

Jakich zmian potrzebuje Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze?

Załamanie się systemu informatycznego wspomagającego organizację wyborów samorządowych wywołało lawinę krytyki wobec Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. PKW podało się do dymisji, ze stanowiska odszedł wieloletni Szef KBW Kazimierz Czaplicki. Pozostały jednak problemy i wyzwania dotyczące sprawnej organizacji kolejnych wyborów. W końcu wyborczy maraton dopiero się zaczął, a przed nami w 2015 r. wybory prezydenckie i parlamentarne. Nie ulega wątpliwości, że administracja wyborcza, przez lata funkcjonująca bez istotnych zmian i wstrząsów, potrzebuje gruntownego audytu, a następnie reformy. Poniżej przedstawiamy zestaw najważniejszych kwestii do dyskusji wokół przyszłości PKW i KBW.

KOMPLEKSOWY AUDYT

Do Krajowego Biura Wyborczego wkroczyła kontrola Najwyższej Izby Kontroli, której dokładne wyniki nie są jeszcze znane. Rekomendacje NIK będą jednak prawdopodobnie koncentrować się na ocenie przetargu na oprogramowanie wspomagające wybory. Zapewne nie obejmą propozycji całościowej reformy administracji wyborczej. Tymczasem, działalność PKW i KBW przez niemal 25 lat nie została poddana kompleksowemu audytowi we wszystkich obszarach ich funkcjonowania. Dopiero kryzys wokół wyborów samorządowych pokazał, że instytucje te potrzebują przeglądu. Dlatego rekomendujemy:

- **Powołanie niezależnego zespołu ekspertów do spraw przygotowania kompleksowego audytu funkcjonowania administracji wyborczej we wszystkich sferach jej zadań.** Zespół audytorów powinien składać się z ekspertów nie tylko w dziedzinie organizacji wyborów i prawa wyborczego, ale także w dziedzinie organizacji i zarządzania, informatyki czy komunikacji społecznej. Zespół – w celu zapewnienia mu maksymalnej autonomii – nie powinien działać bezpośrednio na zlecenie Państwowej Komisji Wyborczej czy Krajowego Biura Wyborczego, ale np. Kancelarii Prezydenta czy Sejmu RP.
- **Powołanie przez Sejm, po zakończeniu audytu, komisji nadzwyczajnej do spraw przygotowania reformy administracji wyborczej.** Alternatywnie inicjatywę w sprawie wypracowania projektu zmian w PKW i KBW mógłby przejąć Prezydent.

ZAKRES ZADAŃ – PODZIAŁ KOMPETENCJI

Punktem wyjścia dla audytu PKW i KBW powinien przegląd obecnego zakresu kompetencji obu instytucji oraz podziału zadań między nimi. Obecnie w uproszczeniu można przyjąć, że to na PKW spoczywa odpowiedzialność za realizację najważniejszych zadań związanych z wyborami, zwłaszcza zaś za ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów. Do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum. KBW pełni zatem rolę instytucji obsługującej Państwową Komisję Wyborczą. Nie jest natomiast instytucją obciążoną bezpośrednio ustawową odpowiedzialnością za ustalanie wyników wyborów, nawet jeśli w praktyce koordynuje wszelkie działania z tym związane, włączając w to organizowanie systemu informatycznego.

