



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, luty 2017

Jakie zmiany w ordynacji wyborczej są naprawdę potrzebne?

Joanna Załuska

Jarosław Kaczyński zapowiedział niedawno, że konieczne są zmiany w Kodeksie Wyborczym. Podejrzenia o nadużycia mają bardzo mocne podstawy w faktach i statystykach – podkreślał. Wcześniej Ruch Kontroli Wyborów donosił o członkach komisji „przeszkolonych do oszukiwania” i o „metodzie fałszowania na zmęczenie”. To te działania – przekonują działacze tego ruchu – spowodowały, że „PiS wraz z Kukizem nie mają większości konstytucyjnej”. Podważanie wiarygodności wyborów to poważna sprawa. Wypadałoby poprzeć się dowodami, tych jednak nie przedstawiono.

Zastanawiający jest ich brak, bo przecież działacze RKW (jak również Prawa i Sprawiedliwości) mają okazję, by sprawdzić, jak głosowali Polacy w ostatnich wyborach. Dzięki inicjatywie Fundacji Batorego karty do głosowania z 1000 losowo wybranych obwodów z wyborów samorządowych w 2014 roku zostały zabezpieczone w archiwach i czekają na wszystkich zainteresowanych. Jednak badanie części z tych kart przeprowadzili tylko eksperci z Fundacji. Nikt inny się nimi nie zainteresował.

Jak przywrócić nadszarpnięte zaufanie?

Przeprowadzone przez Fundację Batorego badanie kart wyborczych z 2014 roku nie potwierdziło tezy o fałszerstwach. Dało jednak podstawy do sformułowania szeregu postulatów. Z pozoru mogą wydawać się one mało istotne, a nawet banalne, bo nie dotyczą zmian systemowych ani kalkulacji, kto, ile i gdzie zyska mandatów. Ich cel jest inny: przywrócenie zaufania do uczciwości wyborów. Te zmiany warto wprowadzić jeszcze przed 2018 rokiem. Pomogą one bowiem przekonać opinię publiczną do wiarygodności wyników.

Podczas kryzysu wyborczego w 2014 roku najbardziej podejrzany był gwałtowny wzrost liczby głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw. Badania pokazały, że przyczyniły się do tego dwa czynniki: wprowadzenie zbroszurowanej karty do głosowania (tzw. książeczki) i źle sformułowana instrukcja dla wyborców. Ten sam wzór karty został poddany przez Krajowe Biuro Wyborcze „liftingowi”, co jednak nie uczyniło jej bardziej „przyjazną”

dla głosujących. Co gorsza, KBW już zapowiedziało, że nowej karty nie uda się wprowadzić przed wyborami w 2018 roku. Jak to możliwe?

Tymczasem eksperci w ogóle postulują odejście od karty zbroszowanej. W tym celu konieczna jest liberalizacja zapisu w Kodeksie Wyborczym. Obserwowałam pracę komisji sejmowej, która po feralnych wyborach w 2014 roku naradzała się nad „ulepszeniem” karty. Uderzyła mnie wtedy pewność siebie posłów, którzy bez kontaktu z ekspertami decydowali o tym, jak ma wyglądać karta, gdzie umieścić spis treści, gdzie instrukcję dla wyborców, itp. Wydaje się oczywiste, że projektowaniem powinni zająć się specjaliści od komunikacji, graficy, językoznawcy, politolodzy. To nie jest zadanie dla polityków i urzędników. Przede wszystkim zaś należy wprowadzić obowiązek poddania projektu szerokim konsultacjom społecznym, które powinna przeprowadzić Państwowa Komisja Wyborcza. Nie jest na to jeszcze za późno. Warto zauważyć, że zmianę wyglądu kart postuluje także RKW. Dodatkowo należałoby ułatwić wyborcom sposób wskazywania kandydatów. To nie powinien być wyłącznie znak „X”, bo zdarza się, że takie rozwiązanie unieważnia świadomie i poprawnie oddane głosy.

