

Wybory: wiarygodność i sprawność

omówienie spotkania

Sesja I Wiarygodności procesu wyborczego

„Ostatnie wybory samorządowe pokazały, że proces wyborczy nie jest doskonały” – zaznaczyła **Joanna Załuska**, rozpoczynając debatę „Wiarygodność i sprawność procesu wyborczego”. Wśród problemów wymieniła wiarygodność procedur wyborczych, sposób funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej oraz metodę informowania o kandydatach, komitetach wyborczych i samych wyborach. Debata podzielona była na dwie części – pierwsza skupiała się na kwestii wiarygodności procesu wyborczego, druga zaś – na funkcjonowaniu PKW i KBW.

Wprowadzenie do pierwszej części wygłosiła **Anna Materska-Sosnowska** z Uniwersytetu Warszawskiego. Podkreśliła, że jeszcze w lipcu w badaniach Instytutu Spraw Publicznych „80 proc. respondentów odpowiedziało, iż ma zaufanie do procedur wyborczych”. Dyskutantka dodała, że po porażce organizacyjnej wyborów samorządowych jest ono zapewne znacznie niższe. Zgodził się z nią **Mikołaj Cześnik** ze Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej. Przywołał wyniki badań socjologicznych, z których wynika, że zaufanie spadło o około 20–30 proc. Zaproponował także powołanie zespołu badawczego, który przeanalizowałby przyczyny problemów z organizacją wyborów.

Uczestnicy debaty wyrazili także obawy przed rozmyciem się problemu w doraźnej walce politycznej i zaniechaniem poważnej dyskusji na ten temat. Jak stwierdził **Andrzej Rychard** z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, zanika „środek dyskusji” i tworzy się „paradygmat dwóch stanowisk, z których jedno jest brakiem debaty, a drugie jest stanowiskiem dotyczącym urojonych tez o fałszerstwie”. Poparła go dyrektor CBOS **Mirosława Grabowska**, zaznaczając jednak, że niezgoda na wpisanie się w tę biegunowość nie oznacza powstrzymania się od krytyki działania systemu wyborczego. Jak bowiem powiedziała, „wybory te nie były sprawne w sposób oczywisty”.

Najbardziej medialnym przykładem tego braku sprawności (co nie oznacza, iż najważniejszym) była, jak stwierdził **Adam Sawicki**, awaria systemu zliczającego głosy. W dyskusji na temat jej przyczyn zarysowały się dwa stanowiska. Jedno z nich przedstawił **Bartłomiej Michalak** z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, który stwierdził, że przyczyną było „złe zarządzanie projektem:

brak analizy ryzyk, brak harmonogramu, brak planu awaryjnego, brak polityki komunikacyjności i niedecyzyjność”. Fakt, iż zawiedli ludzie, nie oznacza według niego, że mamy do czynienia z problemem natury instytucjonalnej. Inną opinię wyraził **Ludwik Dorn**. Przypomniał, że w tym samym dniu, „w którym załamał się system informatyczny PKW, załamał się system elektronicznej sprzedaży biletów” na pociągi Pendolino. Były marszałek Sejmu stwierdził, że problem nie jest nowy – od dawna już zamawia się systemy bez przeprowadzania ich testów obciążeniowych. Proceder ten, jak mówił, „trwa od 2002 roku, od problemów z systemem Pixel”. Wadliwe systemy informatyczne i procedury ich zamawiania są zaś według niego problemem całego państwa, nie tylko PKW. Zgodzili się z nim **Wiesław Staśkiewicz** (UW) oraz **Róża Rzeplińska**, która zasugerowała również, że jeśli PKW nie jest w stanie właściwie przeprowadzić przetargu na system informatyczny, to może całe wybory, a nie tylko liczenie głosów, powinny odbywać się całkowicie „analogowo”.

Uczestnicy dyskusji zwrócili ponadto uwagę na problemy pojawiające się już na poziomie obwodowych komisji wyborczych, przede wszystkim związane z funkcjonowaniem i przestrzeganiem procedur. Według Anny Materskiej-Sosnowskiej instrukcje przekazywane komisjom „nie zawsze są dokładnie przestrzegane i chyba nie zawsze do końca jasne”, co może „powodować różne zachowania komisji w różnych miejscach”. Zwróciła ona również uwagę na fakt, iż problemem jest nie tyle brak procedur, ile raczej ich nieprzestrzeganie. Andrzej Rychard zgodził się z Materską-Sosnowską w kwestii nieprzestrzegania procedur, zaznaczył jednak, że dla niektórych zdarzeń w ogóle ich brakuje. Podał przykład sytuacji, gdy wyborca, odbierając kartę do głosowania, pomyli linijki i wpisał się za kogoś innego. W takim przypadku, stwierdził, komisje nie wiedzą, jak naprawić błąd. Rychard powiedział też, że aby zwiększyć sprawność działania komisji wyborczych, nie zawsze trzeba zmieniać prawo, a jedynie praktyki i sposoby działania.