Na tle innych państw europejskich polski model administracji wyborczej charakteryzuje się nadzwyczaj rozbudowanym zakresem odpowiedzialności przedstawicieli władzy sądowniczej. Owszem, w wielu państwach do sędziów należy nadzór nad prawidłowością przebiegu wyborów, ale już nie odpowiedzialność za ich organizację od strony technicznej. W Niemczech na czele struktury administracji wyborczej stoi minister spraw wewnętrznych. Ze względu na federalną strukturę państwa niemieckiego, występuje w zasadzie siedemnastu szefów administracji wyborczej – federalny minister spraw wewnętrznych oraz ministrowie spraw wewnętrznych w szesnastu krajach związkowych (landach). Ministrowie nie wykonują jednak bezpośrednio zadań związanych z organizacją wyborów, ale czynią to powoływani i odwoływani przez szefów resortów spraw wewnętrznych – komisarze wyborczy. Ich liczba i kompetencje również odzwierciedlają federalną strukturę państwa – najważniejszą rolę pełni Federalny Komisarz Wyborczy oraz Federalna Komisja Wyborcza. Odpowiedniki tych organów funkcjonują na poziomie wszystkich szesnastu krajów związkowych. Jeśli chodzi o Federalnego Komisarza Wyborczego, to istnieje pewna niepisana reguła, że zostaje nim Prezes Federalnego Urzędu Statystycznego. Wynika to z założenia, że obie funkcje w istocie sprowadzają się do wypełniania podobnych zadań polegających głównie na gromadzeniu i publikowaniu informacji statystycznych.

Model instytucjonalny administracji wyborczej we Francji opiera się na schemacie, w którym wiodącą rolę organizacyjną i techniczną pełni administracja rządowa, ale pod nadzorem niezależnego organu. Organizacją procesu wyborczego zajmuje się Minister Spraw Wewnętrznych, który w ramach scentralizowanej struktury francuskiej administracji publicznej czuwa nie tylko nad przebiegiem wyborów ogólnokrajowych, ale wyborów lokalnych. Resort spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie głosowania, produkcję materiałów wyborczych oraz podliczenie i ogłoszenie wyników wyborów. Organem nadzoru nad przebiegiem procesu wyborczego jest natomiast Rada Konstytucyjna, czyli odpowiednik polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Holandia jest kolejnym typowym przykładem administracji wyborczej opartej na modelu mieszanym, gdzie funkcje związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów wypełnia administracja rządowa pod nadzorem organów sądowych czy quasi-sądowych. Centralną rolę w holenderskim systemie wyborczym odgrywa Rada Wyborcza działająca pod auspicjami Ministra Spraw Wewnętrznych. Rada składa się z siedmiu członków powołanych przez Ministra. W trakcie urzędowania cieszą się oni dużą niezależnością. Również w Wielkiej Brytanii Komisja Wyborcza działa jako niezależny organ administracji państwowej. Pozostaje natomiast pod nadzorem parlamentarnym sprawowanym przez specjalny komitet składający się z deputowanych do Izby Gmin.

W dojrzałych europejskich demokracjach rola sędziów w procesie wyborczym ogranicza się zatem do kontroli jego prawidłowości i zgodności z przepisami. To rola najbardziej adekwatna do statusu, ustrojowej roli i kwalifikacji merytorycznych przedstawicieli władzy sędowniczej. W polskim przypadku formalna odpowiedzialność PKW jest znacznie szersza. Nawet jeśli czynności techniczne związane z wyborami bezpośrednio koordynuje Krajowe Biuro Wyborcze, podległe PKW, to w powszechnym odbiorze wszelkie niedociągnięcia i błędy obciążają konto Państwowej Komisji Wyborczej. To PKW musiało się tłumaczyć z nieudolnego zarządzania kontraktem informatycznym czy braku planu awaryjnego na wypadek klapy systemu elektronicznego wspomaganie.