Ważną kwestią jest też to, aby obowiązek drukowania kart do głosowania został nałożony na KBW. Obecnie zajmują się tym władze samorządowe, co – słusznie czy nie – może budzić podejrzenia. Powierzenie druku kart do głosowania osobom bezpośrednio zainteresowanym wynikiem nie wydaje się najszcześniejszym rozwiązaniem.

Kolejna istotna sprawa to umożliwienie obserwowania wyborów przedstawicielom organizacji społecznych. Obecnie mężów zaufania mogą zgłaszać wyłącznie komitety wyborcze, jednak często z tego uprawnienia nie korzystają z powodu braku kadr. Co prawda Kodeks Wyborczy przewiduje możliwość monitorowania wyborów przez międzynarodowych obserwatorów, jednak, paradoksalnie, podobnego uprawnienia nie przewidziano dla polskich organizacji.

Niezbędne są również ustalenie standardu lokalu wyborczego oraz zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia kart. Pamiętamy obrazki z 2014 roku – moknące na deszczu worki czy kosze na śmieci z naklejonym orzełkiem zamienione na urny wyborcze. Bywa, że osoby starsze i z niepełnosprawnościami mają utrudniony dostęp do lokalu lub brakuje miejsca zapewniającego tajne oddanie głosu. Takie sytuacje nie powinny się zdarzać. Można to załatwić w formie rozporządzenia do Kodeksu Wyborczego.

Kolejna potrzebna zmiana to podawanie przez komisje wyników głosowania niezwłocznie po ich obliczeniu. W 2014 roku komisje terytorialne musiały czekać na podanie zbiorczych wyników przez PKW, co, jak wiadomo, bardzo się opóźniło. Taka decyzja zminimalizuje ryzyko zamieszania.

Konieczne jest wreszcie wydłużenie terminu składania protestów wyborczych. Minimum to 14 dni od daty ogłoszenia wyników, a nie od daty wyborów, jak to jest w tej chwili. Warto także, aby osoby, które mają podejrzenia, mogły zająć do spisu wyborców również po wyborach, by upewnić się, czy ktoś nie zagłosował „w ich imieniu”.

Trzeba także uregulować kwestię dostępu do kart już po wyborach. Należy rozszerzyć krąg uprawnionych – z sądów, prokuratury i policji – także na inne środowiska, by umożliwić ekspertom prowadzenie badań w wybranych obwodach. Pozwoli to na poznanie zachowań wyborców i pracy komisji. Natomiast nie ma potrzeby archiwizowania wszystkich materiałów wyborczych (koszt ich przechowywania byłby ogromny).

Co z propozycjami Ruchu Kontroli Wyborów i PiS-u?

Wydaje się, że warto wprowadzić prostą zasadę, według której w jednym pomieszczeniu może być zorganizowany tylko jeden lokal wyborczy. Do rozważenia jest także nagrywanie przebiegu wyborów i pracy komisji. Nagrania byłyby robione wyłącznie do celów procesowych. Jarosław Kaczyński mówił wprawdzie o transmisjach online, aby obywatele w każdej chwili mogli zobaczyć, co się dzieje w lokalu wyborczym. Trudno jednak sobie wyobrazić organizację takiej transmisji. Warto także wspomnieć, że już w tej chwili prawo dopuszcza nagrywanie przebiegu wyborów przez mężów zaufania.

Natomiast nieporozumieniem jest postulat, aby powtarzać wybory, gdy liczba nieważnych głosów przekroczy 5%. To by oznaczało, że nie uda się wybrać władz sejmików wojewódzkich, w tych wyborach bowiem odsetek głosów nieważnych jest zawsze wyższy. W 2006 wyniósł 12%, w 2010 13%, a w 2014 17%. Można nad tym boleć, trzeba prowadzić działania edukacyjne, ale takie są fakty. Należy także pamiętać, że część wyborców traktuje głos oddany bez skreśleń (tzw. pusty) jako znak protestu.

Równie złym pomysłem jest zmniejszanie okręgów wyborczych. W wyborach proporcjonalnych (do powiatów, sejmików i rad miast na prawach powiatu) będzie to prowadziło nieuchronnie do marnowania dużej liczby głosów. Już teraz w małych okręgach uzyskanie nawet kilkunastoprocentowego poparcia nie gwarantuje mandatu. Dla przykładu: w wyborach w 2010 roku w powiecie kołobrzeskim PiS uzyskał prawie 15% głosów i ani jednego mandatu w żadnym z sześciu okręgów.

Jarosław Kaczyński wspominał także o zmianach w sposobie liczenia głosów. Powinni to robić wspólnie wszyscy członkowie komisji. Trudno się z tym nie zgodzić, przy czym warto podkreślić, że taki zapis jest już w Kodeksie Wyborczym. Prawdopodobnie jednak świadomość nagrywania zdyscyplinuje te komisje, gdzie dla usprawnienia pracy liczenie głosów odbywa się w podgrupach.

Problematyczny jest natomiast inny pomysł. Karty ze wszystkich komisji obwodowych byłyby zwożone do siedziby okręgu (szkoły), wypakowywane w sali gimnastycznej (z trybunami dla wyborców) i tam publicznie liczone. Pomysł uczynienia z wyborów obywatelskiego święta jest nawet ujmujący, ale kompletnie nie do zrealizowania. Wybory samorządowe to tak naprawdę trzy lub cztery rodzaje wyborów organizowanych tego samego dnia, a co za tym idzie – tony papieru. Liczba zgłaszanych kandydatów (np. do sejmików każdy komitet może zgłosić dwa razy tyle kandydatów, ile jest mandatów do zdobycia) sprawia, że karty do głosowania zajmują bardzo dużo miejsca. Podczas poprzednich wyborów zdarzało się, że karty nie mieściły się w urnach. Gdyby działacze RKW poszli do któregoś z archiwum, gdzie zgromadzono „materiał dowodowy z 2014 roku”, ta propozycja nigdy nie przyszyłaby im do głowy. To dopiero byłby chaos, nie mówiąc już o czasie oczekiwania na wyniki.

Poważne zmiany są potrzebne, ale nie przed wyborami

Natomiast do poważniejszych zmian w Kodeksie Wyborczym nie wolno zabierać się na rok przed wyborami. Nie mogą być one realizowane w atmosferze podejrzeń, że ktoś chce poprawić swój wynik wyborczy.

Zmiany powinny być też dobrze przemyślane. Nawet te wprowadzane „punktowo” mogą mieć poważniejsze konsekwencje. Przykładem jest zmiana sposobu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów z 2002 roku. Gdy ją wprowadzano, nie zastanawiano się, jakie będą – w nowej sytuacji – kompetencje oraz zadania rad i radnych. W efekcie utrudniono funkcjonowanie samorządów.

W pracach nie powinni uczestniczyć wyłącznie politycy i eksperci. W konsultacje należy zaangażować obywateli, tak jak to zrobiono w Nowej Zelandii czy jak to się dzieje obecnie w Kanadzie. Prawo wyborcze musi być zrozumiałe i powszechnie akceptowane – przez obywateli i ugrupowania polityczne, rządzących i opozycję – a przebieg wyborów wiarygodny. To niezbędne dla funkcjonowania demokracji.

Podsumowując, pewne zmiany są potrzebne i należy je wprowadzić. Jednak nie są one spektakularne, dlatego zapewne nie wzbudzą medialnego zainteresowania. Natomiast te o charakterze fundamentalnym, proponowane przez PiS, jak ograniczenie kadencji dla samorządowców, zamiast poprawić wiarygodność wyborów, tej wiarygodności szkodzą.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-91-7