywany (wybór z katalogu PKW)

Życiorys
Staż samorządowy i/lub parlamentarny
Obecne/ostatnie miejsce pracy/nauki
Działalność w organizacjach politycznych i społecznych

Nazwa i nr okręgu
Nazwa i numer listy wyborczej
Miejsce na liście
Kontakt: adres e-mail, strona www

Propozycja Stowarzyszenia 61

Należy umożliwić
(a może nawet nakazać)
kandydatom publiko-
wanie bardziej szcze-
gółowych danych na
swoj temat (np. bardziej
rozbudowanego CV) na
portalu informacyjnym
Państwowej Komisji
Wyborczej

⁴³ Art. 52–1 *Code électoral*. Komitetom wyborczym przysługuje, rzecz jasna, bezpłatny czas antenowy w mediach publicznych, który jest przydzielany według zasad określanych przed każdymi wyborami przez francuski odpowiednik polskiej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

⁴⁴ Art. L 50–1 *Code électoral*.

Ważnym elementem działalności informacyjnej i edukacyjnej prowadzonej szczególnie przez partie polityczne może być współdziałanie z organami administracji wyborczej

Inne metody działań informacyjnych partii i komitetów wyborczych Oprócz powyższych propozycji edukacyjne oraz informacyjne działania partii i komitetów wyborczych mogłyby obejmować takie działania jak:

- » prowadzenie akcji informacyjnych i edukacyjnych z wykorzystaniem swoich serwisów internetowych, w szczególności portali wyborczych;
- » wykorzystanie do prowadzenia akcji profrekwencyjnych przyznawanego partiom bezpłatnego czasu antenowego w stacjach radiowych i telewizyjnych;
- » zamieszczanie plakatów i billboardów wyborczych zawierających nie tylko treści zachęcające do głosowania na kandydatów danej partii, ale także do udziału w głosowaniu;
- » współpraca i udzielanie wsparcia organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność profrekwencyjną z zachowaniem niezależności tych organizacji w kształtowaniu programu działań zachęcających do udziału w głosowaniu.

Na marginesie należy wspomnieć, że ważnym elementem działalności informacyjnej i edukacyjnej prowadzonej szczególnie przez partie polityczne może być współdziałanie z organami administracji wyborczej. Partie polityczne mogą wspierać akcje realizowane przez administrację wyborczą, pod warunkiem, że ta w danym państwie jest odpowiedzialna za działania profrekwencyjne (informacyjne, edukacyjne). Tak jest np. w Australii, gdzie partie współpracują z państwową komisją wyborczą przy takich przedsięwzięciach jak: organizowanie w całym kraju imprez kulturalnych, muzycznych, w ramach których realizowane są akcje profrekwencyjne, prowadzenie sieci centrów edukacji wyborczej rozmieszczonych na terenie całego kraju, a także aranżowanie spotkań w szkołach i społecznościach lokalnych⁴⁵.

Szkoła i inne instytucje edukacyjne

Są podstawy do prowadzenia edukacji wyborczej w szkołach, ale szwankuje szkolne „laboratorium demokracji”, czyli samorządy uczniowskie

W trakcie seminarium Fundacji Batorego dr **Jacek Kucharczyk (Instytut Spraw Publicznych)** podkreślił, że głównym celem powinno być kształtowanie aktywności obywatelskiej w okresach między wyborami, a nie tylko tuż przed głosowaniem. Z tego punktu widzenia szczególna odpowiedzialność spoczywa na szkołach. Według przedstawiciela Centrum Edukacji Obywatelskiej już obecnie obowiązująca podstawa programowa nauczania daje możliwość prowadzenia skutecznej edukacji obywatelskiej. Problemem jest natomiast ograniczona liczba godzin lekcyjnych, które mogą zostać wykorzystane na potrzeby skutecznej edukacji wyborczej. Ponadto trudno oczekiwać większej aktywności młodych w wyborach, jeśli ewidentny kryzys przechodzi najbliższa tej grupie forma partycypacji wyborczej, czyli wybory do samorządów uczniowskich.

Według **Jędrzeja Witkowskiego z CEO** 45 proc. uczniów deklaruje, że nigdy w życiu nie brało udziału w wyborach przedstawicieli do samorządów uczniowskich. Wynika to również ze słabego umocowania samorządności uczniowskiej w przepisach oświatowych, w tym ograniczonych kompetencji samorządu i jego podległości wobec dyrekcji szkoły. Przepisy te wymagają zmian, które przeko-

⁴⁵ *Australian Electoral Commission*, Annual Report 2007–08, 2008; http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Annual_Reports/index.htm, s. 80.

nałyby uczniów do większej aktywności na tym polu i dzięki temu wykształciły w nich postawy obywatelskie.

W analizie przygotowanej przez ekspertów Centrum Studiów Wyborczych UMK na zlecenie Fundacji Batorego zaproponowano pakiet działań, które mogą przyczynić się do podniesienia jakości edukacji wyborczej: „Bardzo popularne są, praktykowane u nas, symulacje wyborów. Wspólne im wszystkim jest kładzenie nacisku na jak najwierniejsze oddanie przez szkolne wybory obowiązujących wedle prawa procedur. Inną drogą dotarcia do młodzieży jest edukacja przez rozrywkę. Jako przykłady można tu wskazać amerykańskie *Rock the Vote* czy słowackie *Rock Volieb*. Obok organizacji koncertów czy rozdawania ulotek bardzo istotny w tego typu działaniach jest udział mediów, zwłaszcza popularnych wśród młodzieży – jak stacje muzyczne. Spoty telewizyjne kampanii *Rock Volieb* emitowane były np. w kinach przed seansami filmów przyciągających młodą widownię. Dużą zachętę stanowi też zaangażowanie idoli młodego pokolenia. Na liście artystów wspierających *Rock the Vote* znajdują się m.in.: Madonna, Katy Perry, zespół Coldplay i wielu innych. Akcję tę wyróżnia także prowadzenie odrębnego portalu internetowego – Electionland – służącego edukacji przyszłych wyborców poprzez zadawanie nurtujących ich pytań, na które odpowiadają pracownicy programu”.

Nawiązując do tych doświadczeń, a także krytycznie oceniając dotychczasowe polskie doświadczenia z edukacją wyborczą, eksperci CSW UMK postulują, by:

- » poszerzać zakres działań pod egidą organizacji pozarządowych i organów administracji wyborczej, które są niezbędnym uzupełnieniem systemu edukacji szkolnej;
- » w działania pozaszkolne bardziej zaangażować media, zwłaszcza te cieszące się popularnością wśród młodzieży;
- » zwracać uwagę na to, by komunikacja z młodzieżą była dostosowana do popularnych wśród niej form przekazu – szerokie wykorzystanie internetu, zwłaszcza portali społecznościowych;
- » w działaniach edukacyjnych powinni brać udział idole nastolatków opowiadający o swoich doświadczeniach.

Odrębnym wyzwaniem staje się natomiast edukacja wyborcza, czy szerzej – obywatelska, dorosłych. Działania edukacyjne nie powinny kończyć się na etapie kształcenia w szkołach. Jednym z lepszych wzorców międzynarodowych w tej dziedzinie jest polityka państwa niemieckiego. Jak wskazuje raport Instytutu Spraw Publicznych na temat edukacji obywatelskiej w Niemczech, zadania w tej sferze opierają się na następujących filarach:

- » kierowanie działań edukacyjnych do całego społeczeństwa, nie tylko do młodzieży szkolnej;
- » współpraca instytucji państwowych z aktorami pozarządowymi (fundacjami prywatnymi, fundacjami politycznymi afiliowanymi przy partiach, organizacjami przykościelnymi, związkami zawodowymi) przy realizacji zadań edukacyjnych; działania edukacyjne są zatem prowadzone nie tylko przez szkoły, ale przez całą sieć podmiotów, które mogą skutecznie kształtować postawy obywateli;

Bardzo popularne są, praktykowane u nas, symulacje wyborów. Wspólne im wszystkim jest kładzenie nacisku na jak najwierniejsze oddanie przez szkolne wybory obowiązujących wedle prawa procedur.

Anna Frydrych z Centrum Studiów Wyborczych UMK
dla Fundacji Batorego

» istnieją landowe Centrale Kształcenia Obywatelskiego – instytucje wyspecjalizowane do prowadzenia pozaszkolnej edukacji obywatelskiej.

W polskich warunkach brakuje jasnej strategii edukacji obywatelskiej. Wydaje się, że w dalszym ciągu panuje przekonanie o szkole jako jedynej instytucji powołanej do prowadzenia tego typu działań oraz odpowiedzialnej za budowanie wiedzy i postaw różnych grup obywateli w sprawach państwa, ustroju czy wyborów. Tymczasem przykład niemiecki dowodzi, jak wielką rolę mogą odgrywać także inni aktorzy – organizacje pozarządowe, związki zawodowe, a nawet partie polityczne czy organizacje z nimi związane. Warunkiem jest jednak wsparcie ze strony państwa.

Media

Podstawowym obowiązkiem mediów publicznych w kampanii wyborczej jest udostępnienie komitetom oraz Państwowej Komisji Wyborczej bezpłatnego czasu antenowego. Kodeks wyborczy nałożył też na Telewizję Polską obowiązek organizacji debat wyborczych. Brakuje natomiast jakichkolwiek obowiązków po stronie mediów prywatnych, chociaż one również zajmują się tematyką wyborczą, szczególnie w programach informacyjnych.

Niewątpliwie jakość programów przygotowywanych przez komitety wyborcze czy PKW może być udoskonalona, ale to w najmniejszym stopniu pozostaje domeną ewentualnych zmian prawnych. Warto natomiast przyjrzeć się efektom wprowadzenia nowego instrumentu, tj. debat przedwyborczych, a także przeanalizować możliwość szerszego włączenia mediów prywatnych w działania informacyjne.

Debaty wyborcze – refleksje po pierwszym sprawdzianie Do czasu wejścia w życie Kodeksu wyborczego organizacja i przebieg debat przedwyborczych nie były regulowane prawem. Kodeks wyborczy to zmienił. Wprowadzono obowiązek przeprowadzania debat telewizyjnych w telewizji publicznej z udziałem przedstawicieli komitetów wyborczych, które w wyborach do Sejmu zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Stanowi o tym art. 120 § 1 Kodeksu wyborczego:

Obowiązek prowadzenia debat przedwyborczych

Art. 120 § 1 Kodeksu wyborczego: „Telewizja Polska Spółka Akcyjna, zwana dalej «Telewizją Polską», ma obowiązek przeprowadzenia debat pomiędzy przedstawicielami tych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, a w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami. Czas debat nie jest wliczany do czasu antenowego, o którym mowa w art. 117”.

Sposób organizacji debat szczegółowo opisuje rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 6 lipca 2011 roku. Najważniejsze zasady ustalone w rozporządzeniu są następujące:

- » debata powinna być co najmniej jedna, ale TVP może ich zorganizować więcej;
- » debata powinna być wyemitowana w „Jedynce” TVP;
- » powinna się odbyć w okresie dwóch tygodni przed wyborami i to w godzinach najwyższej oglądalności: między 18.00 a 22.15;
- » debata ma trwać co najmniej 45 minut (może dłużej);

- » TVP ma obowiązek zapewnić równe warunki udziału wszystkim uczestnikom, np. umożliwić udział w tej samej liczbie debat i zadbać o równy czas wypowiedzi. Co ciekawe, w celu zagwarantowania „równości broni” wykluczono udział publiczności w debatach;
- » udział w debatach dla przedstawicieli komitetów wyborczych nie jest obowiązkowy.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podsumowała w swoim raporcie realizację przez Telewizję Polską zadań związanych z organizacją debat:

Obok dzienników, także w debatach kandydatów, zrealizowanych zgodnie z Kodeksem wyborczym w programie TVP1, prezentowano przedstawicieli wszystkich komitetów, które zarejestrowały listy ogólnopolskie. W efekcie więc programy telewizji publicznej stwarzały odbiorcom bardziej proporcjonalne możliwości poznania programów i działania poszczególnych konkurentów politycznych w kampanii niż telewizje koncesjonowane.

raport KRRiT na temat kampanii wyborczej w 2011 roku, s. 10

Podsumowanie debat przedwyborczych – raport KRRiT

„TVP1 w okresie 7 września–5 października 2011 roku przeprowadziła pięć godzinnych debat wyborczych, nadawanych raz w tygodniu w środę ok. godz. 22.00, trwających łącznie 5 godzin 4 minuty. Formalnie tylko dwie ostatnie debaty zostały nadane w okresie, o którym mówi Rozporządzenie, wszystkie jednak zrealizowano zgodnie z jego wymaganiami, spełniały więc kryteria obligatoryjnych debat wyborczych.

(...)

Każda z debat poświęcona była innemu obszarom problemów: gospodarce i ekonomii (7 IX), rynkowi pracy i polityce społecznej (14 IX), polityce zagranicznej (21 IX). Dwie ostatnie, zatytułowane łącznie *Najważniejsze pytania*, zorganizowano z udziałem kobiet-kandydatek (28 IX) i liderów partii (5 X).

W każdej z debat uczestniczyli przedstawiciele 7 ugrupowań politycznych, które zarejestrowały listy ogólnokrajowe, a więc PO, PiS, PSL, SLD, PjN, Ruchu Poparcia Palikota i Polskiej Partii Pracy Sierpień 80. Jedynie w ostatniej, tzw. debacie liderów, nie wziął udziału przedstawiciel PiS, z przyczyn, jak podano na antenie, niezależnych od redakcji. Łącznie w debatach wzięło udział 34 przedstawicieli wymienionych komitetów wyborczych”.

Okazało się zatem, że TVP zrobiła więcej, niż wymagały tego od niej przepisy prawa. Nie zgłaszano również istotnych zastrzeżeń co do przebiegu debat, sposobu ich organizacji i prowadzenia. Można więc powiedzieć, że eksperyment się powiódł. Wydaje się jednak, że warto rozważyć usankcjonowanie w rozporządzeniu KRRiT większej liczby debat, aby standard wyznaczony przed wyborami w 2011 roku został zachowany również w kolejnych kampaniach wyborczych. Warto także pomyśleć o rozszerzeniu pomysłu debat na kampanię przed wyborami samorządowymi i nałożeniu obowiązku ich organizacji na oddziały regionalne TVP.

Rola mediów prywatnych Nakładanie na media prywatne jakichkolwiek dodatkowych obowiązków – czy to bezpośrednio na podstawie ustawy, czy koncesji na nadawanie – może budzić zarzuty o nadmierną ingerencję w wolność mediów i działalności gospodarczej. Zarzuty te nie ominęłyby również ewentualnego zobowiązania prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych do udostępniania części swojego czasu antenowego na potrzeby informowania o wyborach. Warto jednak takie rozwiązanie przemyśleć, gdyby nie przyniosły rezultatów inne próby włączenia mediów prywatnych w działania informacyjne.

Nakładanie na media prywatne określonych zadań społecznych nie jest rozwiązaniem nowym i praktykuje się je w innych państwach (zob. wypowiedź Jana Dworaka). Wśród takich obowiązków

Wwielu krajach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, sam fakt otrzymania licencji przez nadawcę komercyjnego wiąże się ze spełnianiem określonych społecznych zadań nałożonych przez regulatora. (...) Jest to dobro rzadkie i jeszcze przez jakiś czas nim pozostanie. Wiążą się z nim bardzo duże przywileje. Może więc wzorem brytyjskim nałożyć na tych nadawców pewne obowiązki.

Jan Dworak, przewodniczący KRRiTV, wypowiedź z debaty Fundacji Batorego, „Media publiczne – nowy ład”, 2009

można umieścić te związane z informowaniem o wyborach, również o procedurach i prawie wyborczym, a ponadto działania stanowiące element edukacji obywatelskiej.

W pierwszej kolejności należy jednak poszukiwać możliwości porozumienia między PKW a mediami prywatnymi w sprawie nieodpłatnego i dobrowolnego odstąpienia przez nich pewnego czasu antenowego na potrzeby informowania o wyborach. Wskazane byłyby też współpraca z organizacja-

mi pozarządowymi i ustalenie zasad udostępniania przez prywatne media czasu antenowego na kampanie informacyjne tych organizacji. Wiodącą rolę w koordynowaniu i wspieraniu tych działań powinna odegrać Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Cisza wyborcza to fikcja i anachronizm. Publikowanie sondaży w dniu głosowania wpłynęłoby na wzrost frekwencji. Nawet na krótko przed zamknięciem lokali wyborczych ludzie widzieliby, że warto oddać głos.

prof. Marek Chmaj, wypowiedź dla „Wprost” 2010, nr 30

Cisza wyborcza – relikty czy gwarancja spokojnych wyborów? Z punktu widzenia mediów, ale także komitetów wyborczych ważnym zagadnieniem od dawna pozostaje konieczność respektowania ograniczeń związanych z tzw. ciszą wyborczą, czyli obowiązkiem

powstrzymania się od agitacji wyborczej na dzień przed głosowaniem i w jego trakcie. Argumenty za utrzymaniem ciszy wyborczej są znane – chodzi o uniknięcie nadmiernych emocji tuż przed głosowaniem i podczas niego, ograniczenie ryzyka niepokojów społecznych, zapewnienie wyborcom komfortu głosowania.

Z drugiej strony pojawiają się głosy, że cisza wyborcza stanowi relikty czasu niezbyt stabilnej demokracji, gdy wyborom rzeczywistość towarzyszyły szczególne emocje i zagrożenia, które mogłyby zachwiać ich spokojnym przebiegiem. Wydaje się, że obecnie takich zagrożeń w Polsce nie ma. Ponadto w dobie internetu coraz łatwiej jest obchodzić i ośmieszać to ograniczenie. Eksperci zauważają też, że umożliwienie publikowania sondaży w dniu wyborów mogłoby pozytywnie wpłynąć na frekwencję, mobilizując niektórych wyborców do udania się do lokalu. Z tego względu – przynajmniej testowo – należy rozważyć zniesienie ciszy wyborczej.

Informować lepiej i skuteczniej. Podsumowanie

CELE:

- » wyborcy zaznajomieni z podstawowymi zasadami głosowania;
- » wyborcy zaopatrzeni w rzetelną wiedzę o kandydatach i ich ofercie programowej.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

- » ewaluacja i ulepszenie serwisu internetowego oraz innych działań informacyjnych PKW w oparciu o doświadczenia innych państw – należy oczekiwać od PKW szerszej współpracy w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi, również poprzez zlecenie im niektórych zadań informacyjnych;
- » wprowadzenie wzorem francuskim ograniczeń w prowadzeniu płatnej kampanii wyborczej w mediach, jednak przy uwzględnieniu konkluzji wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją podobnych rozwiązań wprowadzonych w polskim Kodeksie wyborczym;
- » zwiększenie zaangażowania władz samorządowych w informowanie o wyborach – promowanie tworzenia serwisów informacyjnych o wyborach na ich stronach internetowych;
- » prowadzenie działań informacyjnych adresowanych do konkretnych grup wyborców, np. głosujących po raz pierwszy (na wzór szwedzki);
- » zniesienie ciszy wyborczej, przynajmniej testowo, chociażby przy okazji jednych wyborów;
- » nowe podejście do edukacji wyborczej – uczynienie samorządów uczniowskich laboratoriami budowania postaw obywatelskich, rozwój nowoczesnych metod edukacji wyborczej (np. symulacje wyborów);
- » wdrożenie kompleksowej strategii edukacji obywatelskiej skierowanej do dorosłych i prowadzonej z udziałem podmiotów innych niż tylko szkoły (organizacje pozarządowe, związki zawodowe, a nawet partie polityczne).



Nowoczesne technologie dla wyborów

Problem: jak rozsądnie korzystać z nowoczesnych technologii w wyborach

Rozwój technologii informacyjnych, szczególnie internetu, radykalnie zmienił nasze codzienne życie niemal we wszystkich jego aspektach. Internet ułatwia dziś zakupy, dokonywanie płatności, a nawet załatwianie niektórych spraw urzędowych. Tymczasem rewolucja technologiczna wydaje się omijać wybory. W dalszym ciągu głosujemy niemal tak samo jak wyborcy przed kilkunastoma czy kilkudziesięcioma laty. Jediną istotną zmianą wydaje się szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii przy obliczaniu wyników wyborów oraz informowaniu o nich obywateli. Czy nadszedł już czas na internetową rewolucję w wyborach?

Regularnie od kilku lat w debacie publicznej pojawia się pomysł na zwiększenie frekwencji wyborczej poprzez dopuszczenie możliwości głosowania przez internet. Wciąż jednak nie wiadomo, na ile jest to rozwiązanie bezpieczne i wiarygodne. Doświadczenia innych państw nie dały do tej pory jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Należy zastanowić się, czy warto w ogóle podejmować pracę nad głosowaniem elektronicznym.

Innym polem technologicznej rewolucji wyborczej może być systematycznie powracająca koncepcja stworzenia centralnego elektronicznego rejestru wyborców, który byłby przydatny szczególnie z punktu widzenia wyborców głosujących poza miejscem stałego zamieszkania. Może też stanowić rozwiązanie potencjalnych problemów wynikających ze zniesienia obowiązku meldunkowego.

Głosowanie elektroniczne – czy może być bezpieczne?

Rozwiązanie polegające na możliwości oddawania głosów przez internet na stałe wprowadziła do tej pory Estonia. Kompleksowe badanie, przeprowadzone przez zespół ekspertów pod kierunkiem prof. Alexandra H. Trechsela i obejmujące cztery głosowania w latach 2005–2009, wskazuje, że wprawdzie liczba głosujących przez internet jest znacząca i systematycznie rośnie, jednak z metody tej

—
Rewolucja technologiczna wydaje się omijać wybory – w dalszym ciągu głosujemy niemal tak samo jak wyborcy przed kilkunastoma czy kilkudziesięcioma laty

—
Badania nad głosowaniem przez internet w Estonii wskazują, że wprawdzie liczba głosujących przez internet jest znacząca i systematycznie rośnie, jednak z metody tej korzystają głównie obywatele, którzy i tak wzięliby udział w wyborach

korzystają głównie obywatele, którzy i tak wzięliby udział w wyborach. Głosują przez internet tylko dlatego, że jest to rozwiązanie wygodniejsze. W efekcie symulacje przeprowadzone przez badaczy wskazują, że przy braku możliwości głosowania przez internet frekwencja byłaby niższa jedynie o ok. 2,6 proc. Z drugiej strony autorzy raportu podkreślają, że mobilizacyjny efekt głosowania przez internet powinien rosnąć, ponieważ mniej podatni na techniczne nowinki obywatele potrzebują czasu na oswojenie się z nowymi możliwościami⁴⁶.

W Estonii rozwiązanie to było stosunkowo łatwe do wprowadzenia, ponieważ jest ono sprzężone z systemem elektronicznych dowodów osobistych. Aby oddać głos, wystarczy zakupić za mniej niż 1 euro elektroniczny czytnik, który podłącza się do komputera. Osoby, które nie posiadają własnego komputera, mogą skorzystać z bezpłatnie dostępnych urządzeń w bibliotekach, bankach, centrach kultury i innych miejscach publicznych.

Głosowanie przez internet zostało również wprowadzone dla obywateli holenderskich przebywających za granicą w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku, a następnie udostępnione w wyborach parlamentarnych w 2006 roku.

Stosowanie elektronicznych maszyn do głosowania obniża koszty przeprowadzenia wyborów, chociażby poprzez ograniczenie liczebności komisji wyborczych czy brak konieczności druku kart wyborczych. Powoduje także z reguły wzrost zainteresowania wyborami wśród wyborców, a także zmniejsza liczbę głosów nieważnych.

dr Piotr Uziębło dla Fundacji Batorego

Piotr Uziębło (Uniwersytet Gdański) sugeruje inne rozwiązanie wykorzystujące nowoczesne technologie do usprawnienia wyborów, do którego jednak – jak się wydaje – należy podejść z dużą ostrożnością. Chodzi o elektroniczne maszyny do głosowania w lokalach wyborczych zastępujące papierowe karty do głosowania. Zdaniem Uziębły: „O ile bowiem

głosowanie poprzez internet nie jest jeszcze dostatecznie przetestowane, o tyle urny elektroniczne powoli stają się standardem, chociażby w krajach Ameryki Południowej. Co prawda głosowanie za pomocą urn elektronicznych wiąże się z koniecznością poniesienia odpowiednich kosztów związanych z zakupem sprzętu i oprogramowania, aczkolwiek prowadzi do licznych korzyści. Po pierwsze, obniża koszty przeprowadzenia wyborów, chociażby poprzez ograniczenie liczebności komisji wyborczych czy brak konieczności druku kart wyborczych (maszyna drukuje jedynie potwierdzenie oddanego głosu, które jest wrzucane do urny «ze względów bezpieczeństwa»). W efekcie średniookresowo głosowanie takie staje się również opłacalne finansowo. Po drugie, zastosowanie urn elektronicznych powodowało z reguły wzrost zainteresowania wyborami wśród elektorów (początkowo powodowany swoistą ciekawością), a także zmniejszyło liczbę głosów nieważnych. Można naturalnie oddać taki głos, ale będzie on już wyrazem świadomej woli wyborcy, a nie po prostu niezajomością reguł głosowania. Wreszcie, po trzecie, maszyny elektroniczne, jeśli są odpowiednio zabezpieczone, zmniejszają ryzyko głosowania wielokrotnego przez danego wyborcę czy też ryzyko fałszowania wyborów, a także błędów przy liczeniu głosów, które mogą mieć zupełnie naturalny charakter. Dodatkowo też dzięki urnom elektronicznym możliwe staje się niezwy-

⁴⁶ *Internet Voting in Estonia – A Comparative Analysis of Four Elections since 2005. Report for the Council of Europe*, A.H. Trechsel (red.), 2010, s. 58.

kle szybkie ogłoszenie wyników wyborów, co także stanowi istotny walor związany z transparentnością procesu wyborczego, szczególnie często kwestionowaną w sytuacji długotrwałego liczenia głosów przez komisje wyborcze⁴⁷.

W Polsce kilkakrotnie pojawiały się ze strony organizacji pozarządowych (takich jak stowarzyszenie Polska Młodych) oraz polityków postulaty wprowadzenia głosowania przez internet. We wrześniu 2011 roku wiceszef klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej Waldy Dzikowski powiedział, że pilotażowo takie głosowanie mogłoby zafunkcjonować już podczas najbliższych wyborów samorządowych (w 2014 roku)⁴⁸. Do tej pory nie zostały podjęte prace legislacyjne nad odpowiednim projektem nowelizacji prawa wyborczego, która miałaby umożliwić wprowadzenie nowej metody głosowania. Być może impulsem do działania będzie projekt zgłoszony pod koniec 2012 roku przez Ruch Palikota.

Głosowanie przez internet – propozycja Ruchu Palikota

Pod koniec listopada 2012 roku Ruch Palikota zapowiedział złożenie w Sejmie projektu zmiany Kodeksu wyborczego oraz ustawy o informatyzacji, która ma umożliwić wdrożenie głosowania przez internet już w 2014 roku. Do tego celu ma zostać wykorzystana elektroniczna platforma usług administracji publicznej (e-PUAP), która umożliwi już w tej chwili załatwienie niektórych spraw urzędowych przez internet bez konieczności posługiwania się kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Podstawą funkcjonowania na platformie e-PUAP jest tzw. profil zaufany, który każdy obywatel może sobie wyrobić w jednym z tysięcy urzędów administracji publicznej w całej Polsce. Promując projekt, poseł Ruchu Palikota Wincenty Elsner przekonywał: „Chcemy wykorzystać w proponowanych przez nas wyborach internetowych ePUAP – elektroniczną platformę usług administracji publicznej. To przygotowujemy od wielu lat za ogromne pieniądze przy współudziale środków unijnych projekt mający umożliwiać internetowy kontakt obywatela z urzędem i możliwość załatwiania wielu spraw przez internet”. Innymi słowy, będziemy mogli głosować po zalogowaniu się na platformę e-PUAP. Jednocześnie nikt nie będzie mógł sprawdzić, na kogo głosowaliśmy. Możliwe będzie jedynie ustalenie samego faktu udziału w wyborach.

Tymczasem doświadczenia innych państw nakazują szczególną ostrożność zarówno przy wdrażaniu głosowania przez internet, jak i tzw. elektronicznych maszyn do głosowania. W krytycznym stanowisku stowarzyszenia Internet Society Poland opublikowanym w 2007 roku podano liczne przykłady nadużyć i błędów ujawnionych w toku dotychczasowych eksperymentów z głosowaniem elektronicznym:

Głosowanie elektroniczne – przykłady nadużyć i błędów

„W 2000 roku amerykański programista Clinton Curtis miał napisać na zlecenie firmy Yang Enterprises będącej producentem maszyn do głosowania oprogramowanie o charakterze konia trojańskiego, służące do niezauważalnego fałszowania wyników zebranych przez daną maszynę. Curtis opublikował oświadczenie w tej sprawie w grudniu 2004 roku. W maju 2003 roku podczas głosowania z użyciem komputerów wyborczych DigiVote w Belgii jedna z kandydatek otrzymała nadmiarowe 4 tys. głosów nieoddanych przez żadnego wyborcę. Oficjalnie fenomen ten wyjaśniono «przypadkowym i spontanicznym przestawieniem się bitu» w liczniku znajdującym się w pamięci komputera z niewyjaśnionych powodów – później tłumaczono to m.in. działaniem promieniowania kosmicznego”.

stanowisko stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych, styczeń 2007

W ostatnim czasie z elektronicznych maszyn do głosowania zrezygnowała Irlandia, ponosząc przy tym znaczące straty finansowe. W czerwcu 2012 roku rząd irlandzki zdecydował o zutilizowaniu

Mimo zapowiedzi

Platforma Obywatelska

nie zdecydowała się

dotychczas na złożenie

projektu wprowadzają-

cego głosowanie przez

internet. Zrobił to Ruch

Palikota

W krytycznym stano-

wisku stowarzyszenia

Internet Society Poland

opublikowanym w 2007

roku podano liczne

przykłady nadużyć

i błędów ujawnionych

w toku dotychczenio-

wych eksperymentów

z głosowaniem elektro-

nicznym

⁴⁷ P. Uziębło, *Ekspertyza sporządzona na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego*, sierpień 2012.

⁴⁸ <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/po-chce-by-polacy-glosowali-przez-internet,184242.html>.

W ostatnim czasie z elektronicznych maszyn do głosowania zrezygnowała Irlandia, ponosząc przy tym znaczące straty finansowe

Najpierw należy wprowadzić możliwość głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Jeśli to się sprawdzi, wtedy dopiero będziemy myśleć nad internetowym.

dr Wojciech Wiewiórowski, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych na seminarium Fundacji Batorego

kupionych za 54 mln euro maszyn do głosowania elektronicznego. Decyzję podjęto głównie na podstawie analiz niezależnej komisji eksperckiej, która potwierdziła, że maszyny nie są w pełni zabezpieczone przed włamaniami do systemu, a brak możliwości wydrukowania papierowego potwierdzenia oddania głosu uniemożliwia weryfikację ewentualnych nieprawidłowości. Zakupione w 2002 roku urządzenia przeleżały w magazynach przez 10 lat. Nigdy nie zostały użyte⁴⁹.

Z podobnych względów z użycia maszyn do głosowania zrezygnowali Holendrzy. Jedną z organizacji pozarządowych udowodniła bowiem, że dają one możliwość manipulacji wynikiem wyborów, a nawet ustalenia, na kogo konkretny wyborca oddał swój głos⁵⁰.

W niezwykle interesującym wyroku z 3 marca 2009 roku niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny zakwestionował obowiązujące w Niemczech przepisy regulujące tryb głosowania za pomocą maszyn elektronicznych. Wskazał, że nie dają one gwarancji rzetelnej kontroli prawidłowości wyników, a przez to naruszają zasadę powszechności wyborów⁵¹.

W trakcie seminarium w Fundacji Batorego również pojawiły się głosy sceptyczne wobec szybkiego wprowadzenia głosowania elektronicznego. Jak wskazywał **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych Wojciech Wiewiórowski**, osobom, które rzeczy-

wicie nie są w stanie pojawić się w lokalu wyborczym, można ułatwić głosowanie w inny sposób. I to jest druga, techniczno-organizacyjna przyczyna jego niechęci do elektronicznych ułatwień wyborczych. Wiewiórowski zachęcał do wprowadzenia głosowania korespondencyjnego jako alternatywy. Jego zdaniem: „Jeśli to

się sprawdzi, wtedy dopiero będziemy myśleć nad internetowym. Problem, że jakiś członek rodziny wywiera presję na innego i mówi mu, jak głosować, lub wręcz głosuje za niego, i tak pozostanie. W przypadku głosomatów będzie to tylko łatwiejsze”.

Na problemy techniczne wskazywał natomiast dr **Filip Zagórski z Politechniki Wrocławskiej**. Jego zdaniem pierwszy polega na tym, że dużo trudniej utrzymać tajemnicę głosu: „Wrzucając jednakowe karty do urny, tracimy prawo do tajemnicy wyborczej tylko wtedy, gdy komuś pokażemy, co zakreśliliśmy. W przypadku maszyny do głosowania jest to dużo łatwiejsze, bo dane o nas są przechowywane w systemie, wystarczy, że ktoś przejmie kontrolę nad takim urządzeniem”. Również głosowanie przez internet nie jest równie oczywiste jak bankowość internetowa. Zagórski porównał obie sytuacje: „Bank liczy nasze pieniądze, ale zawsze wie, jakich dokonujemy operacji, a komisja wyborcza przecież nie powinna wiedzieć, na kogo głosowaliśmy”.

Korzystający z pośrednictwa elektroniki wyborca nie ma także pewności, że jego głos zostanie policzony. Zagórski tłumaczył, że

⁴⁹ €54m voting machines scrapped for €9 each, <http://www.independent.ie/national-news/54m-voting-machines-scrapped-for-9-each-3153437.html>.

⁵⁰ Electronic voting machines eliminated in the Netherlands, <http://www.edri.org/edriagram/number5.20/e-voting-machines-netherlands>.

⁵¹ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2009 roku w sprawach 2 BvC 3/07 i 2 BvC 4/07.

najczęściej systemy elektroniczne albo zapewniają tajność, albo gwarantują, że głosy oddane elektronicznie nie zostaną zmienione bądź zignorowane. Nie wymyślono takiego, którego producent w stu procentach ręczyłby za obie rzeczy.

Problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa i sprawności systemów głosowania przez internet nie powinny prowadzić do całkowitego porzucenia tej idei. Jej wdrożenie musi być jednak procesem długofalowym, który należy rozpocząć od intensywnych prac analitycznych i studiów wykonalności, opartych na analizie problemów i zagrożeń ujawnionych w innych państwach eksperymentujących z tą metodą głosowania. Wydaje się, że odpowiedzialność za takie prace powinny wziąć na siebie wspólnie instytucje administracji rządowej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) oraz Państwowa Komisja Wyborcza wraz z Krajowym Biurem Wyborczym.

Do dyskusji pozostaje kwestia wyboru podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie bezpiecznego systemu głosowania elektronicznego. Jak sugeruje prof. **Mirostław Kutylowski (Politechnika Wroclawska)**, należałoby zorganizować otwarty przetarg na opracowanie i wdrożenie takiego rozwiązania. Z drugiej strony, dotychczasowe doświadczenia polskiej administracji z przetargami na usługi i infrastrukturę informatyczną nie napawają optymizmem.

Sceptycznie należy podejść do idei wprowadzenia elektronicznych maszyn do głosowania w lokalach wyborczych. Przeciwno temu pomysłowi przemawiają przede wszystkim negatywne doświadczenia innych państw, ale także relatywnie niewielkie korzyści z tego rozwiązania, które nie rekompensują kosztów i ryzyka.

Centralny elektroniczny rejestr wyborców

Wedle obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego podstawę ustalenia miejsca, w którym jesteśmy uprawnieni do głosowania, stanowi stały rejestr wyborców. Prowadzi go odrębnie każda gmina jako zadanie zlecone. Obok rejestru tworzy się również spisy wyborców, które nie mają charakteru stałego, ale są sporządzane na potrzeby konkretnego głosowania. Nie istnieje jednolity, centralny rejestr wyborców obejmujący wszystkich obywateli uprawnionych do głosowania.

Podstawą sporządzania i uzupełniania rejestrów wyborców są rejestry mieszkańców tworzone na podstawie danych o miejscu zameldowania. Tymczasem, zgodnie z nową ustawą o ewidencji ludności, obowiązek meldunkowy powinien zniknąć 1 stycznia 2014 roku. Wprawdzie w trakcie seminarium Fundacji Batorego **wiceminister spraw wewnętrznych Roman Dmowski** zapowiedział opóźnienie tej zmiany do 1 stycznia 2016 roku (odpowiedni projekt ustawy został uchwalony przez Sejm 7 grudnia 2012 roku). Niemniej jednak przepisy regulujące prowadzenie rejestru wyborców wymagają do tego czasu rewizji.

Jak podkreśla Anna Rakowska⁵²: „(...) po likwidacji rejestrów mieszkańców i usunięciu danych dotyczących miejsca zamieszkania, trudno sobie wyobrazić inną procedurę tworzenia rejestru. Można oczywiście rozważać sięganie do innych zbiorów, np. urzędów skarbowych, w nich jednak nie są ujęte wszystkie osoby, którym

Zniesienie obowiązku meldunkowego oznacza, że urzędy gmin nie będą miały możliwości uzupełniania rejestru wyborców z urzędu

⁵² A. Rakowska, *Ekspertyza sporządzona na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego*, wrzesień 2012, s. 10.

Państwowa Komisja
Wyborcza proponuje
wprowadzenie pro-
cedury dopisywania
do rejestru wyborców
na wniosek wyborcy
– będzie to jedyna
możliwość uzupełniania
rejestru, ponieważ po
zniesieniu obowiązku
meldunkowego gminy
nie będą miały infor-
macji pozwalających na
aktualizowanie rejestru
z urzędu

przysługuje prawo wyborcze, poza tym rejestry te są tworzone do celów podatkowych i przenoszenie danych tam ujętych mogłoby okazać się problematyczne”.

Problem dostrzegła Państwowa Komisja Wyborcza. W informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego przedstawiła następującą propozycję rozwiązania problemu rejestru wyborców po zniesieniu obowiązku meldunkowego:

Propozycje PKW w sprawie rejestru wyborców po zniesieniu obowiązku meldunkowego

„Proponuje się pozostawienie prowadzenia rejestru wyborców przez gminy. Jednakże wobec braku urzędowego wykazu mieszkańców gminy konieczne będzie wprowadzenie zasady, że wpisanie do rejestru wyborców następuje na wniosek wyborcy. Wniosek byłby składany do urzędu gminy na piśmie lub w formie elektronicznej. Wpisanie się do rejestru wyborców powodowałoby skreślenie wyborcy, z urzędu, z rejestru wyborców, w którym dotychczas był on ujęty. Proponuje się ponadto wprowadzenie możliwości skreślenia wyborcy z rejestru na jego wniosek; w obowiązujących przepisach możliwość taką mieli wyłącznie obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. W celu wymiany informacji pomiędzy gminami o wpisaniu wyborcy do rejestru oraz o pozbawieniu prawa wybierania konieczne jest utworzenie centralnego rejestru wyborców prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą. Rejestr centralny stanowiłby zbiór danych z gminnych rejestrów wyborców.

Wprowadzenie powyższych zmian wiąże się z koniecznością uchwalenia przepisów przejściowych stanowiących, że z dniem 1 stycznia 2014 roku osoby ujęte dotychczas w rejestrze wyborców są z mocy prawa ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym według znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

Jednocześnie, ponieważ rejestr wyborców jest jedynym urzędowym potwierdzeniem posiadania przez wyborcę prawa wybieralności, proponuje się utworzenie rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów. Również te rejestry stanowiłyby część centralnego rejestru wyborców. Byłyby prowadzone na takich samych zasadach jak gminne rejestry wyborców, z tym, że wpis – na wniosek wyborcy – do konsularnego rejestru wyborców następowalby na okres np. 3 lat, o ile wyborca wcześniej nie zostałby wpisany do innego rejestru lub z rejestru skreślony w związku z zajęciem innej przestanki ustawowej (utrata biernego prawa wyborczego, reklamacja). Powyższe ograniczenie czasowe wynika z konieczności zapewnienia aktualizacji rejestru wyborców. Do spisu wyborców sporządzanego za granicą mogłoby zostać wpisani wyłącznie wyborcy ujęci w centralnym rejestrze wyborców, zatem ujęci w jednym z gminnych lub konsularnych rejestrów wyborców.

Postulat utworzenia rejestrów wyborców prowadzonych przez konsulów wielokrotnie był zgłaszany przez środowiska polonijne. Utworzenie centralnego rejestru wyborców umożliwi prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewni to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami w tym zakresie, co wpłynie na prawidłowość sporządzania spisów wyborców. Konieczne będą także zmiany o charakterze porządkującym i redakcyjnym związane z utworzeniem centralnego rejestru wyborców”.

Propozycje PKW z pewnością stanowią najprostsze rozwiązanie problemu wynikającego z planowanego zniesienia obowiązku meldunkowego i, co za tym idzie, stwarzają możliwość aktualizowania danych w rejestrze wyborców na podstawie informacji z rejestru mieszkańców. Wydaje się jednak, że jest to rozwiązanie niewystarczające. Konieczność złożenia wniosku o wpis do rejestru wyborców może bowiem skutecznie zniechęcać wielu obywateli do udziału w wyborach. Część potencjalnych wyborców może nawet nie zdać sobie sprawy z takiej konieczności.

Należy się zastanowić nad maksymalnym uproszczeniem tego rozwiązania. Być może warto podążyć za uwagami przedstawicieli Głównego Urzędu Statystycznego wyrażonymi w czasie seminarium w Fundacji Batorego. GUS proponuje utworzenie centralnego rejestru adresowego, który mógłby stać się podstawą dla rejestru wyborców. Rejestr taki byłby opracowany w oparciu o dane już gromadzone przez różne instytucje publiczne (urzędy gminy, ZUS, urzę-

dy skarbowe, NFZ), a więc nie wymagałyby dodatkowych działań ze strony obywateli. Ich aktywność byłaby niezbędna właściwie tylko w przypadku niespójności danych z różnych rejestrów czy przy kompletnym braku informacji na temat konkretnej osoby w rejestrach prowadzonych przez wymienione instytucje. Z drugiej strony, można spodziewać się negatywnych reakcji społecznych, które zazwyczaj towarzyszą próbom tworzenia rozbudowanych baz danych na temat obywateli. Należałoby również – z udziałem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – zastanowić się nad możliwościami skutecznego zabezpieczenia danych z rejestrów.

Warto również wziąć na warsztat sposoby stosowane w innych państwach. Analiza kilkunastu rozwiniętych systemów wyborczych z różnych krajów wskazuje, że nie rozpowszechniło się do tej pory na szerszą skalę rozwiązanie, które przewidywałoby w pełni elektroniczny system rejestracji wyborców. Nie oznacza to jednak, że model taki nie jest stosowany w ogóle. Poza tym w wielu państwach istnieją rozwiązania ułatwiające za pomocą narzędzi elektronicznych proces generowania i składania wniosków o wpis do rejestru wyborców, czego w polskiej praktyce się w zasadzie nie stosuje. Najdalej podążają rozwiązania stosowane w prawie wyborczym amerykańskich stanów Arizona oraz Waszyngton i dlatego są one przedstawione poniżej w pierwszej kolejności. Na omówienie zasługują jednak także regulacje przewidziane w Australii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie czy Irlandii.

Stany Zjednoczone – Arizona i Waszyngton Rejestracja do udziału w głosowaniu w Stanach Zjednoczonych jest dobrowolna, a rejestry nie są uzupełniane z urzędu przez odpowiednie organy administracji wyborczej. W związku z tym każdy wyborca pragnący wziąć udział w głosowaniu musi uprzednio samodzielnie zgłosić taki zamiar i zawnioskować o wpisanie go do właściwego stanowego rejestru wyborców. W zdecydowanej większości amerykańskich stanów odbywa się to w wyniku złożenia wniosku na urzędowym formularzu, który można pobrać z serwisu administracji danego stanu. Wniosek powinien być wypełniony przez wyborcę ręcznie lub elektronicznie, podpisany, a następnie dostarczony osobiście albo wysłany pocztą do właściwego organu. Wniosek oprócz podstawowych danych dotyczących obywatela zawiera także standardowo oświadczenie, że osoba aplikująca nie jest pozbawiona praw wyborczych.

W stanie Arizona obywatele nie muszą wysyłać wniosku o dopisanie do rejestru wyborców sygnowanego ręcznym podpisem – mogą to zrobić w pełni poprzez internetowy system EZ Voter Registration (<https://servicearizona.com/webapp/evoter/>). Obejmuje on następujące usługi:

- a) weryfikację zdolności rejestracji do głosowania;
- b) wprowadzenie danych osobowych, takich jak imię i nazwisko, numer licencji oraz data urodzenia;
- c) aktualizację adresu zamieszkania dla potrzeb rejestracji wyborców, jak również możliwość określenia adresu do korespondencji;
- d) złożenie wniosku o dopisanie do rejestru wyborców;
- e) udział w badaniu opinii (opcjonalnie).

Po wypełnieniu w specjalnym serwisie wyborczym wniosku o wpis do rejestru wyborców, zawierającego podstawowe dane obywatela (adres zamieszkania, numer prawa jazdy czy innego dokumentu tożsamości), wyborca otrzymuje numer potwierdzający złożenie aplikacji. Jej wydrukowanie, podpisanie ręcznie oraz

Konieczność złożenia wniosku o wpis do rejestru wyborców może skutecznie zniechęcać wielu obywateli do udziału w wyborach

W amerykańskich stanach Arizona i Waszyngton istnieje możliwość złożenia wniosku o wpis do rejestru wyborców przez internet

wysłanie do odpowiedniego organu nie jest konieczne, jeśli wyborca dysponuje tzw. podpisem elektronicznym. Wówczas jego wniosek trafia drogą elektroniczną prosto do właściwego organu i jest rozpatrywany na równi z aplikacjami złożonymi w tradycyjny sposób.

Dotychczasowe doświadczenia ze stosowaniem elektronicznego systemu rejestracyjnego w stanie Arizona przyniosły zaskakująco pozytywne rezultaty. Okazało się, że ponad 70 proc. wyborców zarejestrowało się do głosowania właśnie tą drogą, a ogólna liczba osób zarejestrowanych wzrosła w ciągu dwóch lat o blisko 10 proc.⁵³ Można przypuszczać, że było to w dużej mierze efektem wprowadzenia nowej, bardziej atrakcyjnej i łatwo dostępnej metody rejestracji.

Analogiczne rozwiązanie przewiduje prawodawstwo wyborcze stanu Waszyngton. Tam również istnieje możliwość złożenia wniosku o wpis do rejestru wyborców w całości internetowej procedurze. Obowiązuje jednak wymóg sygnowania wniosku podpisem elektronicznym. W przeciwnym razie formularz należy podpisać własnoręcznie i przelać do właściwego organu administracji pocztą albo doręczyć osobiście.

Australia Nieco inne rozwiązanie stosuje się w Australii. Opiera się ono na podstawowej zasadzie, że wniosek o dopisanie do rejestru wyborców musi być sygnowany własnoręcznym podpisem. Centralnym systemem rejestracji wyborców kieruje Australijska Komisja Wyborcza (*Australian Electoral Commission, AEC*)⁵⁴. Na stronie internetowej tego organu znajduje się pełna instrukcja sposobu wypełniania i składania wniosku o wpis do rejestru wyborców.

Poprzez serwis AEC można wypełnić elektronicznie wniosek zawierający standardowy zestaw danych o wyborcy (imię, nazwisko, wiek, adres zamieszkania, numer dokumentu tożsamości). Następnie aplikację należy wydrukować i podpisać. Podpisany wniosek powinien trafić do AEC albo jednego z jej oddziałów na adres podany na stronie AEC. Przewidziano cztery metody dostarczenia podpisanego wniosku:

- a) osobiście – do wskazanych terenowych biur AEC;
- b) pocztą – na adres podany w serwisie AEC;
- c) faksem – na jeden z podanych numerów (wniosek przesyłany faksem uważa się za doręczony z chwilą, kiedy zostaje wydrukowany przez urządzenie przyjmujące faksy w AEC);
- d) skan przesyłany e-mailem – na jeden z adresów e-mailowych podanych w serwisie AEC (skan powinien być czarno-biały, podano też inne parametry techniczne jego wykonania; wniosek przesyłany e-mailem uważa się za doręczony z chwilą, gdy znalazł się w skrzynce odbiorczej AEC)⁵⁵.

W Australii dopisanie do rejestru wyborców wymaga złożenia podpisu pod wnioskiem, ale przewidziano liczne ułatwienia

Wnioski o wpis do rejestru wyborców są również powszechnie dostępne w formie drukowanej do wypełnienia ręcznie. Można je pobrać z urzędów pocztowych, placówek służby zdrowia, biur wyborczych, instytucji systemu ubezpieczeń społecznych czy urzędów podatkowych⁵⁶.

Po otrzymaniu wniosku AEC dokonuje wpisu do rejestru, a następnie wysyła do wnioskodawcy list z potwierdzeniem wpisu

⁵³ E. Robert, *Voter Registration: An International Perspective*, Fair Vote Research Report, s. 7.

⁵⁴ <http://www.aec.gov.au/index.htm>.

⁵⁵ http://www.aec.gov.au/Enrolling_to_vote/paper.htm.

⁵⁶ Marcin Walecki, *Wypowiedź z konferencji Fundacji im. Stefana Batorego „Skuteczna kontrola finansowania polityki”*, Warszawa, 26 kwietnia 2007 roku, s. 5.

(confirmation letter). Niezależnie od tego wyborca może sprawdzić w specjalnym serwisie AEC, czy znajduje się w rejestrze i czy jego dane zostały prawidłowo wprowadzone. Wystarczy, że wpisze tam swoje podstawowe dane osobowe (imię, nazwisko, adres zamieszkania), i otrzyma informację o stanie swojej rejestracji (zob. poniższy zrzut ekranu).

[home](#) > Check my electoral enrolment

Check my electoral enrolment

You can check your current electoral enrolment by entering your details below.

For privacy reasons, your electoral enrolment will only be confirmed if the details you enter are an **exact match** to your details on the electoral roll.

If you cannot confirm your electoral enrolment online it doesn't mean you are not on the electoral roll. Please [contact the AEC](#) and we can check your current electoral enrolment.

Fields marked with an asterisk (*) are required. See the [help page](#) for assistance.

* Surname:	<input type="text"/>	
* Given Names:	<input type="text"/>	(e.g. MARY JANE)
Flat Number:	<input type="text"/>	
Street Number:	<input type="text"/>	
* Street Name:	<input type="text"/>	
Street Type:	<input type="text"/>	▼
* Postcode:	<input type="text"/>	
* Suburb or Locality:	<input type="text"/>	▼

Źródło: <https://oevf.aec.gov.au/>.

Wielka Brytania Model brytyjski funkcjonuje na zasadach zbliżonych do australijskiego. Nie jest możliwe złożenie wniosku o dopisanie do rejestru wyborców całkowicie drogą elektroniczną. Niemniej jednak funkcjonują istotne ułatwienia w tym zakresie. Dotyczą one możliwości łatwego generowania wniosku o rejestrację poprzez serwis internetowy brytyjskiego organu wyborczego – *The Electoral Commission*. Serwis zaprezentowano na zrzucie ekranu na następnej stronie:

W Wielkiej Brytanii wnioski o wpis do rejestru wyborców można łatwo wygenerować w serwisie internetowym brytyjskiej Komisji Wyborczej, ale musi on być podpisany i dostarczony do właściwego organu wyborczego

Electoral Registration form

Part A Fill out the Form online
Part B Print and return the form

1 Current Address


2 Previous Address

3 About you

4 Confirm

5 Print & Sign Post Form

Please note - you will need to print out and sign this form before sending it to your local electoral registration office. A signature is required for voting security reasons. If you'd rather print a blank form and fill it in by hand rather than online, [download a blank version](#).



Enter your postcode * Find

But I have no fixed address

Are you a member of Her Majesty's Armed Forces? * Yes No

* I accept the terms and conditions of the website

Your postcode will help us to identify your nearest electoral office. You can still register to vote even if you don't have a fixed address.

[Please read the terms and conditions before accepting](#)

When you are happy that the details you have entered are correct 'continue' to the next step

Continue

Źródło: <https://www.aboutmyvote.co.uk>.

Dzięki serwisowi wyborca może w kilku krokach wygenerować wypełniony elektronicznie wniosek, legitymując się podstawowymi danymi osobowymi – imieniem, nazwiskiem, datą urodzenia, adresem zamieszkania (obecnym i poprzednim) etc. Na zakończenie może wytworzony formularz wydrukować. Po podpisaniu wystarczy go przesać pocztą do właściwego organu wyborczego. Nie jest wymagane osobiste dostarczenie wniosku.

Wydaje się, że każde z przedstawionych rozwiązań może znaleźć zastosowanie na polskim gruncie. Szczególnie bardziej restrykcyjne rozwiązania australijskie czy brytyjskie mogłyby zostać wprowadzone nawet bez konieczności istotnych zmian prawnych.

Nowoczesne technologie dla wyborów. Podsumowanie

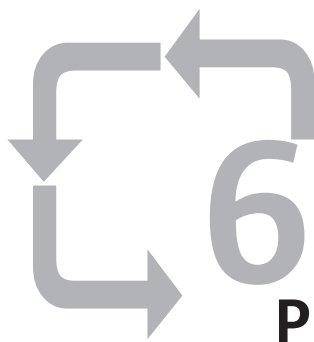
CEL:

» ułatwienie głosowania i innych procedur wyborczych poprzez bezpieczne wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

» rozpoczęcie intensywnych prac studyjnych i projektów pilotażowych dotyczących możliwości głosowania przez internet – konieczna współpraca administracji rządowej i Państwowej Komisji Wyborczej;

- » przyspieszenie prac nad elektronicznym dowodem osobistym, co ułatwiłoby zarówno wprowadzenie głosowania przez internet, jak i zarządzanie rejestrem wyborców po zniesieniu obowiązku meldunkowego;
- » co najmniej do czasu wprowadzenia w pełni bezpiecznego głosowania przez internet – zapewnienie możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców;
- » maksymalne ułatwienie procedury wpisywania się do rejestru wyborców po zniesieniu obowiązku meldunkowego – przede wszystkim umożliwienie przeprowadzenia całej procedury drogą elektroniczną;
- » wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców i umożliwienie obywatelom elektronicznego dostępu do zawartych w nim danych na ich temat.



Przejrzyste wybory – finanse i kontrola społeczna wyborów

Problem: nieszczelny system kontroli wyborów

Dość powszechnie przyjmuje się, że jednym z istotnych sukcesów polskiej transformacji ustrojowej jest zorganizowanie już na początku lat 90. rzetelnej i cieszącej się powszechnym zaufaniem administracji wyborczej z Państwową Komisją Wyborczą na czele. Trudno przywołać poważniejsze zarzuty czy wątpliwości co do prawidłowości pełnienia przez PKW jej podstawowej funkcji, czyli zapewnienia rzetelnego, zgodnego z prawem przebiegu wyborów. Eksperti przypominają jednak regularnie o potrzebie zmian w innej sferze zadań PKW, tj. kontrolowania finansów komitetów wyborczych. Kontrola ta nie może być w pełni skuteczna przy obecnym stanie uprawnień PKW oraz obsadzie kadrowej tej instytucji.

Ponadto wzmocnienia wymagają uprawnienia obywateli w zakresie społecznej kontroli wyborów, co w pewnej mierze może łagodzić problem ograniczonych kompetencji i możliwości PKW.

Kontrola finansowa wyborów. Bezzębna PKW?

Zasady finansowania kampanii wyborczej w Polsce opierają się na dość skomplikowanym systemie obowiązków, ograniczeń i limitów wiążących komitety wyborcze. W szczególności ograniczone są źródła finansowania kampanii (limity wpłat). Limitowane są też wydatki komitetów na agitację wyborczą. Obowiązkiem komitetów jest rozliczenie się z organami wyborczymi po zakończeniu kampanii, w szczególności złożenie sprawozdania finansowego.

Przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczych opierają się na zasadzie jawności (art. 125 Kodeksu wyborczego). Jawność podlega pewnym ograniczeniom wynikającym m.in. z wymogów w zakresie ochrony danych osobowych, ale szczególnie po zmianach wprowadzonych Kodeksem wyborczym zasada jawności ma dość liczne gwarancje. To jednak nie wystarczy, aby zapewnić skuteczną kontrolę nad finansami wyborczymi. Jak zwraca uwagę Marcin Walecki: „Doświadczenia ostatnich dziesięciu lat pokazały, że przejrzystość i jawność w finansowaniu polityki jest koniecznym,

Zasady finansowania kampanii wyborczej w Polsce opierają się na skomplikowanym systemie obowiązków, ograniczeń i limitów wiążących komitety wyborcze

ale niewystarczającym warunkiem kontrolowania finansów politycznych. Sama jawność nie usunie korupcji z partii politycznych i z finansowania polityki. Potrzebny jest niezależny, silny zewnętrzny regulator, który będzie pilnować przestrzegania przepisów prawnych dotyczących darowizn i limitów wydatków wyborczych”⁵⁷.

Wydaje się, że w tym zakresie PKW napotyka na najpoważniejsze problemy. W raporcie przygotowanym przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych wypunktowano większość przeszkód, z którymi zmagają się PKW, realizując zadanie kontroli finansów komitetów wyborczych.

Czysto „rachunkowe” podejście do badania sprawozdań finansowych jest w ocenie eksperta problemem, który może poważnie podważać proces kontroli finansów wyborczych.

Marek Solon-Lipiński w raporcie
Instytutu Spraw Publicznych

PKW kontroluje tylko najważniejsze rzeczy w sprawozdaniach, np. czy pieniądze na kampanię nie pochodziły z zagranicy. Nie ma natomiast możliwości kontroli merytorycznej, przede wszystkim tego, czy przedstawione faktury, np. za wykonanie billboardów czy ulotek, odpowiadają rzeczywistości, czy też sumy widniejące na nich są zaniżane lub zawyżane.

dr Jarosław Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych,
wypowiedź dla „Dziennika Polskiego”, 06.09.2007

Najważniejsze problemy w systemie kontroli finansowej kampanii wyborczej przez Państwową Komisję Wyborczą

„Zdaniem eksperta PKW nie reguluje efektywnie gospodarki finansowej partii i komitetów wyborczych, bowiem kontrola finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych sprowadza się jedynie do kontroli rachunkowej i formalnej, bez kontroli merytorycznej. Dzieje się tak po pierwsze dlatego, że przepisy nie nakładają takich obowiązków, po drugie ze względu na szczupłe zasoby kadrowe. Problemem jest tu także brak proaktywności działań PKW w dziedzinie kontroli finansów wyborczych. Monitoringi finansowania kampanii wyborczych prowadzone przez organizacje pozarządowe pokazały, że jest wiele nieprawidłowości, które można by wykazać, jednak PKW tego nie robi. Zdaniem eksperta na pewne rzeczy należy zwracać uwagę już w trakcie wyborów, ponieważ części wniosków nie da się wysnuć później z samego sprawozdania finansowego – konieczna jest bieżąca obserwacja przebiegu kampanii.

Rekomendacją byłoby w tym przypadku uzbrojenie PKW w kompetencje pozwalające zbierać na bieżąco dane o nieprawidłowościach i interweniować w czasie rzeczywistym, a także kontrolować je w późniejszych sprawozdaniach finansowych. Można tutaj również powtórzyć rekomendację dotyczącą zwiększenia liczby osób zatrudnionych w Krajowym Biurze Wyborczym, których zadaniem byłoby kontrolowanie finansów wyborczych. Przedstawiciel PKW broni jakości kontroli dokonywanych przez tę instytucję, wskazując na to, że w wielu przypadkach dostrzega nieprawidłowości w składanych doń sprawozdaniach finansowych, przyznając jednak, że nie jest ona w stanie ogarnąć wszystkich sfer związanych z kontrolą finansowania polityki. Podkreśla konieczność współpracy z organami ścigania, która następuje w przypadku otrzymania uzasadnionych zastrzeżeń lub skarg.

⁵⁷ M. Walecki, *Wypowiedź z konferencji Fundacji im. Stefana Batorego „Skuteczna kontrola finansowania polityki”*, Warszawa, 26 kwietnia 2007 roku, s. 5.

(...) Czysto «rachunkowe» podejście do badania sprawozdań finansowych jest w ocenie eksperta problemem, który może poważnie podważyć proces kontroli finansów wyborczych: «Dzieje się tak, ponieważ dla partii, która np. przekroczy limit wydatków w wyborach, lepiej jest oddać połowę rachunków PKW, a resztę wyrzucić. Komisja takie sprawozdanie zatwierdzi, bo z punktu widzenia rachunkowego wszystko będzie się zgadzało. Tego, że kampania była dwa razy bardziej intensywna, PKW nie jest w stanie stwierdzić, nie mając do tego narzędzi».

M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), Warszawa 2012, s. 156–158.

Podsumowując, najpoważniejsze luki w systemie kontroli finansowej wyborów to:

- » kontrola oparta wyłącznie na sprawdzaniu rachunkowej poprawności rozliczeń i dokumentów przedkładanych przez same komitety;
- » niewystarczające zasoby kadrowe PKW – całkowicie nieproporcjonalne do skali zadań związanych z kontrolą finansowania kampanii wyborczych;
- » brak kontroli w trakcie kampanii wyborczych.

Wydaje się, że PKW powinna pozostać głównym organem odpowiedzialnym za kontrolę finansową wyborów ze względu na autorytet, jakim cieszy się ta instytucja, oraz jej dotychczasowe doświadczenie w tym zakresie. Potrzebuje ona jednak nie tylko wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego, ale także ściślejszej współpracy z innymi organami państwa, które mogą wspomagać PKW przy wykonywaniu jej zadań kontrolnych. Przykładowo: należy wzmocnić mechanizmy współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli oraz zapewnić, że najistotniejsze nieprawidłowości będą przedmiotem działań prokuratury. NIK oraz prokuratura, jako organy niezależne od rządu, powinny być w większym stopniu wykorzystywane do kontroli i przeciwdziałania nieprawidłowościom wyborczym, bez narażania się na zarzut podlegania wpływom politycznym.

Jednocześnie konieczne jest dookreślenie kompetencji kontrolnych PKW, a w szczególności wyraźne zobowiązanie tej instytucji do kontroli finansów komitetów wyborczych również w trakcie kampanii wyborczej, a nie tylko po jej zakończeniu.

Wzmocnienie kontroli społecznej wyborów

Mimo braku zasadniczych wątpliwości co do rzetelności i prawidłowości działania administracji wyborczej rozszerzenie mechanizmów społecznej kontroli wyborów może przysłużyć się wzmocnieniu ich legitymizacji i zwiększeniu zaufania obywateli do państwa. Z tego względu warto rozważyć przede wszystkim postulat umożliwienia organizacjom pozarządowym (fundacjom, stowarzyszeniom) obserwacji wyborów na zasadach analogicznych do mężów zaufania.

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.

PKW potrzebuje nie tylko wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego, ale także ściślejszej współpracy z innymi organami państwa, które mogą wspomagać PKW przy wykonywaniu jej zadań kontrolnych

Warto rozważyć przede wszystkim postulat umożliwienia organizacjom pozarządowym (fundacjom, stowarzyszeniom) obserwacji wyborów na zasadach analogicznych do mężów zaufania

Stowarzyszeniom i fundacjom przysługuje natomiast prawo zgłaszania do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych. Jeżeli chodzi o prawo obserwacji przebiegu głosowania w lokalach obwodowych komisji wyborczych, to przysługuje ono wyłącznie mężom zaufania desygnowanym przez pełnomocników komitetów wyborczych. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że komitety wyborcze mogą być tworzone nie tylko przez partie polityczne, ale też organizacje społeczne i grupy wyborców. Oslabia to nieco zarzut, że wybory nie mogą być obserwowane przez przedstawicieli społeczeństwa.

W toku dalszych prac nad reformą Kodeksu wyborczego zdecydowanie należy rozważyć rozszerzenie instytucji mężów zaufania na przedstawicieli organizacji społecznych, które nie utworzyły komitetów wyborczych, aczkolwiek musi się to odbyć po przyjęciu szczegółowych i precyzyjnych reguł dopuszczenia takich organizacji do obserwacji wyborów. Takie rozwiązanie wzmocniłoby kontrolę społeczną wyborów, aktywizowałoby lokalne społeczności i przyznawało polskim organizacjom prawa, jakimi już dysponują międzynarodowi obserwatorzy. Dowodziłoby też, że prawidłowość procesu wyborczego leży nie tylko w interesie komitetów wyborczych zgłaszających mężów zaufania, lecz także osób i organizacji, które bezpośrednio nie są zainteresowane wynikiem wyborów, ale działają w interesie publicznym.

W Wielkiej Brytanii status obserwatora wyborów może uzyskać każdy, kto spełnia bardzo ogólne wymogi formalne

Według S. Szyszki dobrym wzorcem dla takiej instytucji może być rozwiązanie brytyjskie:

Obserwatorzy wyborów w Wielkiej Brytanii

„Jeszcze do niedawna, podobnie jak w Polsce, status obserwatorów wyborczych pozostawał nieuregulowany. Po raportach misji OBWE/ODIHR, wskazujących na brak możliwości obserwacji wyborów przez obserwatorów lokalnych (jak i międzynarodowych) tamtejsze władze w lipcu 2006 roku wprowadziły odpowiednie regulacje. Dzięki temu mogłem obserwować wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii w maju 2010 roku, jako «obserwator indywidualny». Myślę, że warto przyrzeć się tamtejszym doświadczeniom i być może wykorzystać niektóre z nich w naszym kraju. Cechą szczególną przyjętych rozwiązań jest otwartość całego procesu. Prawo do akredytacji w odróżnieniu od zwyczajowej praktyki nadano także «obserwatorom indywidualnym».