Taki model, zwłaszcza na tle innych państw i doświadczeń wyborów samorządowych wyraźnie się już wyczerpał. Należy w związku z tym rozważyć następujące zmiany:

- **formalne obarczenie Krajowego Biura Wyborczego odpowiedzialnością za ustalanie i ogłaszanie zbiorczych wyników wyborów i koordynację wszystkich czynności technicznych z tym związanych.** KBW powinno stać się w pełni samodzielnym organem wyborczym o wiodącej roli w organizacji wyborów. Szef KBW lub kolegialny zarząd Biura powinien być wyłaniany na okres 4-5 lat z możliwością jednej reelekcji przez Państwową Komisję Wyborczą w otwartym naborze. Biuro powinno posiadać samodzielny budżet. Do zadań Szefa KBW obok ustalania wyników wyborów powinno należeć wydawanie wytycznych dla komisji obwodowych, ustalanie wzorów kart do głosowania oraz prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych adresowanych do obywateli.
- **Państwowa Komisja Wyborcza – adekwatnie do jej składu – powinna skupić się na nadzorowaniu zgodnego z prawem przebiegu wyborów i stać się quasi-sądownym organem wyborczym.** PKW powinno być wyposażone w kompetencje do zatwierdzania i uchylania rozstrzygnięć Szefa KBW. Szef KBW powinien składać na ręce PKW coroczne sprawozdania. PKW powinna też wyznaczać priorytetowe kierunki działania Krajowego Biura Wyborczego na kolejne lata i ustalać jego budżet, a także rozpatrywać wyniki regularnych kontroli i audytów Biura. Do PKW może też należeć interpretacja przepisów prawa wyborczego.
- **Struktura wewnętrzna KBW wymaga reformy.** Należy zwłaszcza wyodrębnić zespół zajmujący się informowaniem wyborców oraz zespół analityczny zajmujący się przeglądem regulacji wyborczych pod kątem niezbędnych korekt i zmian. Konieczny jest także przegląd terytorialnej

struktury delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Należy przede wszystkim rozważyć dopasowanie sieci delegatur do mapy województw.

- **W strukturze KBW należy powołać Inspekcję Wyborczą, zajmującą się bieżącym reagowaniem, zwłaszcza w toku kampanii wyborczej i głosowania, na incydenty i naruszenia prawa wyborczego.** Ważnym uprawnieniem inspekcji mogłaby być zwłaszcza kontrola realizacji przez władze gmin obowiązków związanych z zapewnieniem odpowiedniego standardu lokali wyborczych czy informowaniem mieszkańców o wyborach.

Niezależnie od postulatów dotyczących relacji między PKW a KBW oraz struktury i zadań KBW należy się zastanowić nad kwestiami o charakterze systemowym, w tym:

- **ograniczeniem ustawowego zakresu zadań administracji wyborczej (PKW i KBW) poprzez przekazanie odpowiedzialności za kontrolę finansów partyjnych i rozliczenia kampanii wyborczych Najwyższej Izbie Kontroli.** Pamiętajmy, że obecnie – poza zadaniami związanymi z zapewnieniem sprawnego przebiegu wyborów – na PKW i KBW spoczywa jeszcze odpowiedzialność za kontrolę finansów partii politycznych oraz kontrolę rozliczania kampanii wyborczych. Ze względu na ograniczone zasoby PKW i KBW realizują one to zadanie w sposób niesatysfakcjonujący – kontrola z reguły ma charakter wyłącznie rachunkowy i nie eliminuje wszystkich nadużyć. Zadania te powinna wykonywać instytucja konstytucyjnie powołana do kontroli i ciesząca się niezbędną niezależnością, tj. Najwyższa Izba Kontroli.

DZIAŁALNOŚĆ INFORMACYJNA

Dzięki staraniom koalicji Masz Głos, Masz Wybór, udało się wprowadzić do Kodeksu wyborczego przepis zobowiązujący Państwową Komisję Wyborczą do podejmowania we współpracy z organizacjami pozarządowymi działalności informacyjnej dotyczącej prawa i procedur wyborczych. Wcześniej nie było w Polsce instytucji, która miałaby przypisaną ustawową odpowiedzialność za to zadanie.