Andrzej Rychard zwrócił także uwagę na problemy pojawiające się w komisjach wyborczych już po samym głosowaniu, w trakcie liczenia głosów. Przypomniał kwestię dzielenia kart do głosowania na „kupki” z głosami na różnych kandydatów i podkreślił konieczność liczenia każdej z nich przez więcej niż jedną osobę. Zgodziła się z nim **Anna Frydrych** z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i przypomniała, że teoretycznie prawo zobowiązujące komisje do takiego działania już istnieje – gorzej jest z jego przestrzeganiem. Na temat tego sposobu liczenia głosów wypowiedział się również **Witold Monkiewicz** z Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Zauważył on, że oddzielenie głosów nieważnych od reszty już na samym początku liczenia znacząco utrudni fałszowanie wyborów – nie pozwoli bowiem członkom komisji stawiać krzyżyków na pustych kartach. Na inną kwestię związaną z liczeniem głosów zwrócił uwagę poseł Dorn. Jak mówił, po całym dniu wyborów członkowie komisji „mają jedno marzenie: niech ten koszmar się wreszcie skończy” – i niezależnie od instrukcji PKW będą starali się po prostu jak najszybciej skończyć liczenie. Zgodził się z nim **Jacek Haman** z Uniwersytetu Warszawskiego. Według niego „nawet bardzo aktywny obywatel po 14 godzinach siedzenia w komisji myśli głównie o tym, aby pójść spać”.

Jedną z recept na problemy komisji wyborczych, według Anny Materskiej-Sosnowskiej, może być zmiana ich składu. Jak stwierdziła we wprowadzeniu do debaty, prawo wystawiania swoich kandydatów na mężów zaufania i członków komisji powinny mieć nie tylko partie polityczne, lecz także grupy i komitety wyborców. Wspomniała ponadto o profesjonalizacji części składu komisji jako o wartym przemyślenia, choć niepozbawionym wad pomysłu. Z postulatami tym zgodziła się Anna

Frydrych, która podkreśliła, że Krajowe Biuro Wyborcze zastanawiało się już nad wprowadzeniem takiego rozwiązania niecały rok temu. Jednak ostatecznie się na to nie zdecydowało.

Drugą propozycją wskazaną przez uczestników debaty jest usprawnienie szkoleń komisji wyborczych. Jak stwierdził **Rafał Szymczak**, szkolenia te mają dość niski poziom i nie przygotowują edukowanych do każdej sytuacji, która może się zdarzyć. Anna Materska-Sosnowska i Bartłomiej Michalak zgodzili się, że edukacja członków komisji wyborczych powinna być „bardziej ciągła”, na przykład mogłaby funkcjonować na zasadzie platformy *e-learningowej*, a nie tylko jednorazowych szkoleń bezpośrednio przed wyborami.

W kontekście zmian w komisjach wyborczych wspomniano także kwestię diet dla ich członków. Rafał Szymczak podkreślił, że znaczna odpowiedzialność, jaką ponoszą ci ludzie, wymaga, aby płacić im więcej. Jak powiedział, ich dieta wynosi „znacznie mniej, niż się płaci opiekunce do dziecka”. Z postulatem zwiększenia wynagrodzenia członków komisji zgodził się **Piotr Krygiel**, stwierdzając, że nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy w komisji siedzi etosowiec, czy płatny profesjonalista – motywacja członków komisji jest dla niego sprawą drugorzędną. Inną opinię wyraziła Anna Frydrych, która wskazała, że już przy obecnej wysokości wynagrodzenia do komisji wyborczych ludzie zgłaszali się często jedynie po to, by zarobić. Po zwiększeniu diet efekt ten mógłby się według niej jeszcze zwielokrotnić.

W czasie rozmowy pojawił się również temat wzrostu liczby nieważnych głosów. Witold Monkiewicz wspomniał, że udział głosów nieważnych w wyborach do sejmików podniósł się z 12 do 18 proc., co, jak stwierdził, „jest jednak wzrostem dość poważnym”. Wzrost ten przypisywano przede wszystkim skomplikowaniu polskich wyborów, ich kiepskiej organizacji oraz niskiej świadomości wyborców. Jeśli chodzi o rozeznanie głosujących w kwestiach systemu samorządowego i znajomość kandydatów do organów samorządu terytorialnego, to – według Anny Materskiej-Sosnowskiej – „im dalej od obywatela, tym to wygląda gorzej” – wyborca najwięcej wie na temat wyborów w swojej gminie. Wiesław Staśkiewicz zgodził się z tym i stwierdził, że Polacy mają niewielką wiedzę na temat wyborów do sejmików, które „pozostają poza percepcją” głosujących. Aby zmienić ten stan, sugerowano rozwiązania takie jak zwiększenie liczby spotów telewizyjnych informujących o wyborach i wysyłanie informacji wyborczych do wszystkich biorących udział w głosowaniu.

Mówiono także o kwestiach czysto technicznych. Wspomniano między innymi broszurową formę kart do głosowania, która wprawdzie, jak zauważył Bartłomiej Michalak, nie jest niczym nowym, jednak może stanowić pewną trudność dla obywateli. Anna Materska-Sosnowska mówiła o nadmiernej jej zdaniem ortodoksji w scytywaniu wyborów z kart i postulowała, aby krzyżyk postawiony obok kratki lub inny jednoznaczny sposób wybrania kandydata był uznawany za głos ważny. Rafał Szymczak z kolei stwierdził, że „nie wiemy, jaka część głosów nieważnych to są głosy świadomie nieważne”. W związku z tym proponował wprowadzenie możliwości głosowania „na nikogo”, co tę informację pozwoliłoby uzyskać. Poparła go Anna Frydrych, wskazując jednak, iż wprowadzenie takiej zmiany byłoby wyjątkowo trudne.

Inne proponowane rozwiązania techniczne to ewentualne wprowadzenie przezroczystych urn do głosowania i nagrywanie prac komisji, co Piotr Krygiel nazwał „koniecznymi działaniami symbolicznymi”. Między uczestnikami dyskusji nie było zgody co do prawidłowości tych zmian. Choć

zastosowanie przezroczystych urn mogłoby, jak stwierdziła Anna Materska-Sosnowska, „psychologicznie dawać poczucie większej transparentności”, to zarazem pojawiłoby się pewne zagrożenie dla tajności głosowania. Większość dyskutantów nie zgodziła się z postulatem filmowania całego czasu pracy komisji, jednak uznano możliwy pozytywny wpływ nagrywania samego procesu liczenia głosów. Podniesiono również kwestię technicznego przygotowania samych wyborów, w tym druku kart do głosowania. „Materiały wyborcze drukuje wójt, który zazwyczaj startuje też w wyborach” – powiedziała **Grażyna Kopińska** z Fundacji Batorego. Według niej taka sytuacja sprawia, że ludzie tracą zaufanie do aktu głosowania, gdyż wierzą, że mogą nastąpić fałszerstwa. Należałoby zatem sprawić, by „materiały wyborcze drukował samorząd wyższego szczebla, a nie każdy dla siebie”.

Jeśli chodzi o domniemane fałszerstwa wyborcze, to Grażyna Kopińska, powołując się na monitoring Fundacji, przyznała, że „o ile w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich do fałszerstw nie dochodzi, o tyle w wyborach samorządowych” już owszem. Głównym problemem według niej jest nawet nie to, że takie działania mają miejsce, ale fakt, że organy ścigania nie reagują na nieprawidłowości. O powadze problemu fałszowania wyborów wypowiedział się również Adam Sawicki, który podkreślił wpływ tego typu praktyk i braku ich wiarygodnego wyjaśnienia na spadek frekwencji wyborczej.

Według uczestników debaty wadliwość procesu wyborczego wiąże się ponadto z prawem wyborczym i słabym działaniem sądów w sprawach związanych z wyborami, zwłaszcza z protestami wyborczymi. Wyjątkowo krytycznie o kodeksie wyborczym wypowiedział się Wiesław Staśkiewicz, stwierdzając, iż jest on „niewątpliwie partacką robotą jednego z posłów i [jego] znajomych ekspertów”. Dyskutant powiedział, że w trakcie przygotowywania tego dokumentu nikt nie wziął pod uwagę zastrzeżeń biura legislacyjnego Sejmu. Według niego kodeks powinien wyrażać pewną ideę, ale sam w sobie być maksymalnie techniczny. Staśkiewicz sprzeciwił się jednocześnie próbom zmiany prawa wyborczego *ad hoc*. Z kolei Witold Monkiewicz uznał, że tak naprawdę nie ma dużej potrzeby przeprowadzania zmian w prawie – znacznie większym problemem jest natomiast istnienie powszechnego przyzwolenia na jego łamanie i to z tym zjawiskiem należy walczyć.

„Możemy mieć wiarygodne procedury wyborcze, ale też proces ich nadzoru, protestów wyborczych musi być wiarygodny” – powiedział **Piotr Ciompa** z Instytutu Spraw Obywatelskich, zwracając uwagę na wadliwe działanie sądów w sprawach dotyczących protestów wyborczych. Jak mówił, trudno o wiarygodność, gdy stroną w postępowaniu związanym z protestem wyborczym jest komisarz wyborczy będący jednocześnie sędzią sądu rozpatrującego tenże protest. Jeśli zaopiniuje go negatywnie, jego koledzy z pracy będą osądzać, czy ma rację, czy nie. Według Ciompy w grę wchodzi w tym przypadku nie tylko kwestie koleżeńskie, ale także formalne zależności hierarchiczne.

Sesja II Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze

Druga część debaty była poświęcona funkcjonowaniu Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Jak stwierdził we wprowadzeniu do rozmowy **Dawid Sześciło**, „przez ostatnie lata byliśmy tak dumni z [...] aparatu wyborczego, który uchodził za wzorcowy”, że zabrakło głębokiej refleksji na temat jego działania. Pierwszym krokiem, który powinien zostać podjęty po blamażu związanym z wyborami, jest według dyskutanta całościowy audyt funkcjonowania aparatu wyborczego państwa.

Wszyscy uczestnicy debaty wypowiadający się w tej sprawie zgodzili się, że zarówno PKW, jak i KBW powinny zostać zreformowane. Jednak, jak powiedziała Anna Frydrych, zmiany nie mogą być rewolucyjne, gdyż mogłoby się to wiązać z utratą doświadczeń ludzi, którzy przy wyborach pracują już 20 lat. Dyskutanci wymienili szereg aspektów, które należy wziąć pod uwagę przy planowaniu reform wspomnianych instytucji.

Pierwszym z nich był skład PKW. Poseł Ludwik Dorn zwrócił uwagę na zaawansowany wiek członków Komisji, co mogło wpłynąć na ich rutyniarские podejście i przeoczenie niepokojących sygnałów, które pojawiały się jeszcze przed wyborami. Adam Sawicki i Anna Materska-Sosnowska zgodzili się co do możliwej recepty na ten problem. Według nich warto wprowadzić zasadę kadencyjności w PKW. Sawicki posłużył się przykładem Trybunału Konstytucyjnego, aby wskazać, że tego typu rozwiązanie może funkcjonować bez zarzutu. Zaproponował także, aby część członków PKW, o ile nie wszyscy, nie była do niej delegowana, lecz pracowała tam na stałe. Powoływanie oznacza bowiem, że jest to dla nich dodatkowa, często nazbyt obciążająca praca, której być może nie są w stanie wykonywać w stu procentach. Obecni podkreślali jednocześnie konieczność utrzymania niezależności Komisji od polityków i sprzeciwili się propozycjom wprowadzenia do PKW członków rekomendowanych przez polityków.

W trakcie drugiej części rozmowy poruszono problem rozmiaru Krajowego Biura Wyborczego. Poseł Dorn uznał je za instytucję przerośniętą, w której zatrudnienie jest większe niż w Ministerstwie Sportu. Postawił też pytanie, co około 350 zatrudnionych w KBW osób robi między wyborami. Odpowiedział mu Bartłomiej Michalak, przekonując, iż KBW w żadnym wypadku nie brakuje obowiązków również przed kampanią wyborczą. Jak wspomniał, „wybory dla aparatu wyborczego nie zaczynają się w dniu głosowania, tylko *de facto* jeszcze przed [ich] zarządzeniem”. Postawił nawet tezę, iż sama centrala KBW ma zbyt małe zatrudnienie. Zgodził się z nim Adam Sawicki, zwracając uwagę przede wszystkim na niewielką liczbę osób zajmujących się kontrolą sprawozdań finansowych partii politycznych, co sprawia, że ograniczają się oni tylko do kontroli formalnej. Jeszcze gorzej jest według niego z komisarzami wyborczymi, „którzy mają do skontrolowania setki, jeżeli nie tysiące, sprawozdań wyborczych z wyborów lokalnych”, i ciężko oczekiwać, by analizowali je naprawdę dogłębnie.

Dyskutowano także o relacji między PKW i KBW, przede wszystkim o niewystarczająco sprawnym przepływie informacji między nimi i niewłaściwym rozdziale obowiązków. Ludwik Dorn

podał jako przykład bezsensowne według niego obciążanie PKW obowiązkiem zapewnienia systemu informatycznego na wybory, mimo że i tak *de facto* robi to KBW. Bartłomiej Michalak, przypominając, że PKW miało czuwać nad przestrzeganiem procedur wyborczych, a nie zarządzać całymi wyborami, podkreślił, iż z tego obowiązku wywiązuje się właściwie. Zabrakło jednak, jak mówił, „myślenia menadżerskiego” w KBW.

Dawid Sześciło postawił tezę, że system wyborczy nie był jedynym obszarem, w którym instytucje wyborcze zawiodły. Przywołał problemy z działaniami informacyjnymi skierowanymi do wyborców – wymienił między innymi strony wyborcze, które mogły wprowadzać obywateli w błąd, „skandaliczną” stronę internetową i telefoniczną informację o wyborach, „która nie funkcjonowała za dobrze”.

Według Róży Rzeplińskiej problematyczne były też działania kontrolne prowadzone przez PKW. Podała przykład warszawskiego referendum w sprawie odwołania prezydenta Hanny Gronkiewicz-Waltz. „Jeden z inicjatorów referendum złożył sprawozdanie finansowe na kwotę 1260 złotych”, co jednak, mimo wyjątkowo niskiej sumy, nie wzbudziło wątpliwości PKW – mówiła Rzeplińska. **Paulina Sobiesiak** wspominała z kolei o braku możliwości prowadzenia monitoringu finansowania partii politycznych przed kampanią wyborczą lub w jej trakcie. Do tego tematu odniósł się w drugiej połowie dyskusji Adam Sawicki, który dodał, że „kontrola następcza mija się z celem”. Dawid Sześciło przypomniał o – podnoszonym już w raporcie *Obywatele i wybory* opublikowanym przez Fundację Batorego w 2013 roku – postulacie, by dopuścić do obserwacji wyborów również krajowe, a nie tylko zagraniczne i międzynarodowe organizacje pozarządowe. Zaproponował ponadto, aby zobowiązać komitety wyborcze, przynajmniej finansowane częściowo z publicznych pieniędzy komitety partii politycznych, do przedstawiania po wyborach raportów z działalności członków komisji obwodowych i mężów zaufania, które to sprawozdania powinny być publicznie dostępne.

Uczestnicy debaty poruszyli poza tym kwestię awarii systemu informatycznego. Jak mówił we wprowadzeniu Dawid Sześciło, znów „ukazała nam się słabość państwa kontraktującego”, które nie jest stanie egzekwować jakości zamawianych przez siebie usług. Problem ten według dyskutanta występuje na wszystkich poziomach administracji publicznej. Zgodził się z nim Bartłomiej Michalak, który zwrócił uwagę na brak komunikacji między PKW a KBW oraz na błędy w przygotowaniu przetargu na system zliczający głosy. Jak podkreślił, popełniono wiele błędów natury zarządczej: brakowało kierownika projektu, specyfikacja zamówienia była wadliwa, zaś sam przetarg został ogłoszony zbyt późno. Co więcej, już w wakacje – jak dodała Anna Materska-Sosnowska – wiedziano o problemach z systemem informatycznym, lecz mimo to nie podjęto środków zaradczych i nie stworzono planu alternatywnego na wypadek awarii, co było przyczyną tak długiego oczekiwania na wyniki wyborów.

„Z perspektywy sędziów obsługa wyborów to jedna z ostatnich rzeczy w hierarchii, którymi chcą się zajmować i do których mają zapał. To skłania do przemyślenia na nowo roli władzy sądowniczej w procesie wyborczym. Sędziowie w Polsce [...] ze względu na rosnący zakres spraw, którymi się muszą zajmować, bardzo chętnie pozbyliby się przynajmniej części zadań związanych z obsługą wyborów” – mówił Dawid Sześciło. Z kolei omawiając temat składania protestów wyborczych, stwierdził, że problem nie wynika wyłącznie ze złego działania sądów, lecz także ze

słabości tych protestów i kiepskich dowodów, na które wyborcy się powołują. Odnosząc się do kwestii prawnych związanych z Państwową Komisją Wyborczą, Adam Sawicki zwrócił uwagę na fakt, iż instytucja ta nie została wpisana do konstytucji, co jest według niego poważnym błędem. „Gdyby PKW została ujęta w konstytucji, to może warto by się zastanowić nad tym, by nadać jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Może wtedy ci sędziowie zyskaliby troszeczkę odwagi, by mocniej wypowiadać się w kwestiach wyborczych” – dodała Anna Frydrych.

Ryszard Łuczyn