Wymogi formalne ograniczono do minimum. Wypełniony formularz aplikacyjny, fotografia na potrzeby identyfikatora, kopia dokumentu tożsamości, zgoda na wpisanie do spisu obserwatorów, deklaracja przestrzegania Regulaminu obserwatorów, znajomości odpowiednich regulacji i niekaralności w zakresie nielegalnych praktyk wyborczych w ciągu ostatnich 5 lat zamykają listę. Wszystkie formalności można dopełnić drogą elektroniczną, przesyłając zeskanowane dokumenty na adres observers@electoral-commission.org.uk.

Stabą stroną jest natomiast brak możliwości obserwowania rejestracji wyborców, nominowania i rejestracji kandydatów, zliczania wyników z lokalnych komisji oraz prac administracji wyborczej przed dniem głosowania. Zwróciła na to uwagę także misja obserwacyjna OBWE/ODIHR, w lipcu 2010 roku podając, że: «Te rozwiązania powinny zostać rozszerzone, tak by pozwolić obserwatorom wyborczym na monitorowanie wszystkich etapów procesu wyborczego (...)». Ostatecznie na wybory w 2010 roku zarejestrowano 318 obserwatorów reprezentujących 45 organizacji. Swoich przedstawicieli zgłosiły Centralne Komisje Wyborcze z Armenii, Gruzji, Kazachstanu, Litwy, Malezji i Zambii oraz liczne organizacje pozarządowe. Lista wszystkich akredytowanych obserwatorów (oraz organizacji) jest opublikowana na stronie internetowej Komisji».

S. Szyszka, *Obserwatorzy wyborów w polskim prawie i praktyce międzynarodowej*, Forum Młodych Dyplomatów 2011, s. 23–24.

Na rzecz takiego rozwiązania przemawiają postanowienia Dokumentu Kopenhaskiego w sprawie tzw. ludzkiego wymiaru KBWE. Art. 8 tego aktu, podpisanego również przez Polskę, wskazuje na potrzebę umożliwienia obserwacji wyborów zarówno przez międzynarodowych, jak i krajowych obserwatorów.

Warto doprecyzować także ustawowe uprawnienia mężów zaufania, poza zagwarantowanym w Kodeksie wyborczym prawem do przebywania w lokalu wyborczym i zgłaszania uwag do protokołu. W obecnym stanie prawnym nie jest jasne np. to, czy mężowie zaufania mają prawo do nagrywania prac obwodowej komisji wyborczej albo rejestrowania ich w inny sposób.

Przejrzyste wybory. Podsumowanie

CEL:

» skuteczna kontrola nad procesem wyborczym, szczególnie w sferze finansowej.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

- » wzmocnienie kadrowe i organizacyjne Krajowego Biura Wyborczego, aby mogło skutecznie realizować zadania PKW w zakresie kontroli finansowej kampanii wyborczej;
- » zobowiązanie PKW do prowadzenia kontroli gospodarki finansowej komitetów wyborczych również w trakcie kampanii wyborczej, nie tylko po jej zakończeniu;
- » umożliwienie organizacjom pozarządowym obserwacji wyborów na zasadach analogicznych do mężów zaufania.

Warto doprecyzować także ustawowe uprawnienia mężów zaufania, poza zagwarantowanym w Kodeksie wyborczym prawem do przebywania w lokalu wyborczym i zgłaszania uwag do protokołu



Ułatwienia dla wyborców: potrzebny ciąg dalszy

Problem: bariery techniczne i formalne

Kodeks wyborczy stanowił krok milowy w dostosowywaniu polskiego prawa wyborczego do standardów międzynarodowych. Do czasu jego wejścia w życie trudno było mówić, że polskie prawo wyborcze jest przyjazne obywatelom, nowoczesne i rzeczywiście sprzyja wysokiej frekwencji. Omówione wyżej techniczne i prawne nowinki wprowadzone Kodeksem wyborczym nieco tę sytuację poprawiły. Wciąż jednak wydaje nam się, że wymagają uzupełnienia.

Głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców

Głosowanie korespondencyjne (pocztowe) w Europie możliwe jest m.in. w Niemczech, Irlandii, Hiszpanii, Szwajcarii, a dla głosujących zza granicy we Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji⁵⁸. Z reguły jest to rozwiązanie dostępne dla wszystkich obywateli. W Niemczech regularnie głosuje w ten sposób ok. 1/5 wyborców (zob. tabela poniżej).

Wybory	Procentowy udział w ogólnej liczbie głosów
1990	9,4
1994	13,4
1998	16,0
2002	18,0
2005	18,7
2009	21,0

Źródło: Der Bundeswahlleiter, *Briefwähler bei den Bundestagswahlen seit 1957*, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/briefwahl/.

⁵⁸ Venice Commission, CDL-AD(2004)012: *Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session* (Venice, 12–13 March 2004), s. 6-10.

Test głosowania korespondencyjnego (wybory parlamentarne z 2011 roku) nie potwierdził obaw dotyczących bezpieczeństwa tej metody głosowania

Tabela. Udział głosów oddanych korespondencyjnie w ogólnej liczbie głosów w wyborach do Bundestagu (1990–2009)

W polskim Kodeksie wyborczym dostępność metody głosowania ograniczona jest do wyborców niepełnosprawnych oraz przebywających za granicą. Jak podkreślaliśmy na wstępie, z różnych przyczyn nie cieszyło się ono wielkim powodzeniem wśród uprawnionych. Z drugiej strony, test głosowania korespondencyjnego (wybory parlamentarne z 2011 roku) nie potwierdził obaw dotyczących bezpieczeństwa tej metody głosowania. Nie odnotowano sygnałów o istotnych nieprawidłowościach związanych np. z transportem przesyłek z głosami czy zachowaniem tajności głosów.

Wydaje się, że w tej sytuacji, a także wobec braku możliwości wprowadzenia w najbliższym czasie bezpiecznego głosowania przez internet, głosowanie korespondencyjne dla wszystkich obywateli staje się głównym postulatem w sferze technicznych ułatwień dla wyborców. Należy zwrócić uwagę, że jest to postulat stosunkowo łatwy do zrealizowania od strony prawnej – przepisy określające procedurę głosowania korespondencyjnego są już zawarte w Kodeksie wyborczym. Wystarczy ich rozszerzenie na wszystkich wyborców.

Łatwiejszy dostęp wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych

Badanie przeprowadzone przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich dowiodło jednak, że w praktyce stan wielu lokali deklarowanych jako przyjazne osobom niepełnosprawnym pozostawia wiele do życzenia. 80 proc. kontrolowanych lokali wyborczych nie spełniało warunków określonych w przepisach prawa

Kodeks wyborczy wprowadził liczne ułatwienia dla wyborców niepełnosprawnych, w tym możliwość głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego oraz nakładki na karty wyborcze wydrukowane w alfabecie Braille'a. Wciąż jednak problemem pozostaje kwestia dostępności lokali wyborczych dla osób mających trudności z poruszaniem się. Teoretycznie sytuacja w tym zakresie się poprawia – w wyborach parlamentarnych w 2007 roku do potrzeb osób niepełnosprawnych dostosowanych było 5,1 tys. lokali wyborczych, cztery lata później – już 7,2 tys. (blisko 1/3 wszystkich lokali).

Badanie przeprowadzone przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich dowiodło jednak, że w praktyce stan wielu lokali deklarowanych jako przyjazne osobom niepełnosprawnym pozostawia wiele do życzenia. Na 90 lokali wizytowanych przez wystanników RPO aż 80 proc. nie spełniało wymogów dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Dostosowanie lokali wyborczych na potrzeby osób niepełnosprawnych – wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie RPO

- „1. 80 proc. kontrolowanych lokali wyborczych nie spełniało warunków określonych w rozporządzeniu,
 2. do najczęściej powtarzających się błędów należały:
 – brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania (62 proc. wizytowanych lokali),
 – niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (42,5 proc.),
 – brak oznakowania krawędzi stopni schodów (29 proc.),
 – śliska posadzka w lokalu (22 proc.),
 – brak oznakowania przegród szklanych w lokalu (20,5 proc.),
 – zła wysokość urny wyborczej (19 proc.),
 – złe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW (16,5 proc.),
 3. stosunkowo rzadko stwierdzano nieprawidłowości w zakresie:
 – szerokości przejścia pomiędzy miejscem wydania kart do głosowania, miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną wyborczą (1 proc. wizytowanych lokali),
 – odpowiednich wymiarów lokalu wyborczego (3,6 proc.),
 – szerokości drzwi wejściowych do lokalu (4 proc.),
 4. jedynie 20 proc. kontrolowanych lokali spełniało wymogi określone w rozporządzeniu”.

Biuro RPO, *Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport*, listopad 2011, s. 2.

Okazuje się zatem, że gminy odpowiadające za standard lokali wyborczych wywiązują się z tego zadania w sposób niezadowalający. Ustawowy wymóg, by w każdej gminie co najmniej 1/3 lokali obwodowych komisji wyborczych było dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, pozostaje w wielu przypadkach na papierze. Należy się w tej sytuacji zastanowić nad środkami dyscyplinującymi władze gmin do większej aktywności w tej sferze. Z jednej strony, należy pomyśleć o wsparciu finansowym dla gmin w zakresie modernizacji lokali, z drugiej – warto przemyśleć stosowanie sankcji (głównie finansowych) wobec gmin czy personalnie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy nie dopełniają obowiązku rzeczywistego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Łączenie wyborów

W latach 2014–2015 czeka nas swoisty maraton wyborczy, obejmujący w ciągu kilkunastu miesięcy wybory do Parlamentu Europejskiego (wiosna 2014), samorządowe (jesień 2014), prezydenckie (lato 2015) i parlamentarne (jesień 2015). Badacze wyborów podkreślają, że taka kumulacja głosowań może negatywnie wpływać na frekwencję, gdyż wyborcy będą zwyczajnie zmęczeni licznymi kampaniami. Warto w tej sytuacji – biorąc pod uwagę możliwości prawne – rozważyć połączenie tych wyborów, które ze względu na długość kadencji wybieranych organów można połączyć.

Jak wynika z opinii prof. **Krzysztofa Skotnickiego (Uniwersytet Łódzki)** przygotowanej na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, przepisy konstytucyjne oraz przepisy prawa europejskiego w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego nie zabraniają organizowania wyborów do różnych organów w tym samym czasie. Problem dotyczy natomiast długości kadencji wybieranych organów. Nie ma możliwości zorganizowania wyborów łączonych, o ile nie zostaną skrócone kadencje niektórych organów. Przykładowo: aby połączyć wybory do PE z samorządowymi, należałoby ustawowo skrócić kadencję organów samorządowych, co wydaje się wątpliwe i mało realne. Nieco więcej argumentów przemawiałoby za skróceniem kadencji Sejmu i Senatu w celu połączenia wyborów parlamentarnych z prezydenckimi. Do tego potrzebny byłby jednak szeroki konsensus polityczny, ponieważ do tzw. samorozwiązania Sejmu wymagana jest większość 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Rozwiązanie to warto jednak poddać pod rozwagę, mając na względzie obawy o frekwencję wyborczą szczególnie w ostatnich wyborach maratonu wyborczego 2014–2015.

Przepisy konstytucyjne oraz przepisy prawa europejskiego w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego nie zabraniają organizowania wyborów do różnych organów w tym samym czasie

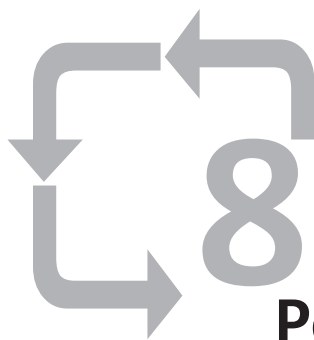
Ułatwienia dla wyborców. Podsumowanie

CEL:

- » usunięcie barier technicznych zniechęcających do udziału w wyborach lub utrudniających go.

PROPOZYCJE DZIAŁAŃ:

- » wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców;
- » zapewnienie rzeczywistej dostępności lokali wyborczych dla osób niepełnosprawnych;
- » łączenie wyborów (o ile pozwala na to kalendarz kadencji wybieranych organów).



Podsumowanie. 7 postulatów w sprawie reformy wyborów

Cel

Zwiększenie świadomego zaangażowania wyborczego obywateli.

System wyborczy: reprezentatywność i skuteczność

PROBLEM: Badania międzynarodowe potwierdzają, że proporcjonalne systemy wyborcze sprzyjają wyższej frekwencji wyborczej.

» W wyborach do Sejmu – warto rozważyć wprowadzenie na wzór niemiecki mieszanego systemu proporcjonalnego. Zapewnia on wysoką reprezentatywność, a jednocześnie podkreśla element głosowania osobistego.

» W wyborach samorządowych – dobrze byłoby przemyśleć zastosowanie systemu pojedynczego głosu przechodniego jako zwiększającego swobodę wyborców i zmniejszającego odsetek zmarnowanych głosów.

Łatwiejsze kandydowanie

PROBLEM: Obywatele skarżą się na niską jakość oferty przedstawianej głównie przez partie (brak odpowiednich kandydatów), a jednocześnie partie coraz bardziej centralizują i zamykają proces wyłaniania swoich kandydatów.

» Bardziej przejrzyste procedury wyłaniania kandydatów partyjnych w wyborach – więcej demokracji wewnątrzpartyjnej.

» Rozpowszechnianie praw wyborów i innych form wyboru kandydatów zapewniających udział większej liczbie członków partii, a nawet sympatyków nienależących formalnie do partii.

Większy dostęp do informacji o wyborach

PROBLEM: Badania opinii społecznej potwierdzają, że wyborcom brakuje informacji na temat prawa, procedur wyborczych, a także samych kandydatów.

- » Selektywne (kierowane do najmniej aktywnych grup wyborców) wszechstronne działania informacyjne.
- » Zastosowanie wzorem francuskim ograniczeń w prowadzeniu płatnej kampanii wyborczej w mediach, jednak przy uwzględnieniu konkluzji wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją podobnych rozwiązań wprowadzonych w polskim Kodeksie wyborczym.
- » Ewaluacja i ulepszenie serwisu informacyjnego PKW w oparciu o praktyki z innych państw.
- » Większy udział samorządów w działaniach informacyjnych.

Skuteczniejsza edukacja obywatelska

PROBLEM: Frekwencja wyborcza wśród najmłodszych grup wyborców jest najniższa, co może świadczyć o nieskuteczności adresowanej do nich edukacji wyborczej.

- » Edukacja wyborcza powinna stać się jednym z głównych elementów edukacji obywatelskiej w szkołach.
- » Reforma przepisów regulujących funkcjonowanie samorządów uczniowskich w szkołach, aby były prawdziwymi laboratoriami demokracji.
- » Stworzenie kompleksowej strategii edukacji wyborczej dorosłych.

Nowoczesne technologie dla wyborów

PROBLEM: Postępująca rewolucja technologiczna wydaje się omijać wybory. W dalszym ciągu głosujemy niemal tak samo jak wyborcy przed kilkunastoma czy kilkudziesięcioma laty.

- » Rozpoczęcie intensywnych prac studyjnych i projektów pilotażowych dotyczących możliwości głosowania przez internet – konieczna współpraca administracji rządowej i Państwowej Komisji Wyborczej.
- » Co najmniej do czasu wprowadzenia w pełni bezpiecznego głosowania przez internet – zapewnienie możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców.
- » Wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców – na ile to możliwe, w oparciu o dane gromadzone w już istniejących rejestrach, bez konieczności nakładania na obywateli obowiązku przedkładania wniosków czy dodatkowych danych.
- » Maksymalne ułatwienie procedury wpisywania się do rejestru wyborców po zniesieniu obowiązku meldunkowego – przede wszystkim umożliwienie przeprowadzenia całej procedury drogą elektroniczną.

Większa kontrola społeczna wyborów

PROBLEM: Mimo braku poważnych zarzutów co do rzetelności i prawidłowości wyborów w Polsce eksperci od dawna alarmują, że system kontroli finansowej kampanii wyborczych jest nieszczelny i nieskuteczny albo wręcz iluzoryczny.

- » Wzmocnienie kadrowe i organizacyjne Krajowego Biura Wyborczego, aby mogło skutecznie realizować zadania PKW w zakresie kontroli finansowej kampanii wyborczej.

- » Zobowiązanie PKW do prowadzenia kontroli gospodarki finansowej komitetów wyborczych również w trakcie kampanii wyborczej, nie tylko po jej zakończeniu.
- » Rozważenie wprowadzenia instytucji „obserwatora wyborów” dla organizacji pozarządowych.

Ułatwienia dla wyborców

PROBLEM: Kodeks wyborczy wprowadził liczne ułatwienia techniczne dla wyborców, ale wciąż jest w tej kwestii sporo do zrobienia.

- » Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców.
- » Zapewnienie rzeczywistej dostępności lokali wyborczych dla osób niepełnosprawnych.
- » Łączenie wyborów (o ile pozwala na to kalendarz kadencji wybieranych organów).



Mikołaj Cześnik

Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest omówienie – w szerszej perspektywie – wyników badania sondażowego przeprowadzonego w październiku 2012 roku przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu „Obywatele i wybory”. Pełny raport z badania autorstwa Marty Żerkowskiej-Balas i Aleksandry Kozaczuk jest dostępny na stronie Fundacji¹.

Badanie dotyczyło jednego z najważniejszych problemów polskiej demokracji, a mianowicie aktywności obywatelskiej (przede wszystkim uczestnictwa wyborczego jako głównej w naszym ustroju formy tejże aktywności). Mówiąc dokładniej, celem badania było lepsze poznanie i zrozumienie dwóch aspektów politycznej aktywności Polaków: ich skłonności do korzystania z biernego prawa wyborczego oraz ich oceny podaży na polskiej scenie politycznej.

Na omawiane tu sprawy powinniśmy patrzeć w szerszej teoretycznej, historycznej, a po trosze także ideologicznej perspektywie. Prowadzone w ramach projektu „Obywatele i wybory” analizy i badania mają niewątpliwie wartość autoteliczną, służą bowiem lepszemu zrozumieniu otaczającego nas świata. Ale mają też znaczenie praktyczne, gdyż dostarczają wiedzy o naszej wspólnocie demokratycznej, o jej niedoskonałościach i deficytach. Ta wiedza – gdy zostanie właściwie użyta – może być nieoceniona z punktu widzenia reformatorów życia publicznego. Może być konieczna do zaplanowania i podjęcia właściwych działań naprawczych, niezbędnych i skutecznych reform ustroju demokratycznego w Polsce.

Według Roberta A. Dahla (2000)², jednego z klasyków współczesnej teorii demokracji, urzeczywistnienie projektu demokratycznego (w społeczeństwie, państwie czy innej wspólnocie) musi oznaczać spełnienie pięciu kryteriów procesu demokratycznego. Współcześnie w zasadzie podziela się jego pogląd, że najważniejszą, wręcz konstytutywną zasadą ustroju demokratycznego jest

¹ M. Żerkowska-Balas, A. Kozaczuk, *Obywatele i wybory*, Warszawa 2013, http://www.batory.org.pl/upload/publikacje/Obywatele_proc.20i_proc.20wybory_2013.pdf.

² R.A. Dahl, *O demokracji*, przeł. M. Król, Kraków 2000.

polityczna równość³ (Dahl 1995: 121–122; Dahl 2000: 38). Jej zagwarantowaniu mają służyć właśnie wspomniane kryteria. Jedynie ich łączne spełnienie pozwala wspólnotę lub stowarzyszenie uznać za demokrację. Dahl do owych kryteriów zalicza: rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych. Zatem za demokratyczny możemy zdaniem Dahla uznawać taki rząd, który daje obywatelom szanse rzeczywistego uczestnictwa, równego głosu, oświeconego rozumienia, nadzoru nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzji dorosłych.

Empirycznie zorientowany badacz demokracji staje przed wyzwaniem: jak orzec o spełnieniu dahlowskich kryteriów? Kiedy państwo, stowarzyszenie lub jakąkolwiek inną wspólnotę możemy uznać za demokratyczną – to znaczy spełniającą łącznie wszystkie pięć kryteriów procesu demokratycznego proponowanych przez Dahla? Konzeptualizacja i operacjonalizacja tych kryteriów okazują się trudnymi zadaniami. Co to znaczy, że dany system demokratyczny zapewnia (łącznie) obywatelom rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych? W jakim stanie musi być chcąc uchodzić za demokratyczną wspólnota, czym się powinna charakteryzować, jakie nosić cechy?

Porządna, metodologicznie poprawna analiza jakiegokolwiek systemu demokratycznego musi odnosić się do wszystkich wspomnianych kwestii. By ocenić jakość demokracji, konieczne jest podjęcie refleksji na temat każdego z pięciu wymienionych kryteriów. Problem stanowi bez wątpienia to, że w niniejszym tekście z oczywistych względów nie można rozważyć ich wszystkich. Ograniczamy się, z powodów omówionych poniżej, do pierwszego z nich.

O kryzysie polskiej demokracji napisano wiele. Liczne są zastępy jej reformatorów, osób zainteresowanych jej naprawą, ulepszeniem. Łatwo wskazać deficyty polskiego systemu demokratycznego (i polskiego państwa). Na pewno niedoskonale działają przynajmniej niektóre jego instytucje, a część z nich nie jest w stanie należycie spełniać swoich podstawowych funkcji. W afery i skandale korupcyjne uwikłani są przedstawiciele elit społecznych i politycznych, nie wyłączając urzędników najwyższego szczebla. Polska gospodarka cierpi na skutek ogólnoswiatowego kryzysu. W końcu, co najważniejsze z punktu widzenia celów omawianego tu projektu, wielu obywateli nie uczestniczy w procedurach demokratycznych.

Ton rozmowy o polskiej demokracji jest – z różnych powodów – ponury. W dyskusjach publicystycznych i medialnych pojawia się wiele głosów pesymistycznych, a zdarzają się reakcje wprost historyczne. Także w debacie naukowej nie brakuje ludzi, którzy mają do polskiej demokracji stosunek bardzo krytyczny, choć tu chyba stosunkowo najwięcej jest głosów wyważonych, ostrożnych. Badacze społeczni, zauważając niedoskonałości i wady polskiej demokracji, skłonni są jednak przede wszystkim doceniać jej sukcesy.

Warto te rozważania o polskiej demokracji snuć w szerszej perspektywie historycznej. Trzeba pamiętać, że w Polsce mniej więcej ćwierć wieku temu rozpoczęła się Wielka Zmiana. Objęła ona prawie wszystkie aspekty ludzkiego życia, począwszy od geopolityki, a skończywszy na sprawach obyczajów, mody i gustu. Dwa obszary (i zmiany w nich) miały, jak się zdaje, znaczenie zupełnie wyjątko-

³ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 121–122; idem, *O demokracji...*, s. 38.

we. Transformacja ekonomiczna i „rewolucja” w polityce najbardziej zmieniły życie Polaków w mijającym ćwierćwieczu. Dziś, gdy stawia się pytania o powodzenie projektów sprzed lat, o ich sukcesy i porażki, warto też pytać o jakość polskiej demokracji, korzystając z dahlowskiego słownika.

Rzeczywiste uczestnictwo w polskiej demokracji

Polska, jeśli chodzi o pierwsze kryterium Dahla (rzeczywiste uczestnictwo), wydaje się krajem dość wyjątkowym. W porównaniu do innych nowych demokracji w naszym państwie frekwencja wyborcza jest bardzo niska. Zdaniem wielu badaczy to stanowi główny problem polskiej demokracji. Można pytać, dlaczego mielibyśmy przede wszystkim skupiać się na tym zagadnieniu. Wyjaśnienie okazuje się dość proste. W nowoczesnej demokracji to głosowanie jest jedynym naprawdę uniwersalnym, powszechnym sposobem wpływania na politykę (czyli rzeczywistego uczestniczenia w demokracji). W rezultacie głosowanie staje się najważniejszą procedurą nowoczesnej demokracji.

Wcześniejsze badania nad uczestnictwem wyborczym w Polsce (np. zespołu PGSW) przekonują, że w istocie mamy u nas do czynienia z nierównością rozmieszczenia uczestnictwa wyborczego w strukturze społecznej. Okazuje się ono najmocniej związane z płcią, wiekiem, wykształceniem i częstotliwością praktyk religijnych. Wpływ dochodu, miejsca zamieszkania i statusu zawodowego jest mniejszy, choć nie można go uznać za nieistotny. Oczywiście istnieją pewne różnice między poszczególnymi elekcjami, ale mają one raczej drugorzędne znaczenie. Wyniki te są istotnym argumentem w dyskusji o kondycji polskiej demokracji, stanowią bowiem empiryczne uzupełnienie głosów niepokoju tych wszystkich, którzy martwią się niską frekwencją w Polsce.

Warto pamiętać o tym, że nierówności w uczestnictwie wyborczym, nieprzypadkowe i stałe, mają dla ustroju demokratycznego istotne znaczenie. Z analiz empirycznych (np. zespołu PGSW) jasno wynika, że w grupie obywateli podejmujących fundamentalne dla wspólnoty demokratycznej decyzje (a głosowanie jest procedurą zbiorowego podejmowania takich decyzji) niedoreprezentowane są w systematyczny sposób duże grupy społeczne: kobiety, ludzie młodszy (a także najstarsi), mniej zamożni, gorzej wykształceni, mniej aktywni religijnie. Ich pozostawanie poza procesem zbiorowego podejmowania decyzji ma prawdopodobnie wpływ na wyniki wyborów i realizowane w ich następstwie polityki. Doświadczany przez nich brak reprezentacji i politycznego wpływu nie może nie oddziaływać na ich ocenę systemu demokratycznego. Z kolei spadek zadowolenia z demokracji, będący zagrożeniem dla jej prawomocności, może mieć dla systemu groźne, a niekiedy wręcz złowroogie konsekwencje.

Absencja wymuszona i zawiniona

Istnieją zatem ważne powody, by zajmować się absencją wyborczą Polaków i ją badać. Prowadząc takie działania, warto jednak pamiętać, że uczestnictwo wyborcze, nawet na poziomie indywidualnym, nie jest jedynie funkcją wolnego wyboru jednostek i ich zsojalizowanych nawyków. To oczywiście prawda, że – generalnie rzecz biorąc – obywatele głosują lub nie głosują dlatego, że w taki

właśnie sposób chcą postąpić. Ale czasami można wskazać inne determinanty zachowań wyborczych. Niekiedy obywatele nie biorą udziału w głosowaniu z powodów losowych, niezależnych od nich. Zatem w tym opracowaniu warto przypomnieć kluczowe, zaproponowane we wcześniejszych analizach zachowań wyborczych rozróżnienie na absencję wymuszoną i zawinioną. Z tą pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy obywatel nie głosuje wbrew własnej woli, z niezależnych od siebie powodów, gdy jest zmuszony do absencji. Z drugą mamy do czynienia wówczas, gdy absencja jest skutkiem wolnej decyzji obywatela.

Kwestia absencji wymuszonej wymaga dodatkowej uwagi. Otóż niezależne od obywatela czynniki powstrzymujące go od głosowania mogą mieć różną naturę. Absencja może być wymuszana przez czynniki czysto losowe, takie jak nagła choroba, śmierć osoby bliskiej, wypadek itd. Każdy obywatel jest na to narażony. Należy więc założyć, że prawdopodobieństwo zajścia takiego zdarzenia jest w przypadku każdego obywatela z grubsza takie samo. A w związku z tym można wpływ tego czynnika na frekwencję wyborczą zignorować.

Druga grupa czynników powstrzymujących obywateli od głosowania ma inny charakter. To przyczyny w pewnym sensie nielosowe (a jednocześnie niezależne od obywatela). Trudno inwalidztwo, starczą niedołężność lub ograniczenie sprawności nazywać czynnikami *stricte* losowymi (wszak dotyczą one ludzi o konkretnych charakterystykach). Oczywiście do zaistnienia niektórych z nich dochodzi w sposób losowy (inwalidztwo), ale gdy już się pojawią, powstrzymują od głosowania w sposób nieprzypadkowy.

Wyróżnienie dwóch grup czynników wymuszających absencję ma doniosłe znaczenie dla prawa wyborczego. Nie sposób wyobrazić sobie rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby uczestnictwo wyborcze osobom niegłosującym z powodów *stricte* losowych. Natomiast można sobie wyobrazić rozwiązania, które umożliwią głosowanie obywatelom zmuszanym do wyborczej bierności przez czynniki nielosowe. Instytucje głosowania pocztowego, głosowania przez pełnomocnika lub przenośnych urn wprowadza się do ordynacji wyborczych właśnie po to, by nie zmuszać omawianej grupy obywateli do absencji. Niektórzy badacze sugerują, że podobne reformy procedur głosowania mogłyby znacznie podnieść poziom uczestnictwa w Polsce.

Warto powyższą refleksję nad absencją wyborczą w Polsce wzbogacić. Można to zrobić, zajmując się ludźmi, którzy nie chodzą na wybory „wolicjonalnie”, a od głosowania odstręcza ich podażowa strona polityki. Ci obywatele nie głosują, gdyż (najprawdopodobniej) oferta dostępna na polskiej scenie politycznej nie spełnia ich oczekiwań, nie zadowala ich, nie daje szans na realizację prywatnych celów i interesów. Ich decyzja o absencji jest suwerenna, ale jej podjęcie zostaje wymuszone przez kontekst, w którym się znajdują.

Dokładniejsze zbadanie tej grupy, oszacowanie jej wielkości, poznanie szczegółowych motywacji jej członków było celem badania zrealizowanego przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu „Obywatele i wybory”. To przedsięwzięcie badawcze, podejmujące tematy do tej pory analizowane rzadko lub wcale, pozwala znacznie wzbogacić naszą wiedzę o politycznej aktywności Polaków. Może też dostarczyć informacji o dużym znaczeniu praktycznym, które będą nieocenione przy planowaniu działań reformatorskich, naprawczych.

Oferta polityczna w polskiej demokracji

Omawiane badanie miało dwa główne cele. Pierwszym z nich było oszacowanie wielkości zjawiska absencji powodowanej nie-satysfakcjonującą ofertą polityczną polskiej demokracji. Mówiąc szczegółowiej, badanych pytano o przyczyny niegłosowania i pro-szono o ich ocenę podaży politycznej w polskim systemie. Drugim celem było sprawdzenie powszechności korzystania z biernego prawa wyborczego, a także zorientowanie się w jego społecznym odbiorze.

Główne ustalenia można streścić w kilku punktach. Po pierwsze, niska frekwencja wyborcza w Polsce zdaje się być, przynajmniej częściowo, funkcją niewystarczającej podaży politycznej. Wśród pięciu najczęściej podawanych przyczyn niegłosowania znalazły się: brak odpowiedniego kandydata lub odpowiedniej partii (18,5 proc.), choroba albo niepełnosprawność (14,2 proc.), niechęć⁴ (10,2 proc.), brak zainteresowania polityką czy wyborami (9,2 proc.), rozczarowanie politykami i/lub rządem (6,8 proc.). A zatem absencja wyborcza w Polsce jest często – przynajmniej według relacji respondentów – powiązana z deficytami podaży politycznej polskiej demokracji.

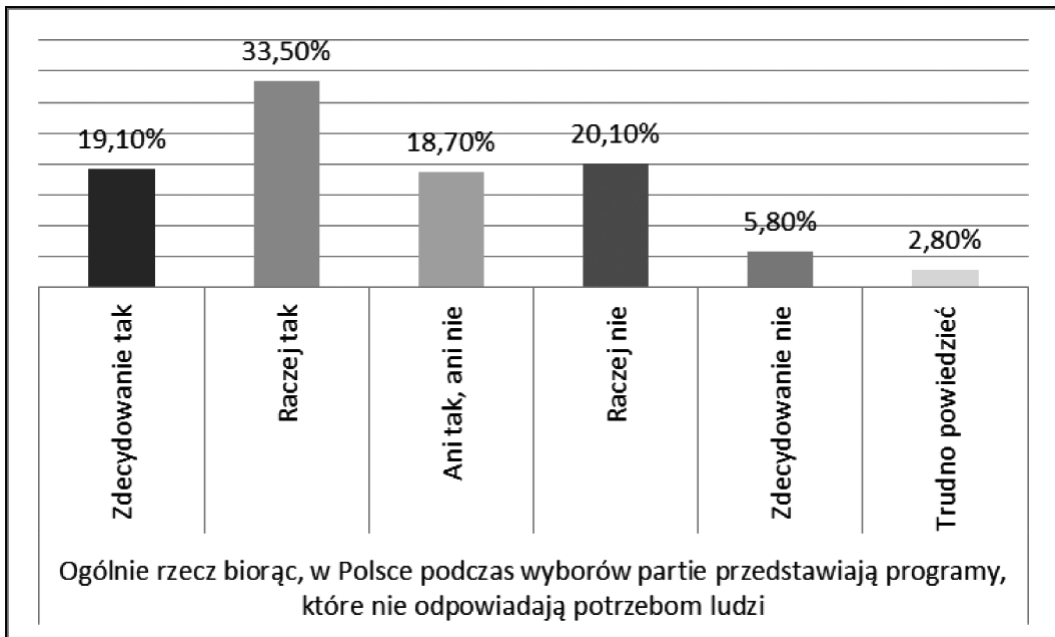
Po drugie, Polacy gremialnie zgadzają się z tym, że podaż w polskiej polityce jest niedoskonała. Większość badanych⁵ uważa, że:

1. w Polsce podczas wyborów partie przedstawiają programy, które nie odpowiadają potrzebom ludzi (wykres 1);
2. w Polsce podczas wyborów partie przedstawiają kandydatów, którzy nie nadają się na posłów czy radnych (wykres 2);
3. w Polsce podczas wyborów nie ma szans wybrać takiej osoby, która dobrze reprezentuje miejsce zamieszkania wyborcy (wykres 3);
4. w Polsce podczas wyborów nikt nie dba o to, by dostarczyć zwykłym ludziom wszystkie informacje niezbędne do dokonania mądrego wyboru (wykres 4);
5. w Polsce podczas wyborów partie polityczne promują swoich ludzi – miernych, ale wiernych (wykres 5).

⁴ Do kategorii tej należą odpowiedzi: „po prostu nie”, „bo nie”, „nie chciałem głosować”, „nie chodzę na wybory”, „nie było sensu” itp.

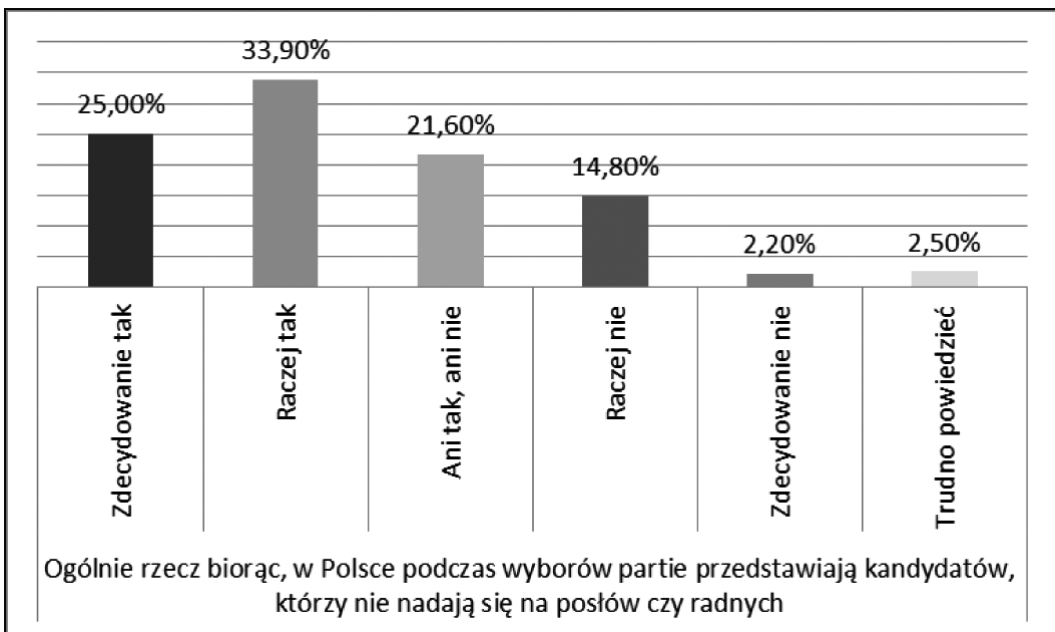
⁵ Te większości wahają się od 52,6 proc. do 76,9 proc.

Wykres 1.



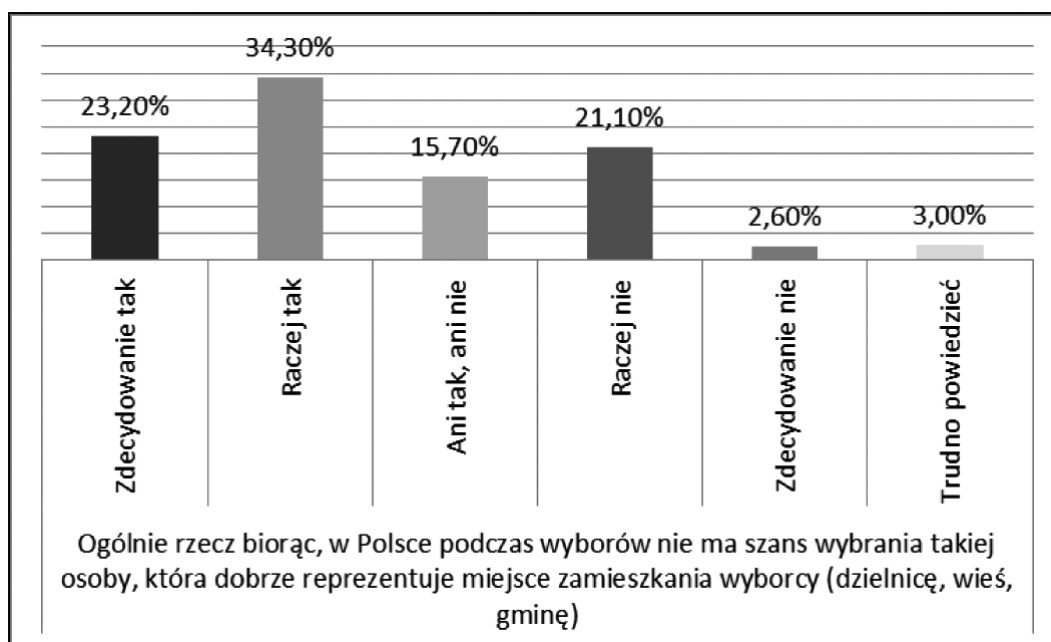
Źródło: CBOS.

Wykres 2.



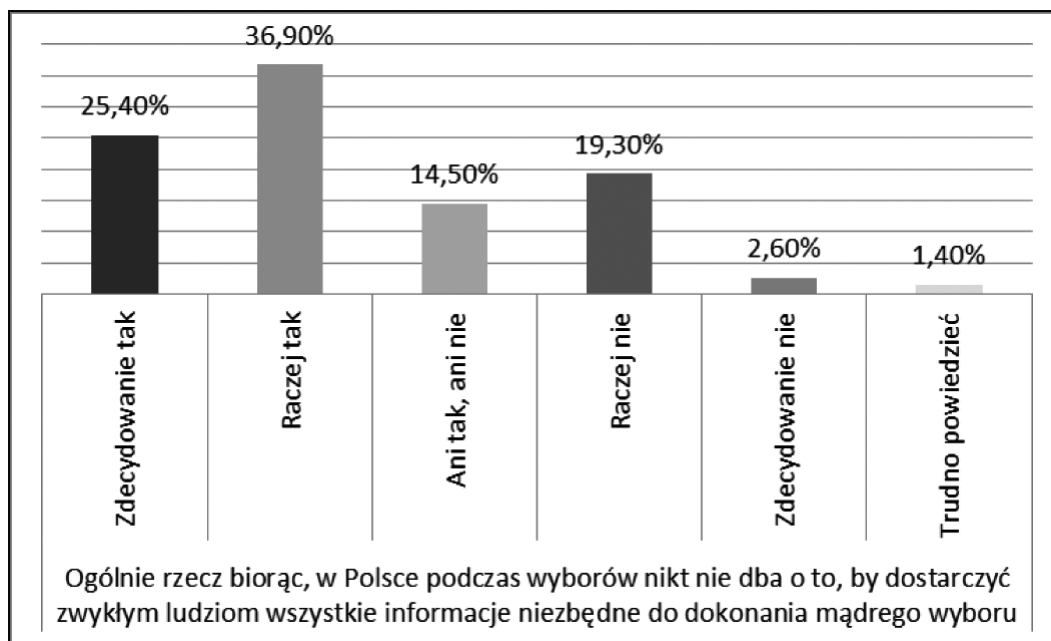
Źródło: CBOS.

Wykres 3.



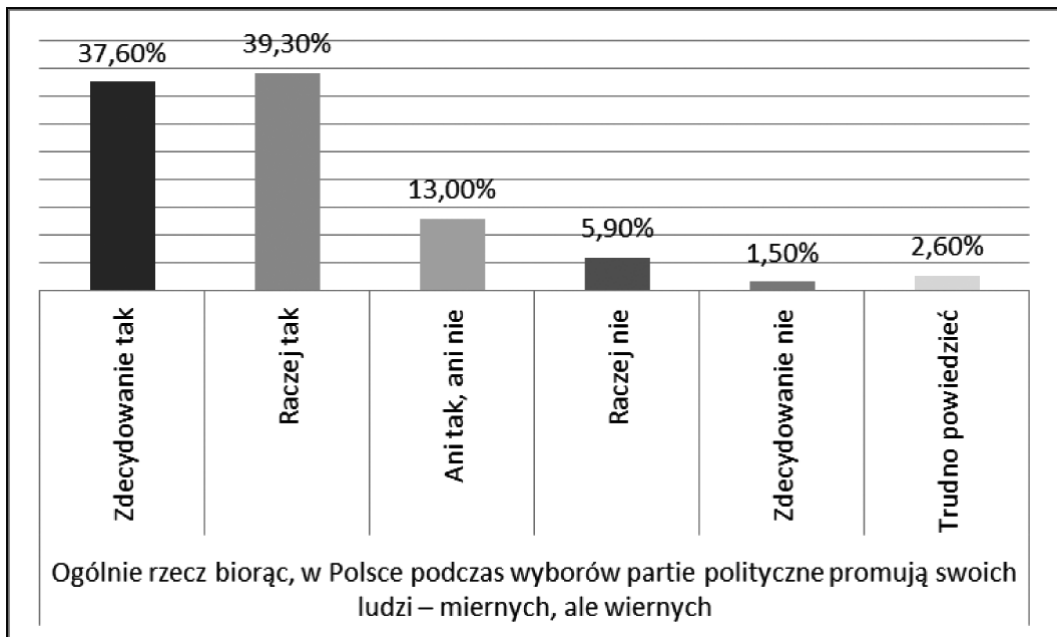
Źródło: CBOS.

Wykres 4.



Źródło: CBOS.

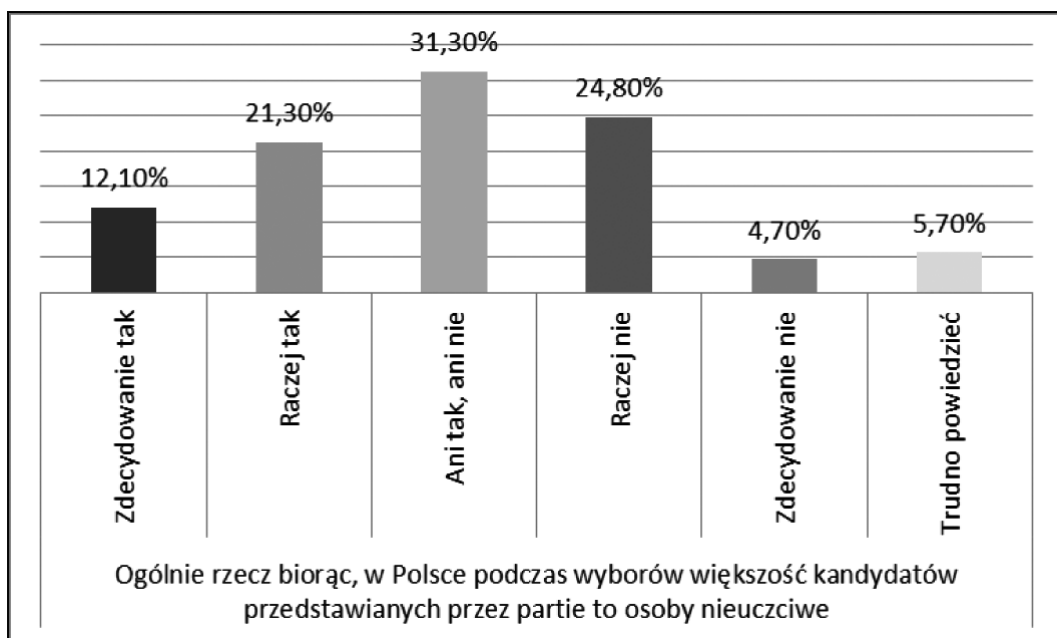
Wykres 5.



Źródło: CBOS.

Jedynе stwierdzenie dotyczące jakości podaży politycznej w Polsce, z którym większość respondentów się nie zgadza, brzmi: „Ogólnie rzecz biorąc, w Polsce podczas wyborów większość kandydatów przedstawianych przez partie to osoby nieuczciwe” (wykres 6).

Wykres 6.



Źródło: CBOS.

Okazuje się także, że aż 91,5 proc. badanych nigdy nawet nie myślało o tym, by kandydować (i oczywiście nigdy nie kandydowało). Niewielka grupa badanych (4,7 proc.) przyznaje się do tego, że rozważali taką możliwość, ale ostatecznie nigdy się na to nie zdecy-

dowali. Spośród wszystkich badanych jedynie 3,8 proc. twierdzi, że kiedykolwiek kandydowało w jakichkolwiek wyborach. Wśród pięciu najczęściej podawanych przyczyn niekandydowania są: brak zainteresowania polityką (23 proc.), brak odpowiednich umiejętności i predyspozycji (18,9 proc.), brak wykształcenia, wiedzy, kwalifikacji (12,9 proc.), brak czasu oraz dyspozycyjności (7,4 proc.), brak takich ambicji i aspiracji (5,7 proc.).

Wyniki omawianych tu badań pokazują, jak ułomna w istocie jest procedura wyborcza w Polsce. Absencja wyborcza, będąca dla demokracji problemem czy może nawet zagrożeniem (ze względu na powodowane przez nią nierówności reprezentacji i wpływu politycznego), jest w znacznej części generowana przez deficyty podaży politycznej. Mówiąc najkrócej, wielu Polaków nie głosuje, gdyż to, co odnajdują na scenie politycznej, nie zadowala ich, nie spełnia ich oczekiwań, nie daje szans na realizację prywatnych interesów. Z kolei osoby kandydujące (lub chociażby o tym myślące, zastanawiające się nad tym) stanowią nieistotną statystycznie grupę w polskim społeczeństwie, bardzo ekskluzywną, znacznie odmienną (najprawdopodobniej⁶) od reszty społeczeństwa.

Wybory mają pełnić w demokracji kilka funkcji. Legitymizują system, służą agregacji interesów różnych grup społecznych, umożliwiają polityczną rozliczalność, za ich pomocą dokonuje się selekcji piastunów konkretnych urzędów. Jeśli te funkcje są należycie wypełniane, to można mówić o rzeczywistym uczestnictwie obywateli w sprawowaniu władzy (a zatem o demokracji). Jeżeli natomiast procedury wyborcze nie są w stanie zapewnić politycznej rozliczalności, agregacji interesów bądź selekcji urzędników sprawujących konkretne stanowiska, to wówczas mamy do czynienia ze znacznym ograniczeniem władzy ludu albo wręcz z jej zawieszeniem czy likwidacją.

Przedstawione wyniki badań unaoczniają ograniczenia i deficyty procedur wyborczych w polskim systemie politycznym. Przekonują, że obywatele w słałości oferty politycznej upatrują głównych powodów swej apatii. Ukazują tym samym słałość związków między wybieranymi a wybierającymi (trudno o bardziej dobitny dowód niż wyrażane wprost przez badanych przekonanie o deficytach podażowej strony polskiej polityki). A związki te, ich siła, są fundamentalnie istotne dla politycznej rozliczalności, agregacji interesów (*via* wybory), prawomocności systemu.

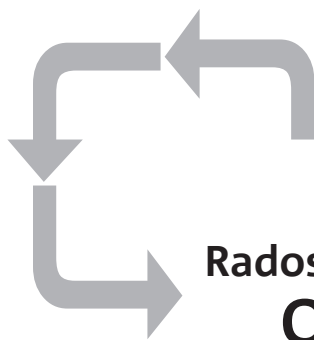
Chyba najwięcej o podnoszonym tu problemie polskiej demokracji mówi zrekonstruowany w analizie stosunek Polaków do biernego prawa wyborczego. Przeprowadzone badania pokazują, że kandydowanie na jakikolwiek obieralny urząd, włączając w to stanowiska najniższego, osiedlowego czy sołectkiego szczebla, jest aktywnością niestety ekskluzywną, zarezerwowaną dla bardzo wąskiej grupy ludzi. Przeciętnemu Kowalskiemu nawet przez myśl nie przejdzie, żeby ubiegać się o wybór do (choćby) rady osiedla, rady gminy czy na stanowisko sołtysa. Ten świat jest mu najzwyklej obcy, zawłaszczony przez jakichś „onych”, najprawdopodobniej nieprzyjaznych, obcych, zorientowanych na zaspokojenie własnego interesu, a nie na dbanie o dobro wspólne reprezentowanej wspólnoty.

⁶ Autorki przywoływanego raportu zwracają uwagę na fakt małej liczebności grupy osób kandydujących, co bardzo utrudnia analizy i porównania z resztą społeczeństwa.

W niniejszym komentarzu do wyników badania konieczna jest jeszcze jedna uwaga. Trzeba mianowicie pamiętać o tym, że niegłosującym jest „psychologicznie łatwiej” wyjaśniać swą absencję czynnikami zewnętrznymi, jakoś od nich niezależnymi. Dlatego tak ochoczo swoją bierność wiążą z ofertą partyjną polskiego systemu, dlatego tak chętnie tłumaczą się z niegłosowania brakiem odpowiednich kandydatów i programów. To może powodować „skrzywienie” otrzymanego wyniku. Ale omawiane zjawisko nie unieważnia poczynionych ustaleń. Nawet jeśli polscy obywatele nieco przesadzają, krytycznie opisując podażową stronę polskiej polityki, to na pewno odmalowywany w sondażu obraz nie jest całkowicie fałszywy. Wiemy skądinąd, z innych analiz polskiej polityki, że w Polsce partie polityczne i system partyjny nie znajdują się w kondycji idealnej, że wiele jest tu nieprawidłowości, niedoskonałości, niedostatków.

Krytycy projektu i zastosowanej w nim strategii badania mogą utrzymywać, że takich wyników, jak te otrzymane w realizowanym na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego przez CBOS sondażu, można się było spodziewać. To prawda, nie są one bardzo zaskakujące, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę wcześniejszą wiedzę o polskim społeczeństwie i jego politycznej aktywności. Ale warto pamiętać, że zadaniem badania naukowego jest nie tylko odkrywać nowe zjawiska czy opisywać nowe procesy lub fakty, ale także potwierdzać empirycznie funkcjonujące między ludźmi, w dyskursie publicznym, domniemania, choćby i najbardziej prawdopodobne.

Z przeprowadzonych badań widać wyraźnie, w jakim kierunku powinny zmierzać działania naprawcze polskiej demokracji (mające na celu wyeliminowanie deficytów partycypacji i powiązanej z nią reprezentacji politycznej). Wiele można zrobić, jeśli zacznie się edukować obywateli. Sporo jest jednak także do zrobienia, jeśli chodzi o podażową stronę polskiej polityki. Wydaje się, że trzeba szukać takich rozwiązań (przede wszystkim instytucjonalnych), które zbliżą partie polityczne (czy inne współzawodniczące o głosy wyborców byty) do obywateli; które spowodują, że relacja między wybierającymi a wybieranymi będzie ściślejsza, mocniejsza, trwalsza.



Radostław Markowski

Obywatele i wybory w świetle światowych badań komparatystycznych

Politologia światowa przeszła w ostatnich dwóch dekadach prawdziwą paradygmatyczną i metodologiczną rewolucję. W największym skrócie: to, co jeszcze 30 lat temu wydawało się dziwnymi zachciankami niedużej części, głównie amerykańskich, politologów, a mianowicie doprowadzenie do uznania, iż najbardziej paradygmatycznie przydatną (a zarazem siostrzaną) dyscypliną politologii jest ekonomia, zwłaszcza zaś jej metodologiczne wyrafinowanie, stało się faktem. Z drugiej strony, światowa politologia pełnymi garściami zaczęła korzystać z dorobku psychologii społecznej, tak iż dzisiejsza psychologia polityczna stanowi (zwłaszcza w USA) immanentną część politologii. Niestety niewiele z tych fundamentalnych zmian znajduje odbicie w polskiej politologii, a tym samym niewiele ze znanych dokonań światowej politologii trafia do polskiego dyskursu publicznego, brak bowiem kompetentnego pośrednika. Polska politologia pozostała, z jednej strony, zdominowana przez normatywny dyskurs filozofów (potrzebny, ale niewiele wnoszący do naszej wiedzy o współczesnym świecie), a z drugiej – przez prawników-konstytucjonalistów (także ważnych z punktu widzenia procesów legislacyjnych, zwłaszcza kodyfikacyjnych), których problemem jest to, że nie prowadzą żadnych badań *sensu stricto* nad sferą polityczną, a już na pewno nie stosują narzędzi i metod charakterystycznych dla współczesnej politologii.

Pozwolę sobie w tym krótkim opracowaniu zaproponować – szkicowe siłą rzeczy – uzupełnienie wiedzy o tym, co wiemy o współczesnych obywatelach, o ich stosunku do polityki, a zwłaszcza do procesu wyborczego i demokracji, co stanowi centralną tematykę ważnego raportu opracowanego przez Fundację Batorego.

W dalszej części będę się posługiwał syntetycznymi danymi kilku porównawczych projektów badawczych, którymi bądź to kierowałem, bądź to uczestniczyłem w nich jako jeden z badaczy¹.

¹ Te badania to: *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES, do komitetu planującego tego projektu należą od 1997 roku, jest on prowadzony w kilkudziesięciu krajach świata luźno spełniających kryteria demokracji); *European Election Studies* (jestem kierownikiem jego polskiej części oraz byłem członkiem komitetu zarządzającego projektem porównawczym w 2009 roku); Polskie Generalne Studium Wyborcze (PGSW), a także kilka innych przedsięwzięć, których wyniki będę tu fragmentarycznie przywoływał.

Dla omawianej problematyki przydatne są zwłaszcza wyniki *Comparative Study of Electoral Systems* (analiza ponad 50 demokracji) – projektu zajmującego się ordynacjami, ich wpływem na systemy partyjne i na jakość demokracji. Dodam, bo w tym kontekście to ważne, że został on uznany w 2000 roku za najlepszy na świecie komparatystyczny projekt przez Amerykańskie Stowarzyszenie Nauk Politycznych (APSA). Uwagi nakreślone poniżej bazują w znacznej mierze na doświadczeniach wyniesionych z jego realizacji.

Wielką innowacją metodologiczną projektu, a zarazem jego głównym celem jest zbadanie, jak wybory instytucji politycznych (system prezydencki czy parlamentarny; ordynacja większościowa czy proporcjonalna; system federalny czy unitaryjny itp.), a więc klasyczne czynniki makroinstytucjonalne, wpływają na poziom mikro – na zachowania, oceny, preferencje i postawy jednostek. Badano m.in. kwestię tego, jakie rozwiązania sprzyjają wyższej partycypacji w wyborach i – szerzej – w życiu publicznym. Interesujemy się, w jakich systemach ludzie mają poczucie większego wpływu na polityków i politykę; w jakich są bardziej, a w jakich mniej zadowoleni ze swoich przedstawicieli i ogólnie demokracji. Czy lepiej nas reprezentują konkretni politycy czy partie polityczne; w jakich systemach lepiej udaje się nam, obywatelom, skuteczniej kontrolować i rozliczać polityków. To tylko wybrane zagadnienia. Sam projekt realizowany jest w ponad 50 demokracjach, ze wszystkich kontynentów.

Czy da się stworzyć uniwersalny katalog rozwiązań, które sprawiają, że demokracja jest lepsza, pełniejsza, bardziej wartościowa? Czy można powiedzieć z pewnością, że np. głosowanie w jednomandatowych okręgach wyborczych jest lepsze albo gorsze niż ordynacja proporcjonalna? To jedne z kluczowych pytań tego projektu.

Odpowiedzi na powyższe i podobne pytania zawsze zależą od tego, z jakiego punktu widzenia rozpatrujemy sprawę, np. jakie ogólne wartości ładu politycznego są dla nas cenniejsze, oraz od tego, na jakim poziomie szczegółowości prowadzimy analizę. Najogólniej rzecz ujmując, istnieją dwie wizje demokracji – ta pochodząca z proporcjonalnych rozwiązań wyborczych i ta oddająca prym rozwiązaniom większościowym. Każda ma swoje zalety. Wiele zależy od szczegółowych cech danego społeczeństwa: od tego, czy są w nim znaczące mniejszości etniczne, czy istnieją trwałe podziały socjopolityczne, i ile ich jest. Wszystko wskazuje na to, że systemy proporcjonalne i w konsekwencji systemy wielopartyjne o rządach koalicyjnych lepiej funkcjonują w społeczeństwach „trwale podzielonych”, o znacznym zróżnicowaniu społecznym. Wiemy też z pewnością, że partycypacja wyborcza kobiet i przedstawicieli mniejszości jest zdecydowanie wyższa w systemach proporcjonalnych. Mechanizmy wpływające na te zjawiska wiążą się głównie z faktem, że wybory w okręgach jednomandatowych większością względną stwarzają wysoką dysproporcjonalność wyników, inaczej rzecz ujmując: preferencje wyborcze bywają znacząco odmienne niż kompozycja parlamentu. Co więcej, w tzw. JOW-ach (Jednomandatowe Okręgi Wyborcze) bywa tak, że ludzie mieszkający w danym okręgu, a będący w nim mniejszością, mogą przez całe życie nie doczekać chwili, gdy ich reprezentant w miejscu ich zamieszkania wygra, innymi słowami: mogą nigdy nie być reprezentowani. To nie sprzyja chęci uczestnictwa w wyborach. W Wielkiej Brytanii – w zależności od wyborów – w około 2/3 okręgów mamy do czynienia z tzw. *safe seats*, a więc sytuacją, w której z góry i na pewno wiadomo, że wygra tam reprezentant danej partii. W takim okręgu nie ma *de facto* żadnej konkurencji, a ludzie, wiedząc to, nie idą do urn

wyborczych. W 2010 roku brytyjska *Electoral Reform Society* (taka właśnie istnieje od kilku dziesięcioleci w kraju, w którym wielu dostrzega ogromne wady ordynacji, ale podobnie jak w przypadku królowej – tradycja na razie wygrywa) szacowała, że takich *safe seats* jest 59 proc., z czego zdecydowana większość, łącznie 88 proc., przypada dwóm wielkim partiom. To dlatego Wielka Brytania ma jedną z najniższych w Europie frekwencji wyborczych; oscyluje ona w granicach 60 proc.

Wiele osób, zwłaszcza spośród publicystów i polityków, sądzi jednak, że istnieją także istotne zalety JOW-ów. Jedni mówią o tym, że ordynacja większościowa sprzyja „lepszym kontaktom wyborców z ich przedstawicielami” lub że w takich okręgach „wyborcy lepiej identyfikują i pamiętają nazwiska kandydatów”, *ergo*: łatwiej im skontaktować się z ich przedstawicielem. Jeszcze inni uważają, że głosujący w JOW-ach mają silniejsze przekonanie o tym, że „ich przedstawiciele posiadają dobrą wiedzę o preferencjach wyborców”, w końcu zaś – że „są bardziej zadowoleni z demokracji”. Te powszechne i zdroworozsądkowe przypuszczenia poddano w projekcie CSES systematycznej i wyrafinowanej analizie. Zagadnieniem tym zajęli się dwaj badacze z krajów, gdzie kandydaci wybierani są w JOW-ach (USA i Wielka Brytania), i nie jest to przypadek. Mieli oni bowiem intuicyjne wątpliwości, czy w systemach, w których przeżyli całe dorosłe życie, jest – jak głosi stereotypowa mądrość – lepiej pod względem kontaktów między elitami a wyborcami. Konkluzje są, w najważniejszych punktach, rozbieżne z oczekiwaniami². Nie można też powiedzieć, by było odwrotnie, a szczegółowe analizy wskazują, że trudno bronić tezy, iż w tych dość ważnych dla oceny jakości demokracji kwestiach wybór jednego czy drugiego systemu znacząco coś zmienia. Zauważmy jednak, że powyższe jest testowaniem tezy mówiącej o wyższości ordynacji większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych, i dlatego wyraźnie należy podkreślić, że wyniki przytaczanych tu analiz nie ujawniły – by rzecz obrazowo – owej magicznej mocy JOW-ów. Od siebie dodam, że wynik ten ma jeszcze silniejszą wymowę, gdyż wśród przebadanych demokracji, w których istnieją JOW-y, znalazły się demokracje stabilne i trwałe (USA, Kanada, Wielka Brytania), natomiast ponad połowa badanych przypadków o ordynacji proporcjonalnej to młode demokracje Europy Wschodniej oraz Ameryki Łacińskiej (plus Tajlandia i Tajwan), w których kontakty z reprezentantami i satysfakcja z demokracji są niższe z innych powodów niż sama ordynacja.

Autorzy badający to zagadnienie sugerują, że brak owego domniemanego lepszego kontaktu wyborcy z ich przedstawicielem w jednomandatowym okręgu wyborczym jest pochodną wielu czynników, ale przede wszystkim tego, iż istnieją takie okręgi, w którym kandydat danej partii po prostu nie przegrywa. W takiej sytuacji nie ma on specjalnych powodów, by poświęcać czas swoim wyborcom, gdyż jego ponowny wybór zależy raczej od tego, czy aparat partyjny postanowi delegować go jeszcze raz do reprezentowania danego okręgu. Decyzja ta zaś w największej mierze wynika z tego, jak dany poseł zachowuje się w parlamencie i czy głosuje zgodnie z dyscypliną partyjną.

W tym miejscu niech mi wolno będzie zaproponować coś od siebie, a propozycja dotyczy prostego eksperymentu logicznego. Wiemy, że brytyjskie partie i ich kluby parlamentarne to najbardziej

² *The Comparative Study of Electoral Systems*, H.-D. Klingemann (red.), Oxford, New York 2009.

zdyscyplinowane „obiekty polityczne” tego typu na świecie – głosują w większości spraw jednogłośnie. Warto się zastanowić, jak ta jednogłośność ma się do domniemanego priorytetu reprezentacji lokalnych interesów z pluralistycznie (bardzo) zróżnicowanej Wielkiej Brytanii. Obydwa zjawiska jednocześnie są po prostu logicznie niemożliwe, a faktograficzna wiedza o głosowaniach w *House of Commons* w XX wieku wskazuje jednoznacznie na ową niespotykaną gdzie indziej dyscyplinę partyjną w głosowaniach³.

Badanie CSES wskazuje jednak na zjawiska mogące uchodzić za pewniki politologiczne; możemy bez obawy wymienić dwa rzetelnie przetestowane w naszych badaniach. Po pierwsze, jeśli jakiś kraj decyduje się na system prezydencki typu amerykańskiego, a więc system o całkowitej niemal niezależności władzy ustawodawczej i wykonawczej, powinien jednocześnie jak ognia unikać rozproszonego, sfragmentaryzowanego systemu partyjnego, a więc powinien uzupełnić go ordynacją względną większości typu westminsterskiego. Dzieje się tak dlatego (a danych dostarczają głównie doświadczenia demokracji Ameryki Łacińskiej), że prezydent w sytuacji zbyt licznych systemów partyjnych ma kłopoty ze sformowaniem prawdziwej większości parlamentarnej i musi „negocjować” oraz „układać się” z licznymi marginalnymi ugrupowaniami w celu stworzenia takiej większości. Jest to trudne, a cudzysłowy użyte powyżej mają wskazywać, iż często chodzi tu o takie pertraktacje, które graniczą z korupcją i nepotyzmem. Po drugie, prawie na pewno wiemy, że ordynacje proporcjonalne zapewniają wyższą frekwencję wyborczą; niektórzy, jak Mark N. Franklin⁴, szacują tę nadwyżkę względem ordynacji większościowych na 12 proc., inne źródła – takie jak raporty sztokholmskiego instytutu IDEA – zazwyczaj na ok. 10 proc. Dzieje się tak nie dlatego, że działa tu jakaś tajemna mechanika czy sposób przeliczania głosów, lecz dlatego, że obywatele głosujący w systemach proporcjonalnych mają wyraźnie wyższe poczucie sprawstwa politycznego – poczucie, że mogą wpływać na politykę i polityków⁵. Innym mechanizmem sprzyjającym wyższej frekwencji w systemach proporcjonalnych jest mniejsza dysproporcjonalność wyniku, czyli fakt, że większość oddanych głosów ma wpływ na ostateczną kompozycję parlamentu oraz że niewielki ich odsetek to „głosy zmarnowane”. Ponadto systemy wielopartyjne, a stają się takowymi dzięki zastosowaniu ordynacji proporcjonalnej, posiadają jedną z najistotniejszych cech wymaganych przez demokratyczną procedurę wyboru władzy, a mianowicie oferowanie rzeczywistych politycznych alternatyw.

Wiemy też o wyborcach to, że można ich z grubsza podzielić na instrumentalnych i ekspresyjnych⁶. Ci pierwsi biorą udział w wyborach, bo kalkulują, co im się politycznie opłaca, widzą związek między tym, kto jest u władzy, a tym, jak im się żyje. Wyborcy ekspresyjni głosują z powodów pozainstrumentalnych, z przyzwyczajenia, tradycji rodzinnych lub z powodu poczucia „obywatelskiego obowiązku”. Dla nich kalkulacja jest obca, a sam udział w głosowaniu to

³ Ostatnia dekada wskazuje, że coś w tej materii się zmienia, dyscyplina nieco osłabła, choć niekoniecznie w sprawach lokalnych. Zmienia się cała brytyjska polityka, a wiele osób, także uczestniczących w projekcie CSES, otwarcie postuluje, by nie traktować Wielkiej Brytanii jako jednego systemu partyjnego. Taki po prostu już nie istnieje, podobnie jak w Belgii.

⁴ *Choosing Europe?*, ed. C. van der Eijk, M. Franklin, Ann Arbor 2012.

⁵ S.A. Banducci, J.A. Karp, *Electoral Systems, Efficacy, and Voter Turnout*, w: *The Comparative Study of Electoral Systems*. op.cit.

⁶ G.Toka, *Expressive versus Instrumental Motivation of Turnout, Partisanship, and Political Learning*, ibidem.

nagroda. Długo uważano, że tacy wyborcy są *de facto* dla przejrzystości i racjonalności procesu demokratycznego problemem, gdyż nie dokonują wyboru w oparciu o własne interesy. Tak jednak nie jest. Jak wskazują przytaczane badania, niezależnie od kraju i szczegółów kontekstu instytucjonalnego tacy wyborcy istnieją wszędzie, stanowią pokaźną grupę, a ich cechy, takie jak wykształcenie, polityczne wyrobienie, aktywność w życiu społecznym, wskazują, że są ważną składową jakości demokracji. Warto ich jednak odróżniać, gdyż – zwłaszcza w okresach kryzysów i upadku długo pozostających przy władzy koalicji – mogą mieć niebagatelne znaczenie stabilizujące dla systemu jako całości.

Zagadnieniem podobnym do powyższego, o ogromnym znaczeniu, jest kwestia głosowania taktycznego, a więc oddania głosu, który nie jest pierwszą preferencją, lecz wynika raczej z kalkulacji sił poszczególnych partii, a najczęściej z chęci wsparcia ugrupowania, które może zapobiec wyborowi partii najbardziej nie lubianej. Z takim masowym głosowaniem taktycznym w Polsce mieliśmy do czynienia w wyborach 2007 roku, gdy np. ok. 800 tys. zwolenników SLD zagłosowało taktycznie na PO. Głosowanie taktyczne występuje prawie zawsze; w badaniu CSES interesowało nas, gdzie i kiedy wyraźniej? Uzyskane wyniki są skomplikowane i taka jest też odpowiedź na postawione pytanie. Z całą pewnością możemy powiedzieć, że głosowanie taktyczne występuje znacznie częściej w JOW-ach niż w systemach proporcjonalnych. Można liczbowo zobrazować to tak: w JOW-ach średnio około 7 proc. wyborców głosuje taktycznie. Im bardziej system proporcjonalny i im większa średnia okręgu wyborczego (liczba przypisanych okręgowi mandatów do zdobycia), tym rzadsze głosowanie taktyczne; przy 10-mandatowym okręgu procent ten spada do 2 i dalej monotonicznie maleje⁷. Dodać wypada, że głosowanie taktyczne odbywa się **pomimo tego**, o czym pisałem wcześniej, a mianowicie znacznej bierności wyborczej ze względu na poczucie dysproporcjonalności wyników i marnowania głosu przez wyborców w JOW-ach.

Demokracje wyborcze starają się zapewnić realizację dwóch wartości, a zarazem osiągnięcie dwóch celów politycznych – chcą zagwarantować wysoką reprezentatywność ciała przedstawicielskiego oraz możliwość rozliczania polityków. Jak wiadomo, to pierwsze lepiej udaje się w systemach partyjnych wybieranych ordynacją proporcjonalną, a to drugie – w tych z większością, najlepiej typu westminsterskiego. Co więcej, w pierwszym przypadku obywatele są przekonani, że mają więcej alternatyw politycznych i programowych do wyboru, w drugim zaś zyskują większą jasność co do tego, kto rządzi, i że będzie rządził zgodnie z zapowiedziami programowymi. Obydwie wartości są bardzo ważne. Okazuje się, że rzeczywiście ordynacje proporcjonalne kreuja obywatela o wyższym poczuciu sprawstwa politycznego, natomiast ordynacje większościowe konstytuują obywateli bardziej partyjnych – przekonanych, że to, kto jest u władzy, ma zasadnicze znaczenie, i że powinien rządzić zgodnie z zapowiedziami programowymi oraz preferencjami tej części obywateli, którzy opowiedzieli się za zwycięską partią⁸.

⁷ T. Gschwend, *District Magnitude and the Comparative Study of Strategic Voting*, ibidem.

⁸ O. Listhaug, B. Aardal, I. Opheim Ellis, *Institutional Variation and Political Support: An Analysis of CSES Data from 29 Countries*, ibidem.

W jednym z własnych opracowań⁹ poddałem to zagadnienie szczegółowej analizie w odniesieniu do Europy Wschodniej. Okazało się, że w nowych demokracjach sfery postsowieckiej nie wiadać zakładanego związku między rozwiązaniami większościowymi a klarownością odpowiedzialności i trafną rozliczalnością polityków. Jest wręcz odwrotnie – wyższa skłonność obywateli do rozliczania polityków występuje w systemach stosujących ordynację proporcjonalną. I zależność ta pojawia się jako tzw. wpływ czysty („netto”) po kontroli innych czynników mogących uchodzić za rzeczywiste przyczyny tego stanu rzeczy (zamożność kraju mierzona PKB *per capita*, dominująca religia, etc.).

Całość analiz pokazuje jednak, że można za jednym z autorów powiedzieć: „instytucje polityczne mają znaczenie, ale niezbyt wielkie”¹⁰.

Inne analizy danych tego samego projektu można pokrótce streścić następująco (Dalton & Anderson 2012):

Po pierwsze, w systemach będących wynikiem stosowania ordynacji proporcjonalnych obywatele mają świadomość, że ich głosy w wyborach bezpośrednio przekładają się na znaczenie popieranej przez nich partii; w systemach większościowych ten wpływ jest znacznie mniejszy, gdyż istnieją miejsca, o których wiadomo, że głos oddany zgodnie z własną preferencją polityczną jest po prostu głosem zmarnowanym.

Po drugie, rzadko odnotowujemy, by kontekst instytucjonalny zmieniał całkowicie zależności ujawniane przez nas na poziomie indywidualnym, ale bywa, że znacząco je modyfikuje. Większość wyjaśnianej wariacji głosowania dotyczy czynników poziomu indywidualnego i jest to prawie pięciokrotnie więcej niż wyjaśnienia poziomu makroinstytucjonalnego.

Po trzecie, mamy silne dowody na to, że zmienne makroinstytucjonalne wpływają na zależności mikro (poziomu indywidualnego) dość znacząco, ale pośrednio, właśnie poprzez poczucie sprawstwa, poziom wiedzy politycznej, preferowane wartości polityczne czy polaryzacje systemu partyjnego. Od polaryzacji systemu partyjnego zależy bardzo wyraźnie np. ocena dokonań poszczególnych partii, zwłaszcza rządowych, a także waga przypisywana wyborom demokratycznym jako podstawowemu mechanizmowi kształtowania ładu politycznego.

Po czwarte, całość obrazu upoważnia do stwierdzenia, że „instytucje tworzą konsekwencje i to właśnie te konsekwencje (w postaci pewnych stanów faktycznych) są przez obywateli postrzegane i oceniane, i to one z kolei wpływają na ich polityczne zachowania, a nie same instytucje”¹¹.

Pozwolę sobie dodać, że w ostatnim okresie zyskuje empiryczne poparcie teza, iż to nie sama idea instytucji i jej formalne ustanowienie działa niejako mechanicznie na ludzkie zachowanie (choć i taki efekt odnotowujemy), lecz sposób, w jaki ta instytucja funkcjonuje w rzeczywistości, jak ją obywatele widzą i oceniają ze względu na

⁹ R. Markowski, *Political Accountability and Institutional Design in New Democracies*, „International Journal of Sociology”, Vol. 36, No. 2, Summer 2006, s. 45–75.

¹⁰ S. Holmberg, *Candidate Recognition in Different Electoral Systems*, w: *The Comparative Study of Electoral Systems*, op.cit.

¹¹ *Citizens, Context and Choice: How Context Shapes Citizens' Electoral Choices*, R.J. Dalton, Ch.J. Anderson (red.), Oxford, New York 2012.

rzeczywiste skutki funkcjonowania, a nie tylko jej konstytutywne cechy¹².

Wróćmy teraz do zagadnienia kluczowego w polskim dyskursie publicznym – kwestii reformy ordynacji wyborczej i silnego ruchu na rzecz wprowadzenia w Polsce JOW-ów.

Oprócz dokonań ściśle naukowych istnieją też pokaźne zasoby wiedzy eksperckiej. Poniżej przytaczam zbiorową mądrość wypracowaną w omawianych tu kwestiach przez sztokholmski instytut IDEA.

Zacznijmy od wymienianych przez instytut IDEA wad systemów większościowych (głównie typu westminsterskiego, opartych na większości względnej).

Po pierwsze: prowadzą one do wypaczeń woli narodu – występuje w nich wysoka dysproporcjonalność. Najczęściej przywoływany przypadek to Wielka Brytania; gdy w wyborach w 1983 roku Liberal-Social Democratic Alliance uzyskało poparcie 25,4 proc. wyborców, przełożyło się to na 3,5 proc. miejsc w parlamencie. Podobne dane dla roku 1987 wyniosły, odpowiednio, 22,6 proc. i 3,4 proc., a dla 1992 roku (dla Liberal Democrats) 17,8 proc. i 3,1 proc. Należy pamiętać, że tak dysproporcjonalne wyniki uzyskiwano, gdy elektorat był świadom faktu, iż głosowanie na partie „trzecie” to niemal pewny zmarnowany głos. Łatwo sobie wyobrazić, jakie rzeczywiste poparcie mieli wówczas liberałowie. Nie dowiemy się tego, gdyż taka ordynacja nie pozwala na ujawnianie prawdziwych preferencji, bo głosowanie taktyczne bierze górę nad „szczerem”. W innych krajach stosujących JOW-y jest podobnie.

Po drugie: ordynacje te prowadzą do systematycznego wykluczania mniejszości wszelkiej maści z politycznej reprezentacji. Sprzyja to postrzeganiu polityki jako walki i gry „o sumie zerowej” (ważki argument przeciwników tej ordynacji w Kanadzie; w Wielkiej Brytanii do 1987 roku nie było ani jednego reprezentanta czarnej lub azjatyckiej mniejszości).

Po trzecie: ordynacje te blokują dostęp kobiet do polityki. W 1995 roku w skład parlamentów trwałych demokracji wybieranych metodą JOW kobiety stanowiły 11 proc., a w wybieranych ordynacjami proporcjonalnymi – 20 proc.

Po czwarte: JOW-y przyczyniają się do wysokiego odsetka „zmarnowanych głosów”, co w dłuższej perspektywie prowadzi do alienacji i wycofywania się z polityki. Dodajmy: dzieje się to w sytuacji, gdy wyborcy mają świadomość, że ich głos nie będzie miał wpływu na wynik w ich okręgu. W wielu JOW-ach dominacja jednej partii jest tak wielka, iż nie ma praktycznie szans na wybór alternatywny, co trwale zniechęca jej oponentów do udziału w wyborach. Wielu uświadamia sobie bowiem, iż mieszkają w okręgu, gdzie prawdopodobnie nigdy nie dane im będzie wybrać swego kandydata.

Po piąte: coraz częściej w JOW-ach wybierani są kandydaci mniejszościowi, w konsekwencji – o słabej legitymizacji. Większość zapewniająca zwycięstwo spada bowiem monotonicznie wraz ze wzrostem liczby kandydatów w okręgu. Odsetek takich posłów do parlamentu brytyjskiego wynosił astronomiczne 64 proc. w 1974 roku, a od tego czasu utrzymuje się na poziomie 33–51 proc. Część posłów może mieć zatem problemy z identyfikacją preferencji wyborców oraz słabo poczuwać się do reprezentowania większości.

¹² P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

Po szóste: ordynacje te prowadzą do wdzierania się partykularnego interesu lokalnego na poziom narodowy; w Polsce, przy istnieniu powiatów, rozwiązanie to wydaje się całkowicie chybione. Cierpi na tym funkcja legislacyjna parlamentu, a także – co w Polsce istotniejsze – słabnie dyscyplina partyjna. Badania wskazują, że JOW-y prowadzą do niskiej „reaktywności” systemu politycznego na zmianę preferencji społeczeństwa jako całości, gdyż polityka i opinia publiczna są zakorzenione na poziomie lokalnym.

Po siódme: ordynacja ta prowadzi do manipulacji granicami okręgów wyborczych. Ponieważ JOW-y zakładają, iż każdy przedstawiciel powinien reprezentować podobną liczbę obywateli (chodzi o równość posłów), to w ordynacjach tych, ze względu na procesy migracyjne, trzeba dokonywać zmian granic okręgów. „Społeczność” okręgu jest zmienna, co prowadzi do uzasadnionego krytycyzmu, że automatyczne, *de facto* sztuczne, przesuwanie ludzi z jednego okręgu do innego niszczy ową społeczność. Problem ten nie występuje w ordynacjach proporcjonalnych, gdyż tu w celu urealnienia współczynnika poseł/liczba obywateli zmienia się po prostu liczbę przedstawicieli z okręgu.

Zajrzyjmy do najstarszej pełnej demokracji – do Nowej Zelandii, która pod koniec wieku XIX przyznała prawo głosowania kobietom i w której stosunek białych do lokalnej mniejszości – Maorysów – uchodzi za wzorcowy. Ordynacja JOW większości względnej westminsterskiego typu była tam praktykowana od wieku, jednak w połowie lat 90. XX wieku nowozelandzka klasa polityczna, przy referendalnym wsparciu narodu, zrezygnowała z niej. Dlaczego? I trzeba dodać, że po prawie 20 latach praktykowania ordynacji mieszanej (MMP – *Mixed Member Proportional*) nie widać aktora politycznego, który chciałby powrotu do JOW-ów. Dlaczego?

Na pierwsze pytanie odpowiedź jest dość prosta. Najważniejsze zastrzeżenia budziły dwa fakty:

1. silna dominacja egzekutywy nad ciałem ustawodawczym, kwestionująca esencjonalny trójpodział władz i wszelkie tego konsekwencje;
2. ogromna dysproporcjonalność wyników – wypaczanie woli wyborców. Kumulacja niechęci do JOW-ów nastąpiła w latach 1978 i 1981, gdy dwukrotnie opozycyjna Labour Party zyskała więcej głosów w kraju, lecz ze względu na sposób przeliczania głosów na miejsca w parlamencie rządząca National Party pozostawała u władzy. Po dojściu do władzy w 1984 roku Labour Party powołała komisję w celu zmiany ordynacji. Wypracowała ona 10 kryteriów ocen ordynacji. Nastąpił okres testowania alternatyw, społecznych i eksperckich konsultacji, debat publicznych etc., inaczej mówiąc – czas demokracji deliberatywnej. W końcu dwukrotnie odwołano się do woli narodu w referendach i uzyskano jednoznaczne odrzucenie starej ordynacji JOW oraz poparcie dla nowej – mieszanej wzorowanej na niemieckiej.

Czy istnieją zatem jakieś zalety ordynacji jednomandatowej? Wśród najczęściej wymienianych są dwie – jej prostota oraz zapewnianie przedstawicielstwa społeczności lokalnej. Te „zalety”, dość oczywiste w XIX wieku, nie bardzo pasują do realiów XXI. W obliczaniu głosów pomagają nam dziś komputery, a wspólnotowość bytów społecznych wyróżnionych geograficznie – tak istotna w minionych stuleciach – nie jest dziś dominującą formą organizacji zbiorowości ludzkich, które są zorganizowane bardziej funkcjonalnie niż terytorialnie.

Inna domniemana zaleta to tworzenie systemów dwupartyjnych i rządów jednopartyjnych. Faktycznie tak się dzieje, ale tylko przy ordynacjach typu westminsterskiego – większości względnej, a i to, jak widać z perspektywy ostatnich lat, już także chyba niezbyt aktualny opis rzeczywistości.

Nie jest tak natomiast przy dwuturowych ordynacjach większościowych w okręgach jednomandatowych. Ta pierwsza sprzyja stabilności politycznej, jej koszt jednak – zdaniem wielu – przewyższa znacznie zalety tak fabrykowanej stabilności, gdyż prowadzi do niereprezentatywności, alienacji i innych wspomnianych wcześniej wad.

Jako zalety wymienia się także to, iż ordynacje JOW sprzyjają partiom o szerokim, niesektorowym poparciu społecznym i unieumożliwiają powstawanie partii ekstremistycznych. To prawda, lecz w wielu krajach problemem jest nie tyle powstanie partii o szerokim poparciu, ile utrzymanie tego poparcia przez dłuższy okres. Z kolei partie ekstremistyczne same w sobie nie są złem, mogą stać się zagrożeniem tylko w przypadku dominacji. A małe partie radykalne często pełnią ważną funkcję sygnalizowania zagrożeń, ignorowanych w systemach dwupartyjnych przez te dominujące, co prowadzi do pozasystemowego ujawniania się frustracji w sferach innych niż zinstytucjonalizowana polityka. Zresztą ostatni rozwój wydarzeń w Wielkiej Brytanii wskazuje, iż domniemana odporność systemów większości względnej na partie radykalne i antysystemowe jest dość iluzoryczna.

W końcu uwaga natury ogólnej. Ostatnie dwie dekady pogłębionych analiz psychologii politycznej oraz znakomita książka *Stealth Democracy* autorstwa Johna R. Hibbinga i Elizabeth Theiss-Morse¹³ pokazują dobitnie, że być może nasze założenia o istocie współczesnego demokratycznego *Homo politicus* były na wyrost i zostaliśmy uwiedzeni obrazem zarysowanym w refleksjach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i kultury obywatelskiej przez Gabriela Almonda i Sidneya Verbę w latach 60. ubiegłego wieku.

Prowadzone w ostatnich kilkunastu latach badania¹⁴ wskazują na konieczność zrewidowania podstawowych założeń dotyczących obywatela demokratycznego, jego preferencji politycznych, partycypacji w dobrowolnych stowarzyszeniach oraz gotowości i ochoty do wpływania na decyzje polityczne. W największym skrócie:

- 1. obywatele nie bardzo interesują się polityką, a w każdym razie interesują się znacznie mniej, niż zakładano;**
- 2. nie rozumieją szczegółów większości polityk sektorowych;**
- 3. nie lubią biznesu, jego konkretnych interesów i tego, jak wpływa na politykę;**
- 4. nie znoszą konfliktów;**
- 5. nie chcą angażować się w politykę. Ich niechęć do polityki polega zarówno na tym, że nie chcą aktywnie wpływać na politykę**

¹³ J.R. Hibbing, E. Theiss-Morse, *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge, New York 2002.

¹⁴ Przywoływane w tej części pracy wyniki dotyczą głównie USA, jednak ponieważ cechuje je znaczne zaawansowanie metodologiczne oraz – w istocie – ujawnianie psychologicznych mechanizmów leżących u podstaw opisywanych zjawisk, można zasadnie zakładać, iż „coś podobnego jest na rzeczy” także w innych dojrzałych demokracjach, choć oczywiście należy to wnikliwie zweryfikować. J.K. Dalager, *Voters, Issues, and Elections*, „Journal of Politics” 1996, nr 58, s. 486–515; N. Eliasoph, *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, New York 1998; ?. *What is it About Government that Americans Dislike?*, J.R. Hibbing, E. Theiss-Morse (red.), Cambridge, New York 2001; J.R. Hibbing, E. Theiss-Morse, *Stealth Democracy*, op.cit.

czy podejmowanie decyzji, jak i na tym, że odmawiają zagłębiania się w szczegóły polityk, nie mają też zbytnej ochoty na fundamentalny wymóg demokracji – rozliczanie polityków, choć nie wykluczają, że w dość wyjątkowych sytuacjach mogą to robić, ale nie bardzo chcą, by było to ich codziennością.

Jest jednak coś, czego obywatele zdają się nie lubić jeszcze bardziej. To system polityczny, w którym politycy nabijają sobie kiesę tylko dlatego, że znajdują się w dominującej pozycji i posiadają dostęp do władzy. To, co wielu uznaje za oznaki chęci obywateli do wpływania na władzę i kontrolowania jej, jest *de facto* minimalnym oczekiwaniem, by politycy ich nie wykorzystywali. W największym skrócie: uczestnictwo w polityce jest niskie, gdyż ludzie po prostu nie lubią polityki, nawet jej najbardziej pozytywnych objawów. Oni nie lubią procesu dochodzenia do decyzji w wyniku rywalizacji spolaryzowanych opcji i konfliktowych sytuacji. A wszak to właśnie jest esencją polityki. Ludzie nie chcą politycznej responsywności i rozliczania, zdecydowanie wolą, by responsywność i rozliczanie nie były w ogóle potrzebne. Wiele wskazuje na to, że obywatele pragną takich rządów, które od nich nie oczekują niczego lub przynajmniej niewiele. Nie chcą angażować się z dwóch dodatkowych powodów: po pierwsze dlatego, że wydaje im się (zazwyczaj), iż konflikt jest niepotrzebny albo sztucznie kreowany; po drugie zaś dlatego, że według nich decyzje polityków zbyt wiele zależą od wpływów biznesu.

Dzieje się tak ponadto ze względu na swoiste strukturalne niedopasowanie tego, czym zajmuje się rząd, do tego, co interesuje przeciętnego obywatela. Niezgodność ta polega – z grubsza – na tym, że rząd skupia się na wielu sprawach, natomiast obywatele są rzeczywiście zainteresowani tylko nielicznymi. Stąd u tych ostatnich powstaje wrażenie rządu zajmującego się wieloma kompletnie irrelevantnymi kwestiami, a ogólniej – odczucie marnotrawstwa czasu, energii i publicznych pieniędzy.

Domniemane pozytywne efekty uczestnictwa w społecznych inicjatywach i stowarzyszeniach też zostały poddane poważnej analizie.

Diana C. Mutz przekonuje nas, iż dobrowolne stowarzyszenia zezwalają na bardzo niewiele pluralizmu poglądów i z trudem dopuszczają dyskusje o odmienności właśnie dlatego, że są dobrowolne i cechuje je skrajna homogeniczność¹⁵. Kiedy bowiem interakcje międzyludzkie oparte są na autoselekcji, do udziału w grupie wybierani są ludzie podobni do siebie pod różnymi względami. Takie stowarzyszenia wzmacniają kapitał spajający kosztem kapitału pomostowego, używając języka Roberta D. Putnama. A zatem wspólnota (i poczucie przynależności do niej) może być znakomitym, gratyfikującym doświadczeniem, lecz jeśli jej głównymi celami stają się eliminowanie odmienności i kontrola, by kontrowersyjne sprawy nigdy nie pojawiały się w grupowych debatach, to wspólnotowość tego typu niczemu sensownemu nie służy. Mówiąc wprost: wiele wskazuje na znaczną dysfunkcjonalność takich grup. Prowadzą one do zamykania się w swym świecie i znacznie ograniczają możliwość rozumienia członków innych grup (a zatem także porozumiewania się z nimi) – podobnie homogenicznych i niechętnych poznawaniu odmiennych stanowisk. One wręcz kreują sytuacje nieporozumień.

¹⁵ D.C. Mutz, *The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation*, referat wygłoszony na dorocznym zjeździe Midwest Political Science Association, Chicago, kwiecień 2000.

Osoby wystawione na konfliktowe sytuacje polityczne wycofują się z nich, na co sugestywnie wskazują badania Diany C. Mutz. Co więcej, osoby te przestają sobie nawzajem ufać, a na dodatek „unikanie polityki” okazuje się całkiem logicznym sposobem zachowania ładu i harmonii społecznej, co zazwyczaj okazuje się dla tych ludzi ważniejsze. Inne badania potwierdzają¹⁶, że im dłużej ludzie należą do dobrowolnych stowarzyszeń społecznych, tym niższe wykazują zaufanie i kapitał polityczny, są także znacznie mniej gotowi ufać rządowi.

Patrząc na to z drugiej strony – esencja polityki to konflikt i sposoby jego rozwiązywania, ale zawsze chodzi o jakieś sprzeczne interesy, nagłościone i omawiane w debatach. Jeśli takowych brakuje, to nie mamy do czynienia z polityką.

Dlatego być może lepiej zmierzać w kierunku ustroju politycznego, w którym obywatele tak wiele nie muszą, lecz raczej są od tego, by pilnować, żeby coś fundamentalnie złego się nie działo, a reszta winna „trafiać w ręce” oświeconych elit. W ten sposób koło się zamyka. Wszak zapewnienie tego, by elity były oświecone, a ich decyzje kierowały się wyłącznie dobrem wspólnym, jest problemem i bolączką demokracji od zarania jej dziejów. Nie znaczy to, że należy się poddać. I właśnie w jakiejś formie mieszanki demokracji liberalnej, przedstawicielskiej z elementami deliberatywności i bezpośrednich, referendalnych rozwiązań należy upatrywać najbardziej efektywnego rozwiązania. Problem w tym, że nie do końca wiemy, jak ta konfiguracja dokładnie miałaby wyglądać. Co więcej, należy podejrzewać, że nie istnieją uniwersalne rozwiązania aplikowalne pod każdą szerokością geograficzną. Państwa o różnej tradycji politycznej winny zapewne mieć specyficzne wymogi także odnośnie tej mieszanki.

Uwaga końcowa

Jedna z bardziej eleganckich definicji demokracji brzmi: jest to system wyboru przedstawicieli politycznych działający w oparciu o trwałe (pewne) procedury ich wyłaniania, prowadzące do „niepewnych” wyników. Gdy jest odwrotnie – „nici” z demokracji. Ordynacje muszą być trwałe. Inaczej rzecz ujmując – demokracja to zinstytucjonalizowana niepewność.

Ordynacje są tylko propozycją, by elity polityczne i obywatele zachowywali się w pewien sposób. Istnieje „mechaniczny” efekt ordynacji, widoczny od razu, oraz „psychologiczny”, który ujawnia się później, ale jest dużo ważniejszy i trwalszy. To dopiero on pozwala na ukształtowanie systemu wyborczego, a potem partyjnego. Bez politycznej socjalizacji i kumulacji doświadczenia nie ma mowy o działaniu ordynacji zgodnie z założeniami. Do tego potrzebny jest jednak czas. Rein Taagepera, słynny znawca problematyki, konkluduje, że pełne skutki nowej ordynacji widoczne są dopiero po 3–4 cyklach parlamentarnych, a więc po kilkunastu latach.

Trudność dyskusji o jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW-ach) polega na tym, że ich odmian jest wiele, o bardzo różnych skutkach. JOW-y znajdujemy bowiem we Francji i w Wielkiej Brytanii (a właściwie jej części, gdyż Szkocja – przypominam: ojczyzna racjonalizmu – właśnie zrezygnowała z JOW-ów). We Francji dwuturowy system wyboru daje rezultaty podobne do systemów

¹⁶ D. Stolle, *Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations*, „Political Psychology” 1998, nr 19, s. 497–526.

proporcjonalnych – jest to wielopartyjny system umożliwiający nowym partiom łatwe wejście na arenę. W Wielkiej Brytanii dwie partie przemiennie zmieniają się u władzy, ku coraz większemu zgorszeniu licznych niereprezentowanych obywateli i przy usilnych pracach wspomnianej komisji ds. ordynacji wyborczej nastawionych na zmianę tego systemu. JOW-y istnieją też w Australii, gdzie praktykuje się wynalazek zwany „głosowaniem preferencyjnym” o odmiennych konsekwencjach.

Jedną z częściej cytowanych prac jest wydana przez Oxford University Press w 2001 roku książka pod redakcją Matthew Soberga Shugarta i Martina P. Wattenberga *Mieszane systemy wyborcze. Najlepsze z obydwu światów?*¹⁷. Znak zapytania jest tam grzecznościowy; autorzy publikacji zbiorowej mają niewiele wątpliwości, iż tak jest w istocie. Rozpoczyna ją teza, że o ile wiek XIX był czasem dominacji wizji wspólnoty geograficznej, o tyle wiek XX to rozpowszechnienie się ordynacji proporcjonalnych. Odchodzenie od ordynacji większościowych stało się *signum temporis* przełomu wieków; padły wszak bastiony JOW-ów: prototypowa Nowa Zelandia, Szkocja, Walia i parę innych. W Wielkiej Brytanii celem wspomnianej komisji jest zaplanowanie zmiany ordynacji z jednomandatowej większości względnej na jakąkolwiek inną, ale zawsze w domyśle chodzi o zwiększenie proporcjonalności i reprezentatywności systemu. Podobne komisje istnieją w Kanadzie, w Indiach itd.

Dlaczego mielibyśmy zatem zdecydować się na JOW-y? Czy ich zwolennicy zdają sobie sprawę, że na efekty każdej nowej ordynacji trzeba czekać od kilku do kilkunastu lat? A w międzyczasie wysoka dysproporcjonalność i odsetek „marnowanych głosów” doprowadzą do znacznego obniżenia partycypacji. A może liczą na to, że w Polsce istnieją aktywne, gotowe brać sprawy w swoje ręce społeczności lokalne, które będą pilnie patrzeć na ręce „swoim” wybrańcom? Pewnie w niektórych miejscach takie są, ale to margines. W końcu: za nastawioną całkowicie na manipulację należy uznać tezę, iż pod ordynacją JOW to nie partie będą decydować o selekcji kandydatów, tylko „ludzie”. Nic bardziej błędnego. To właśnie w krajach stosujących tę ordynację mamy do czynienia z całkowitą dominacją aparatu partyjnego, partyjną lojalnością i dyscypliną (rzeczy same w sobie niezłe, gdy nie prowadzą do absurdów). Wiele brytyjskich badań wskazuje, że w JOW-ach o długotrwałej dominacji jednej partii przedstawiciele okręgu w swych decyzjach kierują się bardziej wytycznymi partii niż oczekiwaniami wyborców swojego okręgu, gdyż to od tych pierwszych zależy, kogo wyznaczą ponownie do kandydowania w danym – i tak zwyciężskim – okręgu.

Warto ponadto zwrócić uwagę, iż obecnie obowiązująca ordynacja – w odróżnieniu od wielu innych – jest ordynacją o tzw. „otwartych” listach wyborczych. My *de facto* wybieramy ludzi. W polskiej ordynacji nie sposób poprzeć partii, jeśli nie poprze się osoby. Na dalszych miejscach list znajdujemy wiele osób zaufania publicznego (aktorów, lekarzy, pisarzy, inżynierów), mamy więc nieskrępowaną możliwość wybierania konkretnych ludzi. Zadziwiająca jest dominująca publiczna narracja o tym, że to aparatczycy partyjni obsadzają listy, zaskakuje także fakt, że kiedy dochodzi do wyborów, to zdecydowana większość – najczęściej ponad 80 proc. – głosów pada właśnie na kandydatów z pierwszych dwóch miejsc list wyborczych. Zawsze – jak wiemy – obsadzanych przez aparat. Wprowadzenie

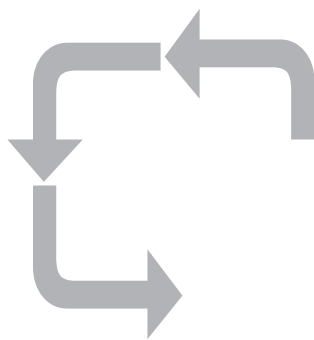
¹⁷ *Mixed-member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, M. Soberg Shugart, M.P. Wattenberg (red.), Oxford, New York 2001.

JOW-ów oznacza, iż w każdym okręgu będziemy skazani na **jednego**, jak najbardziej wyznaczonego przez partię, kandydata.

Problemem numer jeden polskiej polityki nie jest ordynacja, są nim natomiast partie polityczne, a konkretnie – we właściwym tego słowa rozumieniu – ich słabość. To nie nadmierne upartyjnienie, ale słabość partii jest przyczyną kłopotów. Istniejące byty zbiorowe mieniające się partiami nie spełniają podstawowych podręcznikowych wymogów instytucjonalnych. I nie jest to bolączka „transformacyjna”, bo w wielu ościennych krajach udało się zbudować stabilne partie i systemy partyjne. Trzeba tylko czytać i uczyć się od tych, którym się udało. Ignorancja odnośnie długoterminowych skutków ordynacji jest kolejnym dowodem niechęci do podjęcia tego trudu. Należy jednak zauważyć, że coś w tej materii ostatnio się w Polsce zmienia.

Jeśli zaś musielibyśmy zmieniać ordynację, to tylko na mieszaną typu niemieckiego, a więc nie „mieszana jakkolwiek”, lecz tzw. „korekcyjną” – taką, w której wady części jednomandatowej są poprawiane przez część proporcjonalną po to, by w sumie działała jak proporcjonalna. To nie przypadek, że współczesne ordynacje mieszane klasyfikuje się w politologii jako odmianę proporcjonalnych.

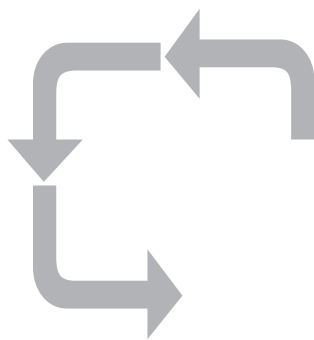
W końcu temat na inne opracowanie – „jakość” polskiego obywatela. Coraz częściej, gdy analizujemy współczesne demokracje, obok klasycznego wymogu, by oceniać, jak zachowują się i jak rządzą politycy, narasta przekonanie, że trzeba też badać to, na ile mamy do czynienia z „odpowiedzialnym” obywatelem. Takim, który zna się na polityce, czyta, zbiera informacje i jest w stanie obiektywnie oceniać działania polityków. W Polsce w ostatnim okresie świat ekspercki i dziennikarze poszli na zbytnią łatwiznę, gdy winą za wszystkie prawdziwe i iluzoryczne wady funkcjonowania naszego państwa obarczyli polityków. Obywatel skutecznie unika odpowiedzialności, a nie powinien.



Uczestnicy cyklu seminariów *Obywatele i wybory*

Ewa Barlik, Stowarzyszenie Gazet Lokalnych
Katarzyna Batko-Tołuć, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
Adam Bodnar, Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Helena Chmielewska-Szljfer, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Paweł Ciacek, Fundacja Projekt: Polska
Kazimierz Czaplicki, Państwowa Komisja Wyborcza
Mikołaj Cześnik, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
Roman Dmowski, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Jarosław Flis, Uniwersytet Jagielloński
Anna Frydrych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Stanisław Gebethner, profesor prawa
Mirosława Grabowska, Centrum Badania Opinii Publicznej
Paweł Grzelak, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
Małgorzata Halber, Rada Powiatu Poznańskiego
Jacek Haman, Uniwersytet Warszawski
Anna Kania, Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Piotr Kosiewski, Fundacja im. Stefana Batorego
Mariusz Kozłowski, Ministerstwo Obrony Narodowej
Jacek Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych
Krzysztof Lorentz, Państwowa Komisja Wyborcza
Ewa Łętowska, Polska Akademia Nauk
Stanisław Łoziński, Ministerstwo Obrony Narodowej
Piotr Łysoń, Główny Urząd Statystyczny
Radostaw Markowski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk
Anna Materska-Sosnowska, Uniwersytet Warszawski
Rafał Matyja, Wyższa Szkoła Biznesu
Krzysztof Mazurek, Ministerstwo Obrony Narodowej
Bartłomiej Michalak, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
Lucyna Nowak, Główny Urząd Statystyczny
Bartłomiej Nowotarski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Jacek Raciborski, Uniwersytet Warszawski
Przemysław Radwan, Stowarzyszenie Szkoła Liderów

Anna Rakowska-Trela, Uniwersytet Łódzki
Andrzej Ręgowski, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Agnieszka Rothert, Uniwersytet Warszawski
Róża Rzeplińska, portal *mamprawowiedziec.pl*
Krzysztof Skotnicki, Uniwersytet Łódzki
Katarzyna Sobolewska-Myślik, Uniwersytet Jagielloński
Andrzej Sokala, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika
Dawid Sześciło, Uniwersytet Warszawski
Rafał Szymczak, agencja *Profile*
Tomoho Umeda, Fundacja ENVISIO
Piotr Uziębło, Uniwersytet Gdański
Wojciech Rafał Wiewiórowski, Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
Piotr Winczorek, Uniwersytet Warszawski
Jędrzej Witkowski, Centrum Edukacji Obywatelskiej
Marcin Wojdat, Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta St. Warszawy
Artur Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej
Marek Wójcik, poseł na Sejm
Filip Zagórski, Politechnika Wrocławska
Joanna Załuska, Fundacja im. Stefana Batorego
Jarostaw Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych
Monika Zima, Akademia Pedagogiki Specjalnej

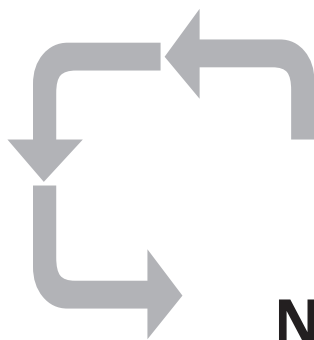


Bibliografia

- R. Balicki, A. Preisner, *e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.
- J. Ballington, F. Binda (red.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, IDEA, Stockholm 2005.
- M. Bidziński, *Finansowanie partii politycznych w Polsce: studium porównawcze*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2011.
- G. Bingham Powell Jr, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- C. Chauvel, *A Better Democracy, Thanks to MMP*, [w:] *Reconstitution of the Constitution*, C. Morris, J. Boston, P. Butler (red.), Berlin – Heidelberg 2011.
- M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnętrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- L. Cibulka, L. Trellova, *Alternatywne sposoby głosowania na Słowacji*, „Studia Wyborcze” nr 8, Łódź 2009.
- M. Cichosz, *Bariery dostępu partii do rynku politycznego w Polsce*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, K. Kowalczyk (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.
- D. Dziewulak, A. Pol, *Centralny Rejestr Wyborców – przegląd rozwiązań międzynarodowych. Wnioski dla Polski*, „Analizy BAS” nr 9(17), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- J. Flis, *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnętrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- J. Flis, *Senat 2011 – Rola tożsamości partyjnych*, „Nowa Politologia”, 10.01.2012.
- M. Fuszara, *Kobiety w samorządach lokalnych: wybory 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety*, „Analizy i Opinie” nr 98, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- P. Gambale, G. Sica, *Głosowanie za granicą przez obywateli włoskich*, „Studia Wyborcze” nr 11, Łódź 2011.
- P. Grzelak, M. Cześniak, *Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1990–2007*, [w:] *Zmień kraj, idź na wybory. Raport o przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, J. Bełdowski, P. Chylińska (red.), Warszawa 2007.
- A. Jackowska, J. Zbieranek, *System finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, K. Kowalczyk (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- J.A. Karp, *Political knowledge about electoral rules: Comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 25.
- J. Korzeniowski, M. Machałek, *Edukacja obywatelska w szkole. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- A. Krasnowolski, *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010.

- G. Kryszewski, *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „Studia Wyborcze” nr 2, Łódź 2006.
- J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków 2011.
- S. Kubas, *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*, „Studia Wyborcze” nr 9, Łódź 2010.
- S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” nr 6, Łódź 2008.
- K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, „Studia Wyborcze” nr 11, Łódź 2011.
- A. Lijphart, *Electoral Systems & Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994.
- D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy BAS” nr 6(31), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- R. Matyja, *Od ruchu „trzech tenorów” do partii Tuska. Rywalizacja wewnętrzna w Platformie Obywatelskiej 2001–2008*, [w:] *Platforma Obywatelska*, M. Migalski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- R. Matyja, *Od silnego przywództwa do partii monocentrycznej*, [w:] *Prawo i Sprawiedliwość*, M. Migalski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- D. McSweeney, *Primary Elections for Britain*, „The Political Quarterly” 2010, nr 4.
- B. Michalak, *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce. Wybrane aspekty*, „Athenaeum” nr 21, Toruń 2009.
- B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji. Ordynacja doskonała czy niespełnione nadzieje?*, [w:] *Wybrane problemy systemów wyborczych*, D. Dziewulak (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- A. Pasko, *Reorientacja celów kształcenia obywatelskiego w latach 90. XX wieku – analiza programów nauczania*, [w:] *Edukacja obywatelska we współczesnej szkole*, S. Kilian (red.), Kraków 2010.
- W. Peszyński, *Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu RP*, „Studia Wyborcze” nr 11, Łódź 2011.
- M. Potz, *Amerykańskie prawyborcy*, „Studia Wyborcze” nr 6, Łódź 2008.
- K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” nr 9, Łódź 2010.
- A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Studia Wyborcze” nr 4, Łódź 2007.
- A. Rakowska, M. Rulka, *Wpływ likwidacji obowiązku meldunkowego na funkcjonowanie rejestru i spisu wyborców*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reformy prawa wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis (red.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005.
- E. Robert, *Voter Registration: An International Perspective*, Fair Vote Research Report.
- M. Rulka, *Prawne sposoby zwiększania udziału kobiet w parlamentach*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- A. Sawicki (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010.
- K. Siellawa-Kolbowska (red.), *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- K. Składkowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag de lege ferenda)*, „Studia Wyborcze” nr 5, Łódź 2008.
- K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- J. Skrzypczak, *Ewolucja zasad finansowania udziału komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w latach 1989–2009*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, A. Stelmach (red.), Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.
- K. Sobolewska-Myślik, *Struktury organizacyjne partii politycznych w Polsce – zarys problemu*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, K. Kowalczyk (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Od centralizacji do demokracji – struktura organizacyjna Platformy Obywatelskiej RP*, [w:] *Platforma Obywatelska*, M. Migalski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

- A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- J. Szymanek, W. Ozierańska, *Binominalny system wyborczy*, „Studia Wyborcze” nr 7, Łódź 2009.
- A.H. Trechsel (red.), *Internet Voting in Estonia – A Comparative Analysis of Four Elections since 2005. Report for the Council of Europe*, 2010.
- P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” nr 6, Łódź 2008.
- M. Walecki, *Money and Politics in Poland*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- A. Żukowski, *Wybory i reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” nr 3, Łódź 2007.
- A. Żukowski, *Wybory a polityczna reprezentacja mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i innych grup społecznych*, „Studia Wyborcze” nr 5, Łódź 2008.
- A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” nr 7, Łódź 2009.
- A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach*, „Studia Wyborcze” nr 9, Łódź 2010.



Noty

Mikołaj Czeńnik (ur. 1975) – socjolog, politolog. Pracuje w Instytucie Studiów Politycznych PAN i w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej. Członek zespołu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego. W swych badaniach zajmuje się zachowaniami wyborczymi.

Radostaw Markowski (ur. 1957) – politolog, dr hab. Profesor w Instytucie Nauk Politycznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej. Członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Członek International Political Science Association, European Consortium for Political Research. Członek redakcji czasopism „European Journal of Political Research”, „Perspectives on European Politics and Society”, „Central European Political Science Review”.

Dawid Sześciło (ur. 1985) – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert organizacji pozarządowych, autor licznych publikacji z zakresu prawa publicznego, wyborczego, praw człowieka i zarządzania publicznego.