Rozwiązanie wpisane do Kodeksu wyborczego opiera się na bogatych doświadczeniach administracji wyborczej w innych państwach. Przykładowo, niemiecki Federalny Komisarz Wyborczy publikuje na swojej stronie internetowej wyborcze ABC wyjaśniające najważniejsze pojęcia związane z wyborami. Oprócz tego prowadzi bezpłatną dystrybucję bezpłatnych materiałów informacyjnych. Poprzez serwis internetowy Komisarza lub za pośrednictwem poczty każdy wyborca może zamówić pakiet materiałów obejmujący: broszurę zawierającą zbiór przepisów niemieckiego prawa wyborczego; ustawę o partiach politycznych; zestaw materiałów informacyjnych dotyczących partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu - lista członków władz partii, statut oraz program polityczny.

Podobnie szwedzka Władza Wyborcza opracowuje przed każdymi wyborami strategię wskazującą w szczególności planowane działania informacyjne oraz grupy docelowe, czyli grupy obywateli, do których będzie kierowana dodatkowa kampania informacyjna. Do wszystkich obywateli adresowane są następujące działania: wysyłka specjalnych informacyjnych kart pocztowych; wysyłka kart wyborczych (trafiają do wszystkich obywateli umieszczonych w

rejestrze wyborców); uruchomienie specjalnego serwisu internetowego na stronie Władzy Wyborczej; spoty telewizyjne i audycje radiowe wyjaśniające procedury głosowania oraz zachęcające do udziału w wyborach oraz uruchomienie specjalnej informacyjnej linii telefonicznej oraz adresu e-mail, na który można kierować zapytania dotyczące procesu wyborczego.

Działania prowadzone przez PKW i KBW w kwestii informowania o wyborach są do tej pory rozczarowujące, pomijając nawet wątpliwości, czy w ostatnich wyborach samorządowych spoty informacyjne wyprodukowane na zlecenie PKW nie wprowadziły niektórych wyborców w błąd co do sposobu głosowania w wyborach sejmikowych. Eksperti do spraw komunikacji fatalnie oceniają zwłaszcza stronę internetową PKW i portal informacyjny utworzony w ramach tego serwisu. KBW nie bada też skuteczności działań informacyjnych PKW oraz ich wpływu na poziom wiedzy wyborców. Obowiązek ewaluacji działań informacyjnych nie wynika z Kodeksu wyborczego, ale z pewnością przyczyniłaby się ona do ich udoskonalenia w perspektywie kolejnych wyborów.

Krytycznie oceniano także infolinię uruchomioną jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. Trudno też mówić o wykorzystywaniu niestandardowych form komunikacji z wyborcami. Dlatego też potrzebne jest:

- **przygotowanie przez KBW długofalowej, kompleksowej strategii działań informacyjnych.** Dotychczas prowadzone działania nie opierają się na żadnej znanej publicznie strategii określającej cele i konkretne narzędzia docierania do wyborców. Stąd, działania PKW i KBW w tej sferze sprawiały wrażenie chaotycznych i nieskutecznych.
- **realne otwarcie na współpracę z organizacjami pozarządowymi przy planowaniu i prowadzeniu działań informacyjnych.** Do tej pory odbywały się jedynie kurtuazyjne spotkania PKW z przedstawicielami organizacji pozarządowych, gdzie ogólnie informowano o planowanych i wdrożonych już działaniach. PKW nie widziała dotychczas potrzeby zaangażowania organizacji pozarządowych w bardziej konkretne projekty czy w formie zespołów i grup roboczych wspólnie pracujących nad działaniami informacyjnymi i edukacyjnymi.
- **regularna ewaluacja jakości i skuteczności działań informacyjnych.** Serwisy internetowe, spoty telewizyjne czy infolinia powinny podlegać regularnie ocenie i udoskonalaniu opartemu na dotychczasowych doświadczeniach.

SYSTEM INFORMATYCZNY

Cała dyskusja na temat przyszłości PKW i KBW zaczęła się od klapy systemu informatycznego wspomagającego wybory samorządowe. Lektura protokołów z posiedzeń PKW poprzedzających wybory pokazywała, że członkowie Komisji dali się zwieść uspokajającym zapewnieniom szefów zakontraktowanej firmy informatycznej oraz szefa informatyków KBW. Nie było też gotowego scenariusza na wypadek problemów z systemem informatycznym.

Widać wyraźnie, że KBW nie poradziło sobie z kontrolą realizacji zamówienia, a wcześniej z wyborem wiarygodnego wykonawcy. Z tego punktu widzenia cieszy informacja ogłoszona na stronach PKW w dniu 16 grudnia 2014: „Krajowe Biuro Wyborcze informuje, że rozpoczęto prace nad nowym systemem informatycznym wspomagającym obsługę wyborów. Nowy system będzie stworzony przez aktualnie budowany zespół informatyków, zaangażowanych bezpośrednio przez Krajowe Biuro Wyborcze, bez potrzeby korzystania z usług firm zewnętrznych. Do czasu zakończenia prac i pomyślnego przeprowadzenia testów nowego systemu, KBW będzie rekomendowało Państwowej Komisji Wyborczej, aby poszczególne akcje wyborcze zaplanowane na 2015 rok były przeprowadzane w całości ręcznie, tj. bez wsparcia systemu informatycznego.”

Ten kierunek wydaje się najbardziej odpowiedni i powinien być kontynuowany. Obsługa informatyczna wyborów nie jest na tyle skomplikowanym zadaniem, że musi być przedmiotem kontraktowania na rzecz firm zewnętrznych, nad którymi kontrola będzie zawsze trudniejsza i niepełna. Powierzenie tego zadania informatykom stale zatrudnionym w KBW jest również uzasadnione tym, że nie trzeba wówczas na potrzeby każdego kolejnych wyborów organizować przetargów na wyłonienie nowej firmy informatycznej, która od nowa opracuje potrzebny system. Opracowanie, a potem wyłącznie doskonalenie i konserwowanie jednego systemu wydaje się rozwiązaniem znacznie lepszym, biorąc pod uwagę, że mamy tu do czynienia z cyklicznie powtarzającym się, praktycznie tym samym procesem wyborczym, który nie wymaga za każdym razem nowego oprogramowania. W takich sytuacjach outsourcing może powodować wyłącznie problemy i koszty.

Dodatkowo jednak rekomendujemy:

- **rozważenie budowy systemu informatycznego dla obsługi wyborów przez zespół KBW we współpracy z konsorcjum instytucji naukowych, np. ośrodkami informatycznymi wiodących polskich uczelni wyższych.** Należy wykorzystać potencjał instytucji niekomercyjnych, które mogą zaoferować stałą współpracę z administracją wyborczą i podsuwać jej innowacyjne rozwiązania techniczne.

WZMOCNIENIE FINANSOWE I KADROWE

Niemal przy każdej debacie budżetowej PKW i KBW – z reguły bezskutecznie - zwracają uwagę na brak finansowania adekwatnego do skali ich zadań. Problemy finansowe przekładają się w dalszym planie na braku wystarczającej liczby pracowników, zwłaszcza w centrali Krajowego Biura Wyborczego. Wydaje się, że dopiero po wpadce przy wyborach samorządowych można liczyć na większe zainteresowanie postulatami dofinansowania działań administracji wyborczej. Proponujemy w związku z tym:

- **wzmocnienie finansowe i kadrowe Krajowego Biura Wyborczego, jednak wyłącznie w oparciu o szczegółową analizę potrzeb i obciążenia pracą w tej instytucji.** Dofinansowanie KBW nie powinno bazować na generalnym stwierdzeniu o braku wystarczających funduszy, ale musi wskazywać realne braki i potrzeby tej instytucji.

Dawid Sześciło – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor i współautor ponad stu publikacji z zakresu prawa publicznego, zarządzania publicznego i praw człowieka. Ekspert prawny organizacji pozarządowych, w tym Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju.