



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, październik 2016

Nieważne głosy, ważny problem Postscriptum

Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł, Jacek Haman, Bartłomiej Michalak

dr Jarosław Flis

Zakres wyboru – zakres percepcji

Funkcjonująca obecnie ordynacja w wyborach sejmikowych, powiatowych i do rad miast na prawach powiatu jest przeniesieniem wzorca znanego z wyborów sejmowych. Zakłada oddanie przez wyborcę głosu preferencyjnego dzięki wskazaniu jednego z kandydatów na jednej z list. Każda lista musi obejmować przynajmniej tylu kandydatów, ile mandatów jest do rozdzielenia, natomiast dopuszcza się liczbę dwukrotnie większą. Takie rozwiązanie stanowi próbę pogodzenia głosowania na listy partyjne z głosowaniem personalnym. Ten sposób głosowania uznawany jest w Polsce za oczywistość, choć ma on dalece nieoczywiste realne efekty. Wynikają one z kluczowego czynnika, który stoi za takimi, a nie innymi decyzjami wyborców podczas wskazywania konkretnych kandydatów. Przeprowadzane już od dłuższego czasu badania pokazują, że najważniejszym czynnikiem w takiej decyzji jest związek kandydata z daną społecznością lokalną. Ten wzór widać szczególnie w wyborach sejmikowych. Drugim istotnym wzorem – dobrze znanym z wyborów ogólnopolskich – jest głosowanie na kandydata z pierwszego miejsca na liście.

W wyborach sejmikowych procent głosów oddawanych na „jedyńki” jest zbliżony do tego, który występuje w wyborach sejmowych. Dzieje się tak pomimo faktu, że z miejsc tych nie startują kandydaci o silnej pozycji medialnej, jak to się zdarza w wyborach sejmowych. Z drugiej strony, niezbyt częste są tam również przypadki, że na pierwszym miejscu partii umieszczają osoby bez jakiegokolwiek pozycji publicznej, jak to bywa w wyborach posłów. Jednocześnie okręgi w wyborach sejmikowych są wyraźnie mniejsze niż w wyborach sejmowych. Z tego względu znacznie większy procent mandatów

przypada kandydatom z pierwszych miejsc – dzieje się tak wyłącznie dlatego, że najczęściej listy zdobywają w okręgu tylko jeden mandat.

To wszystko sprawia, że kandydaci inni niż „jedynki” stają przed poważnym wyzwaniem, jeśli realnie chcą zabiegać o mandat. Rywalizacja o uwagę wyborców dotyczy głównie kandydatów lokalnych, którzy odwołują się właśnie do lokalnych tożsamości. Konkuruje oni głównie z kandydatami z pierwszego miejsca i ewentualnie z innymi politykami wywodzącymi się z tej samej społeczności. Zdecydowany nadmiar kandydatów wystawianych w wyborach sejmikowych w stosunku do zdobywanych mandatów przekłada się na to, że w części mniejszych województw liczba kandydatów przypadających np. na jeden powiat jest wyraźnie większa, niż to bywa w wyborach sejmowych. Z drugiej strony, w największych województwach, w szczególności w mazowieckim, prawdopodobieństwo znalezienia kandydata z własnego powiatu na liście wyborczej konkretnej partii jest wyraźnie mniejsze niż w wyborach sejmowych, ze względu na przyjętą normę przedstawicielstwa dla największych województw.

Wynikające stąd realia są takie, że efektywna liczba kandydatów w sejmikach (w rozbiciu na gminy) wyniosła 11,2. Była zatem dziesięciokrotnie mniejsza niż ogólna liczba kandydatów możliwych do wyboru w wyborach sejmikowych, która – licząc średnią dla gmin – wynosi 110 kandydatów. Wybór spośród ponad 100 kandydatów jest niezwykle trudny i do tego zupełnie absurdalny. Nie ma na to żadnego uzasadnienia z punktu widzenia wiedzy politologicznej. Także doświadczenia innych krajów pokazują, że w tak liczonym gronie następuje oczywiście częściowo rozproszenie głosów na wszystkich kandydatów (w szczególności część głosów przypadkowych jest uzależniona od ekspozycji i kolejności), ale tak naprawdę ci wyborcy, którzy interesują się polityką i wiedzą, na kogo głosować, nie mają najmniejszego problemu ze wskazaniem kilku kandydatów o istotnym znaczeniu.

Efektywna liczba kandydatów w sejmikach na poziomie gminy, wynosząca nieco powyżej 11 kandydatów, odpowiadałaby wyborowi spośród 20 kandydatów, gdyby głosowanie było zupełnie przypadkowe. Oznacza to zatem, że realna nadwyżka kandydatów, zbędnych z punktu widzenia wyborcy na poziomie gminy, jest pięciokrotna. Przy średniej wielkości okręgu wynoszącej siedem mandatów oznacza to, że – racjonalnie rzecz biorąc – w rywalizacji na poziomie gminy uczestniczy trzech kandydatów z każdej listy.

Kolosalny nadmiar kandydatów tworzy barierę percepcji i zniechęca wyborców, którzy w innych wyborach nie mają problemów z oddaniem ważnego głosu. Istotna liczba głosów nieważnych, w szczególności tych pustych, w wyborach sejmikowych i powiatowych wynika częściowo ze znanej z sondaży deklarowanej wagi wyborów w oczach obywateli. Liczba ta jest jednak potęgowana przez istotną różnicę w sposobie głosowania w wyborach – jakościowo różną skalę pola wyboru.

Warto tutaj zwrócić uwagę, że gdyby chodziło o sam brak zainteresowania, to z podobnym zjawiskiem moglibyśmy mieć do czynienia w wyborach senackich, w porównaniu z wyborami sejmowymi. Wybory do Senatu są powszechnie traktowane jako mniej ważne od wyborów sejmowych, a pomimo tego wyborcy, którzy dostają w tym samym czasie dwie karty do głosowania, nie oddają głosów nieważnych w większej liczbie niż w przypadku wyborów sejmowych.

Z wszystkich tych powodów ograniczenie pola wyborów do takiego, z jakim obywatel ma do czynienia w głosowaniu na poziomie gminy, powinno być jednym z pierwszych kroków w kierunku reformy systemu wyborczego w wyborach samorządowych.

Zbliżenie sposobu głosowania w wyborach powiatowych i sejmikowych do tego, który jest stosowany w wyborach gminnych, może być rozumiane jako postulat wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, utożsamianych często z systemem brytyjskim – czyli wyborów w jednej turze, gdzie liczba okręgów odpowiada liczbie mandatów do rozdzielenia. Oczywiście takie rozwiązanie jest możliwe i ma w Polsce swoich zagorzałych zwolenników. Są oni zdeterminowani, lecz nie stanowią wyraźnej większości, co pokazały wyniki referendum w 2015 roku. Przeciwno systemowi brytyjskiemu przemawia cały szereg poważnych argumentów, w szczególności w wyborach sejmikowych, gdzie kluczowe znaczenie ma przewidywalność geograficzna. Wybory sejmikowe w istotnej części powielają wzory głosowania oparte na ogólnopolskich identyfikacjach partyjnych i trwałych zależnościach geograficzno-historycznych. Z tego względu istnieje duże niebezpieczeństwo, że po wprowadzeniu systemu brytyjskiego dojdzie do poważnego zachwiania na linii: rządzący–opozycja w skali regionalnej. Drugim problemem może być oparcie rządzącej większości na koalicjach terytorialnych, co może prowadzić do pogłębienia napięć terytorialnych, które i tak istnieją we wszystkich województwach. Należy jednak pamiętać, że model brytyjski bynajmniej nie jest jedyną alternatywą dla obecnego systemu.

Omówienie alternatyw warto rozpocząć od rozwiązań, które w jak najmniejszym stopniu ingerują w istotę systemu wyborczego. Pierwszym, minimalnym postulatem jest ograniczenie list wyborczych do liczby mandatów możliwych do zdobycia w okręgu i wprowadzenie reguły, że lista musi mieć taką liczebność wyłącznie dla tych ugrupowań, które w poprzednich wyborach zdobyły mandaty w danej radzie. W praktyce w żadnych wyborach sejmikowych, które zostały do tej pory przeprowadzone, żadne nowe ugrupowanie nie zdobyło w jednym okręgu liczby mandatów większej od połowy rozdzielanych mandatów. Stąd wymóg wystawiania kompletnych list nie ma w przypadku nowych ugrupowań żadnego praktycznego uzasadnienia. Jest on tylko i wyłącznie wprowadzaniem w błąd wyborców – polega na wystawianiu kandydatów, o których wiadomo, że nie mają żadnych szans na sukces.

Kolejnym rozwiązaniem może być częściowa lokalizacja i ograniczenie list na wzór zmian systemu wyborczego, które obecnie są przeprowadzane we Włoszech. W systemie takim, choć dane ugrupowanie zgłasza w okręgu wyborczym kompletną listę, to karty do głosowania w poszczególnych częściach okręgu nie obejmują wszystkich kandydatów z tej listy. Z zasady widnieją na nich jedynie dwaj kandydaci, przy czym jeden z nich to ten, który zajmuje pierwsze miejsce na liście, a drugi zostaje wybrany przez swoje ugrupowanie dla danej jednostki terytorialnej (w polskim przypadku – dla gminy lub powiatu). Oprócz tego ordynacja przewiduje pozostawienie miejsca na dopisanie kandydata, który został zgłoszony na liście, ale jego nazwisko nie znalazło się na karcie do głosowania.

Kolejny wariant to zlokalizowana lista słoweńska, czyli również podział każdego okręgu wyborczego na podokręgi. W każdym z nich wszystkie partie wystawiają po jednym kandydacie, a w dalszej części procedura wyborcza jest dokładnie taka, jak obowiązująca obecnie w Polsce. Głosy na poszczególnych kandydatów zostają zsumowane, tworząc wynik partii, a po podziale pomiędzy partie mandaty zostają przydzielone indywidualnym kandydatom zależnie od liczby zdobytych przez nich głosów.

Systemy odwołujące się bezpośrednio do obecnej ordynacji, czy to z zastosowaniem lokalizacji częściowej, czy pełnej, nie rozwiązują kwestii reprezentacji terytorialnej, która stanowi podłoże wielu problemów związanych z wyborami sejmikowymi. Dlatego warto tu przywołać rozwiązanie, które stosuje się w wyborach Landsraadu Badenii-Wirtembergii. Jest to sytuacja, w której dzieli się kraj na podokręgi w liczbie mniejszej niż liczba mandatów. Przy zachowaniu generalnej proporcjonalności wyborów uzupełnia się ją o zasadę, w myśl której kandydat o najlepszym wyniku w danym podokręgu zawsze zdobywa mandat i tym samym zapewnia minimum reprezentacji każdej z części województwa.



Poza rozwiązaniami proporcjonalnymi warto wspomnieć o innym modelu określanym jako mieszany – czyli o połączeniu wyborów w okręgach jednomandatowych z systemem kompensacji. Model taki jest stosowany w wyborach parlamentu węgierskiego. Kandydatom lokalnym, zapewniającym minimum reprezentacji, którzy zdobywają połowę mandatów, odpowiada druga połowa mandatów rozdzielana według sztywnych list partyjnych na podstawie tego samego głosu, jaki pada na kandydatów lokalnych. System ten łączy częściową proporcjonalność z przewagą, którą daje dużym partiom walka o zwycięstwo w okręgach jednomandatowych.

Wszystkie tego typu rozwiązania są warte rozważenia. Każde ma swoje wady i zalety, każde też jest w mniejszym lub większym stopniu adekwatne do polskich realiów politycznych. Najistotniejsze jest to, aby uzmysłowić sobie, że obecny system wyborów sejmikowych nie ma jednej alternatywy w postaci modelu stosowanego w gminach. Ten ostatni – chociaż jego mechanizm wydaje się prosty – jest bardzo skomplikowany, a w szczególności niezwykle wątpliwy, gdy chodzi o realne konsekwencje. Dlatego poważna dyskusja o tym, w jaki sposób wyważyć różne ograniczenia i rozwiązać problemy tworzone przez obowiązujący sposób wyboru członków sejmiku oraz wzory zachowań wyborczych widoczne w poszczególnych częściach kraju (zależne od struktury geograficznej i doświadczeń historycznych), wymaga podejścia pozbawionego ideologicznego zacietrzewienia. W tej dyskusji kluczową motywacją nie powinno być tworzenie warunków sprzyjających jednej czy drugiej partii, trzeba też prowadzić ją ze świadomością, że istnieją różne zagrożenia i obawy. Należy przyjąć założenie, że najważniejszym elementem jest stworzenie takich reguł, które wprowadzą akceptowalne warunki zarówno dla rządzących, jak i dla opozycji. W przypadku wyborów sejmikowych wydaje się to o tyle ułatwione, że – ze względu na doświadczenia historyczne – każde ugrupowanie parlamentarne, które musiałoby zaakceptować takie rozwiązanie, musi liczyć się z tym, że w jednych województwach raczej na pewno wygra, a w innych raczej na pewno przegra. Z tego względu rozwiązanie, które nie przesuwą równowagi pomiędzy partią dominującą w danym obszarze a ugrupowaniami mniejszymi, ma szansę zostać powszechnie przyjęte. Wybory do sejmiku mogą być poligonem, na którym może udać się wypracowanie reguł akceptowanych przez wszystkie strony politycznego sporu.

Opracowano w wykorzystaniem:

Gary W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

Jarosław Flis, *Głos i rozgłos. Medialne i systemowe determinanty indywidualnego wyniku wyborczego liderów list*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, nr 57.

Jarosław Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2014.

Jarosław Flis, *Reprezentacja powiatów w sejmikach na przykładzie Małopolski*, „Acta Politica” 2015, nr 33.

Adam Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4 (219).

Krzysztof Krysieniel, Jacek Wojnicki, *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk–Warszawa 2009.

Bartłomiej Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2013.

Pippa Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

Gianfranco Pasquino, *Italy has yet another electoral law*, „Contemporary Italian Politics” 2013, nr 7.3.

Rein Taagepera, *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, OUP, Oxford 2007.

dr Adam Gendźwiłł

Komentarz do wyników badania

Wyniki badania kart do głosowania z wyborów sejmikowych zwracają uwagę na kilka problemów związanych z wyborami samorządowymi w Polsce. Część z tych problemów była zresztą diagnozowana wcześniej, a argumentacja „z kart wyborczych” wzmacnia dawniejsze intuicje.

Trzeba podkreślić, że znaczna liczba głosów nieważnych nie pojawiła się w 2014 roku znienacka – problem narastał wcześniej, choć nie doczekał się ani pogłębionej diagnozy, ani terapii. Wzorec występowania głosów nieważnych w 2010 i 2014 roku był podobny – z wyjątkiem „efektu broszury” zauważalnego w 2010 roku tylko w województwie mazowieckim (pokazywałem to m.in. w raporcie *Co się stało 16 listopada?* opublikowanym przez Fundację Batorego). Mam poczucie, że kryzys wokół wyborów samorządowych z 2014 roku był na tyle silnym – i dobrze nagłośnionym – sygnałem ostrzegawczym, że skala zjawiska głosów nieważnych najpewniej nie powtórzy się w kolejnych wyborach. Nie znaczy to jednak bynajmniej, że teraz po prostu „wystarczy lepiej informować” wyborców albo zlikwidować broszurę i wtedy kłopotu nie będzie.

Za głosy nieważne nie jest odpowiedzialne wyłącznie zbroszutowanie karty do głosowania. Tak zwany „efekt książeczki” pojawił się w bardzo określonym kontekście: w wyborach równoczesnych (wyborcy dostawali kilka kart do głosowania, na których obowiązywały nieco inne techniki oddawania głosu), a problem głosów nieważnych okazał się największy w tych wyborach, które przez obywateli są uznawane za najmniej istotne. W ten sposób można tłumaczyć wyraźnie niższe odsetki nieważnych głosów w wyborach powiatowych czy też w wyborach europejskich w 2013 roku, kiedy również zastosowano zbroszutowane karty do głosowania. Karta-książeczka uwypukliła więc fakt, że wielu obywateli właśnie w wyborach sejmikowych nie chce wybierać swoich przedstawicieli, bo nie ma wyrobionych preferencji, głosuje na nich przypadkowo albo na podstawie zgola niepolitycznych kryteriów.

Trzeba w tej sytuacji postawić pytanie o ideę samorządu wojewódzkiego w Polsce – i o jej praktyczną realizację. To pytanie muszą sobie zadać również elity polityczne. Czy kwestie, którymi zajmuje się samorząd województwa, są wystarczająco polityczne, żeby interesować i mobilizować obywateli? Ogólnokrajowe partie polityczne, które dominują w samorządach wojewódzkich, powinny postawić sobie pytania: czy czynią kwestie samorządu wojewódzkiego przedmiotem polityki? Czy prowadzą wokół nich spory? Czy prezentują w tym zakresie swoje programy, czy budują grupy interesu wokół strategicznych postulatów? I wreszcie: czy prowadzą kampanię wyborczą również na obszarach peryferyjnych województw, a nie tylko w centralnych ośrodkach, uznawszy, że wystarczy powalczyć o głosy mieszkańców największych miast? Jeśli samorząd wojewódzki nie będzie uważany przez obywateli i ugrupowania polityczne za znaczącą arenę rywalizacji, to niewiele pomogą zmiany reguł wyborów i formatu karty do głosowania.

Jestem przeciwny łączeniu wyborów sejmikowych z parlamentarnymi. Choć wybory sejmikowe są zdominowane przez partie parlamentarne, to rozkład poparcia dla ugrupowań w tych wyborach nie odzwierciedla dokładnie rozkładu poparcia w wyborach do Sejmu. Istnieje pole dla inicjatyw regionalnych, a także do zawierania w regionach koalicji, które na szczeblu parlamentarnym byłyby niemożliwe. Nierównoczesność wyborów samorządowych i parlamentarnych jest moim zdaniem dużą wartością ustrojową – nie pozwala bowiem na łatwą koncentrację władzy. Zwłaszcza w kontekście samorządu wojewódzkiego, jeśli weźmie się pod uwagę istotne kompetencje w dziedzinie rozwoju regionalnego (zwiększające się w ostatnich latach w związku z zasadami dystrybucji środków UE), ta

nierównoczesność zapewnia pewien poziom równowagi – *checks and balances* – nie pozwalając chwilowej większości na przejęcie znacznych zasobów władzy za jednym razem. Nie chodzi tu wyłącznie o kontrolę nad władzami województwa, ale również o możliwość dominacji nad samorządem gminnym, którego wiele interesów jest przecież związanych z polityką władz samorządowych regionu.

Wiele badań wyborczych – w tym również to przeprowadzone przez Fundację Batorego – pokazuje, że podczas wyborów krzyżują się ze sobą partyjne i terytorialne wzorce głosowania. W uproszczeniu można powiedzieć, że chcemy głosować „na swoich” niekoniecznie ze względu na afiliację partyjną, ale z uwagi na pochodzenie z najbliższej okolicy. Skoro identyfikacje terytorialne są ważne, to pewnie należałoby dać im lepszy wyraz w systemie wyborczym. Skrajną postacią uwzględnienia więzi terytorialnych jest system większościowy z jednomandatowymi okręgami wyborczymi (ma on jednak liczne wady). Są też rozwiązania pośrednie, wymagające zmiany systemu wyborczego. Potrafię sobie wyobrazić nawet kosmetyczne zmiany w obrębie systemu proporcjonalnego, polegające np. na dopisywaniu na kartach do głosowania nazw miejscowości zamieszkania kandydatów, aby ułatwić wyborcom dostęp do dodatkowych wskazówek umożliwiających oddanie głosu.

Jestem przekonany, że nie ma obecnie w Polsce klimatu politycznego do fundamentalnej zmiany ordynacji wyborczej, w tym ordynacji do sejmików województw. Dzieje się tak nie tylko za sprawą kryzysu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego, który spolaryzował scenę polityczną i popsuł atmosferę wokół debaty o zmianach ustrojowych. Wydaje się, że partie polityczne przyjęły postawę wyczekiwania w kwestii ordynacji, być może uznawszy, że nieprzewidywalność nowych reguł wyborczych jest ryzykiem, którego nie opłaca się podejmować, bo potencjalny zysk ze zmiany jest mały i niepewny.

W tej sytuacji próbuję sformułować bardziej minimalistyczne oczekiwania. Kluczowe jest moim zdaniem wypracowanie przed 2018 rokiem nowego projektu kart do głosowania. Badanie Fundacji Batorego dostarcza kolejnych dowodów na to, że forma kart wyborczych (w tym instrukcji głosowania) jest niezwykle istotną kwestią. Karty wyborcze muszą być lepiej zaprojektowane. Co przez to rozumiem? Po pierwsze – najlepiej zrezygnować z broszur na rzecz kart drukowanych w większym formacie. Po drugie – nazwy list powinny być lepiej wyróżnione, aby mogły być przedmiotem pierwszego wyboru, a kandydaci – przedmiotem drugiego wyboru. Po trzecie – kratki przy nazwiskach muszą być większe. Po czwarte – instrukcja poprawnego głosowania powinna być prosta, dobrze widoczna, najlepiej obrazkowa. Instrukcja w wyborach z 2014 roku miała kilka linijek tekstu i była napisana prawniczym żargonem.

Wspólnie z organizacjami reprezentującymi osoby z dysfunkcją wzroku należy opracować rozwiązanie alternatywne wobec nakładek Braille'owskich do głosowania, do zastosowania przynajmniej w wyborach samorządowych. Wydaje mi się, że stosowanie nakładek w wyborach samorządowych (w których okręgi wyborcze są małe i występuje kilkadziesiąt tysięcy różnych rodzajów kart do głosowania) jest szczególnie dysfunkcyjne.

Przy okazji prac nad zmianą wzorca kart należy rozważyć ustawowe ograniczenie maksymalnej liczby kandydatów na każdej z list. Obecnie każda lista może liczyć dwukrotnie więcej kandydatów, niż wynosi liczba mandatów do obsadzenia w okręgu. To powoduje, że w największych okręgach wyborczych, gdzie konkuruje ze sobą wiele ugrupowań, karta do głosowania może zawierać nawet ponad 200 kandydatów, z których ledwie kilku otrzyma mandat.

Trzeba podkreślić, że część niezbędnych zmian może wprowadzić Państwowa Komisja Wyborcza, niezależnie od decyzji parlamentarzystów (np. kwestie dotyczące brzmienia instrukcji). Trudno zrozumieć,



dlaczego do tej pory PKW lub Krajowe Biuro Wyborcze nie powołały zespołu specjalistów od komunikacji wizualnej i projektowania graficznego, żeby zajęli się projektem kart do głosowania i instrukcji w lokalach wyborczych. Nie przyjmują argumentu, że jest na to za wcześnie, bo do kolejnych wyborów jeszcze daleko. Karty według nowego projektu trzeba przetestować w badaniach ze zwykłymi wyborcami, którzy będą ich używać – to wszystko zajmuje czas i dlatego trzeba zająć się tym niezwłocznie.

Doświadczenie kryzysu wokół wyborów z 2014 roku powinno w ogóle prowadzić do głębszej refleksji nad organizacją wyborów, która jest wspólną odpowiedzialnością administracji wyborczej, władz lokalnych i tysięcy obywateli powoływanych do obwodowych komisji wyborczych, zazwyczaj z polecenia rywalizujących komitetów wyborczych (warto podkreślać obywatelski charakter procesu wyborczego na szczeblu lokalnym, najbliższym wyborcom).

Jestem przekonany, że należy wprowadzić w Polsce procedury audytu wyborczego, który przysłużyłby się zwiększeniu wiarygodności i jakości procesu wyborczego. Taki audyt powinien obejmować kwestie należytego przygotowania wyborów (zarówno ze strony administracji wyborczej, jak i władz lokalnych), a także wyrywkowe kontrole jakości pracy obwodowych komisji wyborczych. Nasze badanie pokazało, że w wielu komisjach obwodowych nie dochowuje się należytej staranności pracy, a instrukcje PKW w niektórych punktach nie są przestrzegane. Częścią tych zadań powinna zająć się nowa, wyspecjalizowana komórka Krajowego Biura Wyborczego, a część odpowiedzialności musi spoczywać na niezależnym zewnętrznym podmiocie, np. na Najwyższej Izbie Kontroli. Raporty z audytu wyborczego powinny być publicznie dostępne.

Jeśli przeszkodą w realizacji postulatów, o których piszę, jest brak środków w dyspozycji Krajowego Biura Wyborczego (np. na powołanie zespołów eksperckich czy okresowe zwiększenie zatrudnienia w newralgicznych momentach procesu wyborczego), to organizacje obywatelskie powinny systematycznie naciskać na polityków dysponujących budżetem, aby przeznaczili więcej środków na administrację wyborczą. Wybory są zbyt ważne, żeby na ich organizacji oszczędzać.



dr hab. Jacek Haman

Przyszłość badań kart wyborczych

Zrealizowane w latach 2015–2016 przez zespół ekspertów Fundacji Batorego badanie kart z wyborów samorządowych z 2014 roku potwierdziło, że badania takie mogą wnieść bardzo cenną wiedzę o mechanizmach zachowań wyborczych Polaków oraz o praktycznym funkcjonowaniu systemu wyborczego i administracji wyborczej – zwłaszcza na najniższym, a więc najbardziej masowym, ale też najmniej profesjonalnym szczeblu okręgowych komisji wyborczych. Z drugiej strony, historia i przebieg badania uwypukliły fakt, że w aktualnych warunkach prawnych prowadzenie takich badań jest bardzo utrudnione, a poza szczególnymi okolicznościami byłoby całkowicie niemożliwe (taką wyjątkową sytuację stanowiło np. poruszenie opinii publicznej rzeczywistymi i domniemanymi wadami procesu wyborczego z 2014 roku, co skłoniło Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych do podjęcia nieszablonowych działań i zabezpieczenia części materiałów z tych wyborów). Z tego względu w rekomendacjach kończących raport *Nieważne głosy, ważny problem* sformułowaliśmy postulat systemowego zabezpieczenia możliwości prowadzenia tego typu badań, aby w przyszłości mogły one stanowić nie tylko reakcję na ujawnione nieprawidłowości, ale także, dzięki wzbogaceniu wiedzy o mechanizmach zachowań wyborczych czy praktyce pracy komisji, pozwalając na takie modyfikowanie prawa wyborczego, by z wyprzedzeniem zapobiegać nieprawidłowościom.

W tej sekcji propozycje i rekomendacje dotyczące systematycznych badań kart wyborczych zostaną rozwinięte i bardziej szczegółowo uzasadnione, także w kontekście analizy kart z wyborów w 2014 roku.

Dlaczego warto kontynuować badania kart wyborczych?

Badania kart wyborczych – a właściwie materiałów z wyborów, bo oprócz samych kart powinny być analizowane m.in. protokoły OKW czy też sposób archiwizacji kart – mogą dostarczyć szeregu ważnych informacji, pozwalających, z jednej strony, ewaluować funkcjonowanie OKW (czy szerzej – administracji wyborczej), z drugiej zaś wskazywać obszary, które wymagają korekt w prawie wyborczym. Badania takie pomagają także uzyskać pełniejszą wiedzę o niektórych zachowaniach wyborczych. W szczególności badanie kart pozwala na:

- ilościową ocenę błędów w obliczaniu przez OKW wyników wyborów;
- dokonanie pełnej analizy charakterystyk głosów nieważnych;
- stworzenie opisu innych zachowań wyborców, takich jak wykonywanie dopisków na kartach wyborczych czy praktykowanie różnych form „głosów protestu”.

Badanie kart z wyborów w 2014 roku dostarczyło w tym zakresie jedynie pierwszych informacji – wpłynęły na to zarówno wielkość zbadanej próby, jak i fakt, że przedmiotem analizy były tylko wybory do sejmików. Tymczasem, choćby w przypadku pytań o skalę błędów w zliczaniu, istotniejsza może być ocena w wyborach wójtów lub radnych gminnych, w których – ze względu na mniejszą bezwzględną liczbę głosów niezbędnych do zdobycia mandatu – pojedyncze błędy (tak przypadkowe, jak i zamierzone) mogą odegrać większą rolę.

Z drugiej strony, kontynuacja podobnych badań w kolejnych wyborach pozwoliłaby ocenić zmiany, a więc: czy przeciętna jakość pracy komisji pogarsza się, czy poprawia, albo czy dane kategorie głosów nieważnych pojawiają się częściej, czy rzadziej.

Osobną kwestią jest potrzeba monitorowania skutków zmian w systemie wyborczym – w tym także zmian w technice głosowania. Dotyczy to zarówno modyfikacji ograniczających się do grafiki karty wyborczej (a więc niewymagających zmian ustawowych), jak i ewentualnych korekt w technice głosowania wynikających z głębszych zmian systemu. Przykładowo: gdyby wprowadzono zmiany wiążące się ze zwiększeniem liczby kandydatów wskazywanych przez wyborcę na karcie (albo zastosowano system typu STV, w którym wyborca ranguje kandydatów), absolutnie niezbędne byłoby przeprowadzenie badania opisującego szczegółowo wzorce wypełniania kart, zarówno głosów ważnych, jak i nieważnych – po to, aby ocenić, jakie trudności napotykają wyborcy, jakiego typu błędy popełniają czy też z których możliwości dawanych przez system korzystają, a z których nie. Analizy takie wymagałyby znacznie bardziej szczegółowej klasyfikacji kart niż ta, która jest potrzebna do samego obliczenia wyniku wyborów.

Jak stworzyć warunki dla prowadzenia badań kart wyborczych

Wymienione w poprzednim punkcie przykłady „zastosowań” badania kart wyborczych nie stanowią oczywiście zamkniętego katalogu. Powodów do badania kart może być znacznie więcej. Kwestia projektu badania oraz szczegółowych pytań badawczych powinna być pozostawiona swobodnej decyzji zespołów chcących takie analizy w przyszłości prowadzić. W przypadku, gdy dostęp do materiałów badawczych (czy też pierwszeństwo w dostępie) musiał być limitowany, bądź też gdyby chodziło o finansowanie badania ze środków publicznych, projekty powinny być oceniane przez komisję konkursową ze względu na ich wartość naukową i użyteczność dla udoskonalania systemu wyborczego.

Nie należy w szczególności przesądzać, czy badania miałyby być prowadzone na próbach reprezentatywnych (jak analiza kart z wyborów samorządowych z 2014 roku), czy też na próbach celowych – kwestia ta zależy jedynie od sformułowanych pytań badawczych (przykładowo: badania na próbach celowych mogłyby służyć testowaniu metod statystycznego rozpoznawania obwodów, w których mogło dojść do nieprawidłowości w liczeniu głosów).

Istotne jest zatem stworzenie warunków, w których możliwe będzie w przyszłości prowadzenie różnorodnych badań, bez determinowania z góry ich kształtu czy zakresu. Zgodnie z propozycją sformułowaną w raporcie z badania kart z 2014 roku, uważamy, że prawo wyborcze powinno stwarzać warunki do systematycznego prowadzenia takich badań – a więc, w szczególności, państwo (reprezentowane w tym wypadku zapewne przez Krajowe Biuro Wyborcze) powinno zapewniać ich finansowanie oraz dostęp do materiału badawczego.

a) Środki na prowadzenie badań

Badanie kart z 2014 roku prowadzone było po możliwie najniższych kosztach – większość prac wykonano na zasadzie wolontariatu. Z drugiej strony, pewne koszty zostały poniesione przez archiwa państwowe, które musiały wykonać nieplanowane wcześniej prace związane z archiwizacją materiałów z wyborów. Sytuacja taka, choć ostatecznie nie uniemożliwiła realizacji projektu, to na pewno wpłynęła na niego negatywnie: okres prowadzenia badania wydłużył się do ponad roku, a badacze musieli maksymalnie zawęzić zakres analiz. Prowadzenie takich badań może okazać się dla państwa bardzo korzystne, dlatego warto, by w przyszłości były one państwowo finansowane. Wydaje się, że środki na takie projekty powinny znajdować się w dyspozycji Krajowego Biura Wyborczego. Kwestią otwartą jest wielkość kwoty, jaką należy na ten cel rezerwować – uzasadniony koszt badania będzie zależał od konkretnych pytań badawczych. Wedle szacunków zespołu ekspertów całościowe badanie kart wyborczych z 2014 roku, oparte na pełnej próbie 1000 obwodów i uwzględniające karty z wyborów



do wszystkich szczebli samorządu, kosztowałyby około 1–2 mln złotych; z drugiej strony, nawet za kwotę pięcio- czy dziesięciokrotnie mniejszą dałoby się przeprowadzić wartościowe badanie, choć odpowiadające na znacznie mniejszą liczbę pytań badawczych. W tej sytuacji zasadne mogłoby być rezerwowanie na badania określonej kwoty w dłuższym okresie (np. pełnych czterech lat) i przyznawanie większych lub mniejszych środków na konkretne projekty badawcze, w zależności od ich naukowej wartości i zakresu.

b) Tryb wyboru zespołów i projektów badawczych

O ile niezbędne jest utworzenie ram prawno-organizacyjnych pozwalających na przyszłe systematyczne badania kart wyborczych, o tyle nie należy z góry przesądzać ani ich zakresu, ani metodologii. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się każdorazowe wyłanianie projektu badawczego w konkursie. Konkurs taki powinien być rozpisywany bezpośrednio po wyborach, tak by, z jednej strony, zgłaszane projekty mogły uwzględniać także problemy, które ujawnią się w okresie wyborów czy też po ogłoszeniu ich wyników, z drugiej zaś strony – by możliwie szybko można było podjąć decyzję o próbie badawczej, a więc o tym, które materiały mają zostać zabezpieczone, które zaś mogą zostać poddane brakowaniu w zwykłym trybie. Wydaje się, że warunki te byłyby spełnione, gdyby termin zgłaszania projektów badawczych upływał w ciągu miesiąca od terminu wyborów, a wybór zwycięskiego projektu następował w ciągu następnego miesiąca.

Warto, by Krajowe Biuro Wyborcze powierzyło zadanie przeprowadzenia konkursu oraz wyłonienia zwycięzcy jakiemuś ciału od niego niezależnemu. Mogłaby to być komisja konkursowa złożona z powołanych przez KBW, ale niezwiązanych z nim bezpośrednio przedstawicieli środowiska naukowego. Alternatywnie można by po prostu powierzyć prowadzenie konkursu Narodowemu Centrum Nauki jako instytucji od lat sprawnie organizującej konkursy grantowe.

c) Zabezpieczenie materiału badawczego

Badanie kart z 2014 roku stało się możliwe wyłącznie dzięki decyzji Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych o zabezpieczeniu kart z wylosowanej próby obwodów wyborczych. Rozwiązania takiego nie należy jednak rekomendować na przyszłość. Archiwizacja kart wyborczych zgodna ze standardami archiwów – a więc pełne porządkowanie kart, tworzenie i opisywanie jednostek archiwalnych, wreszcie przechowywanie ich w archiwach przez wiele lat – jest zbyt pracochłonna i kosztowna. Karty wyborcze nie są materiałem, który warto zabezpieczać na dłuższy czas, dlatego dotychczasową praktykę ich niszczenia wkrótce po wyborach należy uznać za generalnie uzasadnioną. Całkowicie wystarczające będzie, jeśli wprowadzi się lepsze niż dotychczas standardy porządkowania i pakowania do opakowań zbiorczych kart przez OKW po zakończeniu liczenia głosów (co przyniesie także korzyści w postaci sprawniej prowadzonych postępowań sądowych w przypadku protestów wyborczych) oraz zabezpieczy się przed zniszczeniem materiały z wybranych do badania gmin czy obwodów. Materiały z obwodów niewskazanych do badania, a także tych, względem których nie toczą się postępowania sądowe, mogłyby być brakowane po upływie trzech miesięcy od daty wyborów. Dokumenty z obwodów objętych postępowaniami protestowymi byłyby – jak dotychczas – w dyspozycji odpowiednich sądów, natomiast materiały przeznaczone do badania zostałyby zmagazynowane przez KBW.

Kontynuacja badania kart z wyborów z 2014 roku

Powyższe uwagi odnoszą się do perspektyw badania kart z kolejnych wyborów. Wciąż aktualna pozostaje jednak kwestia kontynuacji zaczętego dopiero badania kart z wyborów samorządowych z 2014 roku. Dzięki działaniom archiwów państwowych został zabezpieczony materiał badawczy, jednakże jeśli nie zapewni się środków na badania i nie zostaną zaangażowani kolejni eksperci chcący kontynuować analizę, to szereg szczegółowych pytań badawczych, które postawiliśmy podczas analizy materiałów z wyborów do sejmików z próby 100 obwodów, pozostanie wciąż bez pełnej odpowiedzi.

Uwagi o wprowadzeniu głosowania elektronicznego

Blamaż systemu informatycznego wspierającego liczenie głosów w wyborach z 2014 roku nie sprzyjał myśleniu o pełniejszej elektronizacji wyborów. Skoro bowiem państwo nie było w stanie zapewnić sprawnego działania systemu jedynie wspierającego obliczanie wyników (w znacznej części i tak prowadzone w sposób tradycyjny), to jak można by zaufać systemowi, który objąłby wszystkie etapy procesu wyborczego, a którego awaria spowodowałaby nie tylko opóźnienie ogłoszenia wyników, ale być może także konieczność powtórzenia całego głosowania? Jeśli pojawiają się wątpliwości – mniejsza o to, czy uzasadnione – co do rzetelności liczenia głosów przez komisje, którym można – dosłownie – „patrzeć na ręce”, to czy zaufanie do wyników wyliczonych przez system komputerowy, które musi opierać się jedynie na wierze w rzetelność programistów i administratorów systemu, nie będzie dramatycznie mniejsze?

Głosowanie elektroniczne jest jednak niewątpliwie przyszłością wyborów: kartę wyborczą w dzisiejszej postaci czeka to samo, co w ciągu ostatnich 25 lat spotkało czeki bankowe, czy co na naszych oczach dzieje się z zanikającymi papierowymi rachunkami, fakturami, a niedługo receptami. Choć – właśnie ze względu na szczególne wymogi zaufania – proces ten w przypadku wyborów jest wolniejszy, to prace koncepcyjne nad nowymi sposobami głosowania muszą być podjęte, nawet jeśli ich pełne wprowadzenie ma być osiągnięte w perspektywie lat.

Ograniczenia wprowadzenia głosowania elektronicznego można rozpatrywać na kilku poziomach:

a) Poziom kompetencji wyborców

Wprowadzenie głosowania elektronicznego jako podstawowej czy też jedynej formy mogłoby spowodować wykluczenie wyborców o niskim poziomie kompetencji w zakresie korzystania z technik informatycznych. Choć z czasem ogólny poziom tych kompetencji wzrasta, to jednak jest on bardzo nierówno rozłożony przede wszystkim w różnych grupach wiekowych. Innymi słowy, „wybory elektroniczne” mogłyby wykluczyć znaczącą część osób starszych.

b) Wymogi zaufania

Problem dotyczy zarówno zaufania do sprawności systemu (a więc tego, czy nie zawiedzie on w krytycznej chwili), jak i do uczciwości samej procedury, w znacznie mniejszym stopniu podatnej na kontrolę ze strony społecznej (o ile mąż zaufania albo delegowany przez komitet wyborczy członek OKW może śledzić wszystkie czynności związane z liczeniem głosów prowadzone przez ludzi, o tyle wgląd w działanie programu komputerowego ma ograniczoną).

c) Konieczność wyposażenia komisji obwodowych w odpowiedni sprzęt

Zapewne musiałyby to być urządzenia specjalizowane (a więc możliwe do wykorzystania jedynie do celów wyborczych, czyli przeciętnie raz do roku), a ze względu na wymagania dotyczące niezawodności komisje musiałyby ponadto otrzymać urządzenia rezerwowe. W konsekwencji, mimo że ceny sprzętu komputerowego spadają, koszty takiego systemu okazałyby się znaczące.

Wydaje się zatem, że w pierwszej kolejności należałoby rozwijać systemy głosowania elektronicznego jako metody alternatywne wobec głosowania „tradycyjnego”. W pierwszym rządzie należałoby doprowadzić do zastąpienia dzisiejszych rozwiązań głosowania korespondencyjnego oddawaniem głosu za pośrednictwem poczty elektronicznej; warto by także zastosować metody elektroniczne do wspomagania głosowania osób niepełnosprawnych. Również wybory za granicą można by w całości przeprowadzać za pośrednictwem poczty elektronicznej (co częściowo pokrywa się z postulatem Ruchu Kontroli Wyborów). Zatem głosowanie e-mailem mogłoby z początku zastąpić wszystkie trzy „niestandardowe” formy oddawania głosu (głosowanie za granicą, korespondencyjne i z wykorzystaniem nakładki dla niewidomych).

Szersze wprowadzenie głosowania za pośrednictwem maszyny (w lokalu wyborczym) może być również stopniowo wprowadzane. Rozwiązaniem pośrednim wydaje się system, w którym obywatel głosuje, zaznaczając swoje wskazania na ekranie komputera, jednakże głos nie jest zapisywany jedynie w postaci elektronicznej: po wskazaniu wyboru drukuje się kartę wyborczą, którą następnie wyborca wrzuca do urny (jest to rozwiązanie bliskie postulowanej przez RKW formie karty wyborczej). W efekcie: wyborca może skontrolować, czy jego intencja została prawidłowo zapisana (ma w ręku wydrukowaną kartę), wystandaryzowane karty łatwo zliczać maszynowo, a przy tym procedura ta może być później powtórzona, obliczenia zaś zweryfikowane.

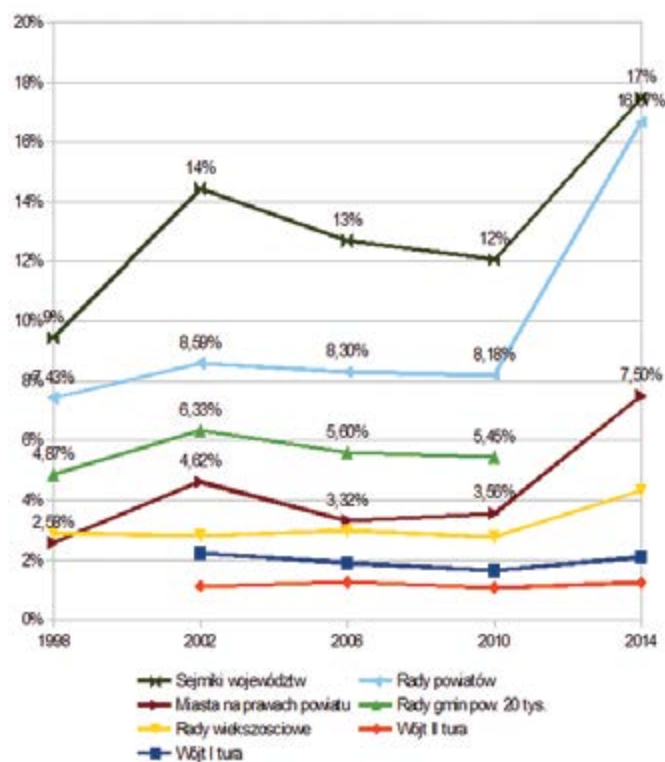
Rozwiązanie takie byłoby oczywiście droższe (co wiąże się z koniecznością wyposażenia komisji nie tylko w komputery do głosowania, ale także drukarki głosów oraz skanery do zliczenia kart), wymagałoby też dużego nakładu pracy od komisji wyborczych oraz większej ilości czasu na obliczenie wyniku wyborów niż głosowanie odbywające się jedynie elektronicznie, bez pośrednictwa kart papierowych, jednakże w okresie przejściowym mogłoby posłużyć do zbudowania wystarczającego poziomu zaufania do głosowania elektronicznego.

dr hab. Bartłomiej Michalak

Dlaczego wprowadzenie opcji „żaden z powyższych” na karcie do głosowania może przyczynić się do redukcji głosów nieważnych?

Od czasu wprowadzenia w 1998 roku trójstopniowej struktury samorządowej w Polsce możemy obserwować bardzo dużą liczbę głosów nieważnych oddawanych w wyborach do rad wyłanianych w systemie proporcjonalnym. W szczególności dotyczy to wyborów do sejmików województw, gdzie odsetek głosów nieważnych oscyluje między 9% a 17% (zob. wykres 1). I choć znaczący wzrost głosów nieważnych w wyborach z 16 listopada 2014 roku – a dokładniej ujmując: nieważnych z powodu postawienia na karcie do głosowania więcej niż jednego znaku „X” – był przede wszystkim konsekwencją zastosowania karty zbroszurowanej, to jednak największą kategorią głosów nieważnych nadal pozostają te celowo oddane jako nieważne, tj. głosy puste.

Wykres 1. Głosy nieważne oddawane do organów różnych szczebli w wyborach samorządowych w latach 1998–2014 (dane w %)



Objaśnienie: oznaczenie „rady większościowe” odnosi się do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, w których do 2010 roku wybory odbywały się w systemie większościowym, oraz do rad gmin i miast przeprowadzających od 2014 roku wybory w systemie większości względnej; oznaczenie „wójt” dotyczy wyboru organu wykonawczego w gminie/mieście, a więc również burmistrzów i prezydentów miast.

Źródło: B. Michalak, *Terytorialny rozkład głosów nieważnych podczas wyborów proporcjonalnych w Polsce a wybory samorządowe 2014*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 64.

1 Wiemy to dzięki badaniu kart z wyborów do sejmików województw, które zostało przeprowadzone przez zespół niezależnych badaczy powołanych przez Fundację im. Stefana Batorego na losowo wybranej i reprezentatywnej w skali kraju grupie obwodów do głosowania. Zob. A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016.

Z głosem pustym – zwanym też „głosem białym” – mamy do czynienia w sytuacji, w której wyborca nie wskazał na karcie do głosowania żadnej preferencji, a ściślej – nie postawił żadnego znaku „X” w przeznaczony na to kratce. Badanie kart do głosowania z wyborów do sejmików województw wykazało, że wśród głosów nieważnych największą grupę – prawie 48% – stanowiły takie właśnie głosy (zob. tabela 1).

Tabela. 1. Częstotliwość występowania różnych powodów nieważności głosów w przebadanej losowej próbie obwodów głosowania

Powód	Liczba	% wśród głosów nieważnych	Dokładność oszacowania	% wśród ogółu głosów	Dokładność oszacowania
Głos pusty (bez wskazania preferencji)	4113	47,7%	±2,8%	8,0%	±0,8%
Głos z wieloma krzyżykami	3982	46,5%	±2,9%	7,7%	±0,8%
Głos z wieloma znakami w kratkach lub przekreśleniami	259	3,0%	±0,7%	0,5%	±0,1%
Głosy ze znakiem innym niż „X” wskazujące jednoznacznie jednego kandydata	174	2,0%	±0,4%	0,3%	±0,1%
Głosy oddane na nieważnych kartach do głosowania	10	0,1%	±0,1%	0,02%	±0,01%
Różne powody nieważności głosu	53	0,6%	±0,3%	0,1%	±0,05%
RAZEM	8622	100,00%		16,6%	

Źródło: A. Gendźwiłł, M. Cześniak, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa 2016, s. 67.

Mimo że odsetek ten znacząco spadł w porównaniu do poprzednich wyborów radnych sejmików województw, to w liczbach bezwzględnych jest to nadal ok. 1,2 mln wyborców. Tak duża liczba głosów pustych zmusza do refleksji na temat ich przyczyn i konsekwencji dla wyniku wyborów. Ważnym pytaniem jest również to, czy zmiany w technice głosowania mogłyby wpłynąć na znaczące zredukowanie skali tych głosów. Wydaje się to o tyle istotne, że właśnie tego typu głosy mogą stać się łatwym narzędziem fałszowania wyników głosowania na poziomie poszczególnych obwodów. Z tego też powodu problem głosów pustych wykracza poza kwestie związane z uprawnieniami i kompetencjami wyborców, gdyż w akcie głosowania zahacza o mechanizmy związane bezpośrednio z uczciwością wyborów.

Skala głosów pustych samorządowych

Zjawisko oddawania głosów pustych w Polsce nie jest niczym nowym, a pojawiają się one we wszystkich rodzajach wyborów. Oszacowanie dokładnej skali zjawiska w przypadku wyborów samorządowych jest możliwe dzięki temu, że w latach 1998–2010 ordynacja samorządowa nakazywała komisjom wyborczym podawanie w protokołach danych o liczbie głosów nieważnych z wyszczególnieniem powodów tej nieważności. Protokoły głosowania zawierały informacje o liczbie głosów nieważnych z następujących powodów: postawienia zbyt wielu znaków „X” w kratkach (tzw. głosy wielokrzyżkowe); zaznaczenia „X” wyłącznie przy nazwisku kandydata skreślonego; umieszczenia „X” jedynie przy nazwisku kandydata z listy, której rejestracja została unieważniona; niepostawienia znaku „X” w kratce z lewej strony obok nazwiska jakiegokolwiek kandydata (tzw. głosy puste). Uchwalony 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy, który zastąpił wszystkie dotychczasowe ordynacje, zachował obowiązek podawania przyczyn nieważności głosów jedynie w odniesieniu do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dlatego uzyskanie wiedzy na temat rodzajów nieważności głosów i ich skali w wyborach do sejmików z 2014 roku stało się jednym z celów badania zespołu ekspertów.

Tabela 2. Liczba głosów pustych oddawanych w wyborach do sejmików województw

Rok	Liczba głosów pustych	% głosów pustych wśród wszystkich głosów oddanych	% głosów pustych wśród głosów nieważnych
1998	893 000	6,90%	73,00%
2002	bd.	bd.	bd.
2006	1 347 433	9,73%	76,58%
2010	1 254 725	8,67%	71,92%
2014	1 204 525	8,33%	47,70%

Objaśnienia: 1) dla wyborów, które odbyły się 27 października 2002 roku, Państwowa Komisja Wyborcza nie podała zbiorczych danych na temat poszczególnych kategorii głosów nieważnych; 2) dane dla wyborów z 16 listopada 2014 roku zostały oszacowane na podstawie badania kart wyborczych przeprowadzonego przez zespół ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych na temat liczby głosów pustych pokazuje, że w ciągu ostatniej dekady nastąpiła stabilizacja liczby wyborców głosujących w wyborach do sejmików na poziomie ok. 1,2 mln. Stanowi to w sumie 8–9% (w zależności od frekwencji w konkretnej elekcji) wszystkich oddanych głosów. Skala tego zjawiska w przypadku wyborów sejmikowych okazuje się największa. W pozostałych elekcjach samorządowych głosów tego typu jest już – w liczbach bezwzględnych – dużo mniej, choć nadal sporo. Przykładowo w wyborach do rad powiatów głosów pustych oddawano do tej pory średnio ok. 370 tys., a w najprostszych i najbardziej spersonalizowanych wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast było to średnio ok. 170 tys. Co więcej, podczas wyborów samorządowych głosy puste aż w ponad 2/3 elekcji stanowiły więcej niż 50% ogólnej liczby głosów nieważnych oddanych w tych wyborach. Nie ulega zatem wątpliwości, że kategoria ta zdecydowanie dominuje wśród powodów nieważności głosów w wyborach samorządowych od czasu wprowadzenia struktury trójstopniowej.

Do wyborów z 2014 roku głosy puste zdecydowanie dominowały wśród głosów nieważnych – stanowiły ok. 3/4 tej grupy. W 2014 roku na skutek ponaddwukrotnego – w porównaniu do wyborów z 2010 roku – wzrostu liczby głosów nieważnych z powodu postawienia przez wyborców kilku znaków „X” (głosy wielokrzyżkowe) udział procentowy głosów pustych w ogólnej puli głosów nieważnych spadł poniżej 50%. Jednak w liczbach bezwzględnych skala tego zjawiska praktycznie nie uległa zmianie. Można szacować, że 16 listopada 2014 roku tylko ok. 4% wyborców zagłosowało w ten sposób.

Dlaczego wyborcy oddają głosy puste?

Gdy rozpatruje się wszystkie możliwe sytuacje, jakie mogą doprowadzić do pojawienia się głosów pustych, należy wyróżnić trzy zasadnicze przyczyny takiego zachowania się głosujących. Po pierwsze, jest to całkowity brak zainteresowania wyborcami do danego organu. Wyborcy tacy albo nie mają dostatecznej wiedzy na temat wybieranego organu, albo nie są zainteresowani jego politycznym funkcjonowaniem. Z reprezentatywnych badań opinii publicznej wynika, że dla Polaków najważniejsze są wybory władz gminnych. Z kolei wybory radnych powiatowych oraz wojewódzkich za najważniejsze w wyborach samorządowych uznaje tylko niewielka część badanych (odpowiednio 3% i 6%). Zaledwie 11% ankietowanych traktuje wybory do organów samorządu terytorialnego różnych szczebli jako równorzędne. Jest to mocny dowód na to, że znaczna część osób głosujących w wyborach samorządowych idzie do urn tylko po to, aby oddać głosy w wyborach gminnych/miejskich. Skoro zaś nie interesują ich wybory do rad powiatów i sejmików województw, to oddają głosy puste.

Po drugie, za zjawisko głosów pustych odpowiada brak opcji politycznej i/lub kandydata, na którego wyborca chciałby zagłosować. W przeciwieństwie zatem do pierwszej grupy, w tym przypadku wyborca jest świadomy charakteru danej elekcji, jednak nie znajduje dla siebie adekwatnej opcji politycznej, którą mógłby poprzeć.

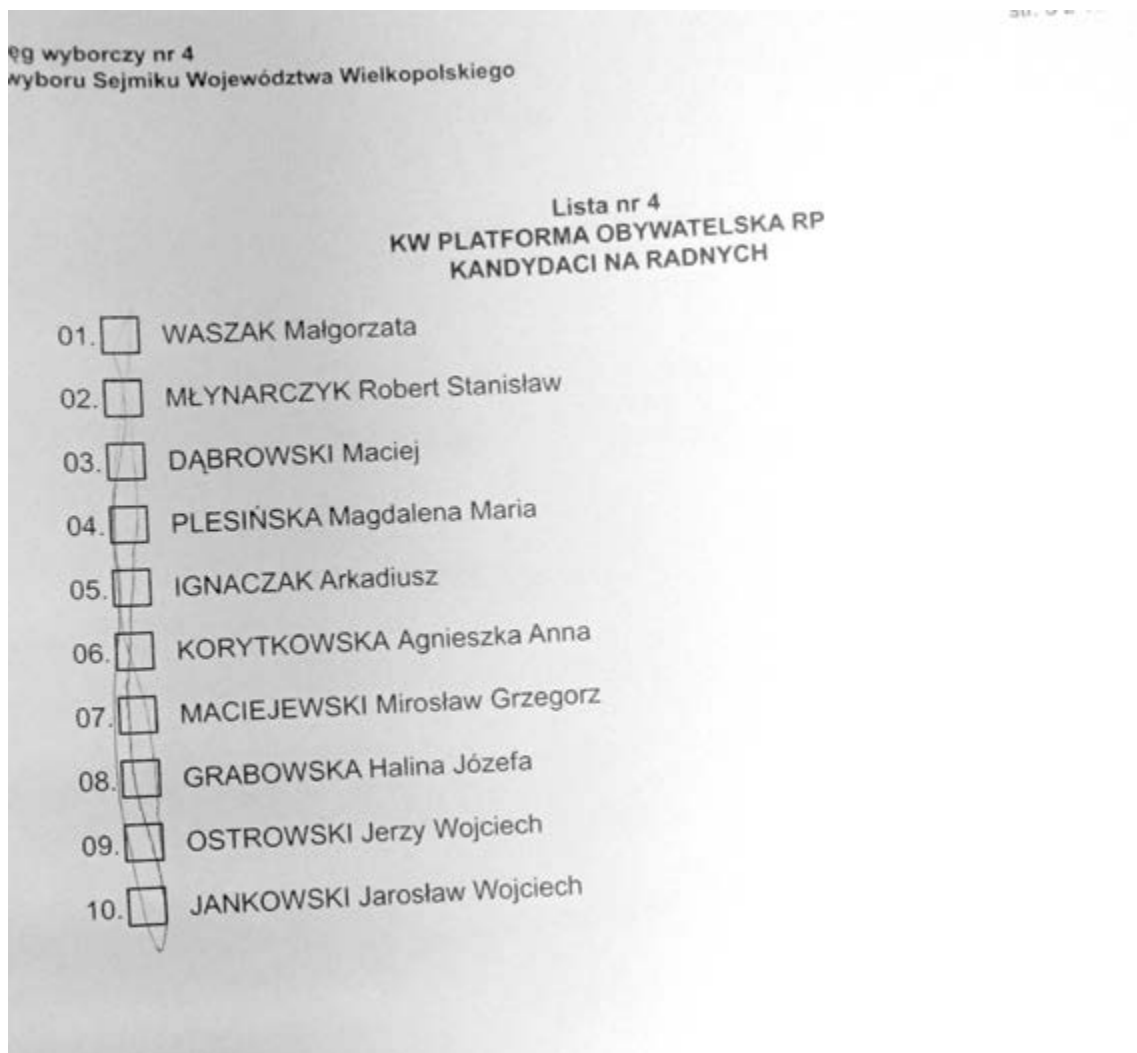
Po trzecie, duża liczba głosów pustych może być interpretowana jako głos protestu przeciwko wszystkim kandydatom czy – szerzej – przeciwko wyborom do danej jednostki. W tej sytuacji mamy do czynienia z głosem sprzeciwu/protestu wobec systemu wyborczego, systemu partyjnego, elit politycznych czy reguł rządzących tymi systemami.

Dwóch pierwszych motywacji nie sposób zidentyfikować, gdy przegląda się karty wyborcze. Jednak przypadki z trzeciej grupy są możliwe do identyfikacji dzięki dopiskom, jakie część wyborców kontestujących elekcję (choć nie wszyscy) pozostawiała na kartach do głosowania. To, że głos jest pusty, nie oznacza wcale, że karta do głosowania musi być niezapisana. W praktyce zdarza się bowiem, że wyborcy – przy pomocy komentarzy, przekreśleń, znaków czy różnego rodzaju adnotacji – fizycznie kartę jednak wypełniają. Robią to najczęściej w sposób, który z prawnego punktu widzenia nie ma wpływu na ważność oddanego głosu. Wszystkie adnotacje, znaki i przekreślenia poczynione poza obrębem kratki do głosowania są bowiem traktowane przez prawo wyborcze jako dopiski niewpływające na ważność głosu. Dopiero gdy znajdują się one w którejś kratce do głosowania lub chociaż ją przetną, powoduje to tzw. zamazanie kratki, co skutkuje zaklasyfikowaniem głosu jako nieważnego z powodu postawienia w kratce znaku innego niż „X”. Badanie przeprowadzone przez nasz zespół było przełomowe również w tym zakresie, że pozwoliło na zidentyfikowanie skali głosów jawnie negatywnych.

Wyborcy manifestowali swój negatywny stosunek do kandydatów w różny sposób. Najprostszą formą było po prostu przekreślenie całej karty lub wykreślenie kolejnych nazwisk (głosy puste) albo krątek

przy nazwiskach kandydatów (głos formalnie nieważny z powodu postawienia znaku innego niż „X” w kratce lub zamazania kratki).

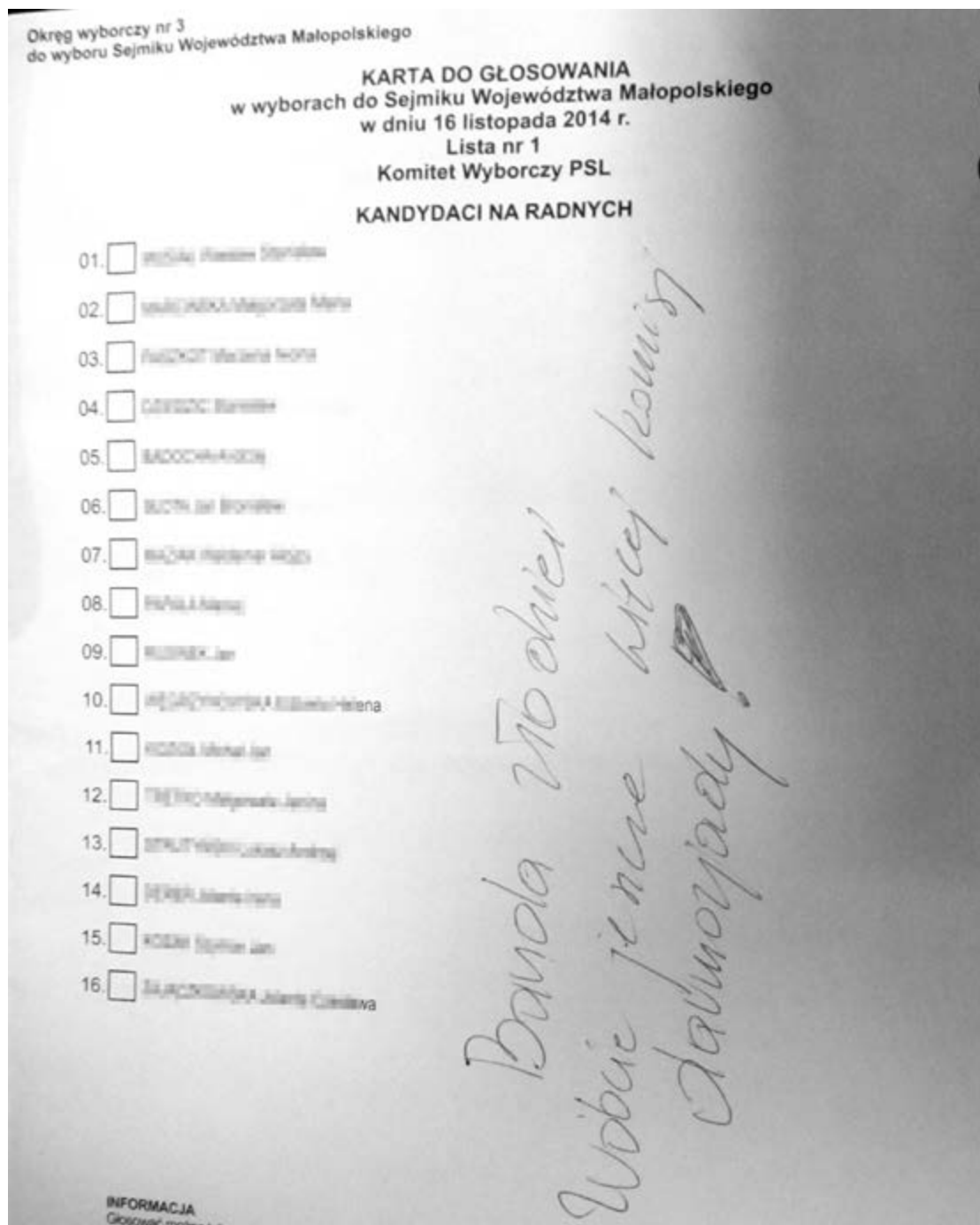
Ilustracja 1. Przykład głosu nieważnego z dopiskiem w formie przekreślenia nazwisk kandydatów



Źródło: materiał z badania zespołu ekspertów Fundacji im. S. Batorego.

Często pojawiały się adnotacje i komentarze zarówno w stosunku do wszystkich kandydatów, jak i poszczególnych osób.

Ilustracja 2. Przykład głosu pustego z negatywnym dopiskiem w formie komentarza



Źródło: materiał z badania zespołu ekspertów Fundacji im. S. Batorego.

Część z nich miała charakter dowcipny lub paraliteracki, zdarzały się również określenia jawnie pejoratywne, w tym wulgaryzmy. Czasami wyborcy dopisywali do listy swoich kandydatów, co – ze względu na charakter tych postaci – miało w istocie ośmieszyć kandydatów oficjalnych. W badanym materiale znaleźliśmy m.in. takich proponowanych „kandydatów” jak bohaterowie kreskówek (Spongebob Kanciastoparty, Król Julian), przywódcy obcych państw (Barack Obama) czy znani sportowcy („Pudzian”). Zdarzały się też rysunki, w tym jednoznacznie obraźliwe.

Ilustracja 3. Przykład głosu pustego z dopiskiem w formie nazwiska „preferowanego” kandydata

Okręg wyborczy nr 1
do wyboru Sejmiku Województwa Mazowieckiego

KARTA DO GŁOSOWANIA
w wyborach do Sejmiku Województwa Mazowieckiego w dniu 16 listopada 201

Lista nr 1
KOMITET WYBORCZY PSL

KANDYDACI NA RADNYCH

01. STRĄK Michał Stanisław

02. BARYŁA Józef Antoni

03. RAKIEL-CZARNECKA Walentyna

04. WYSZYŃSKA Teresa Maria

05. MAZUREK Jerzy

06. PANAS Anna Józefa

07. CZAPLICKI Zbigniew

08. MARCIŃCZAK Ryszard

09. HANDKE Krzysztof Jan

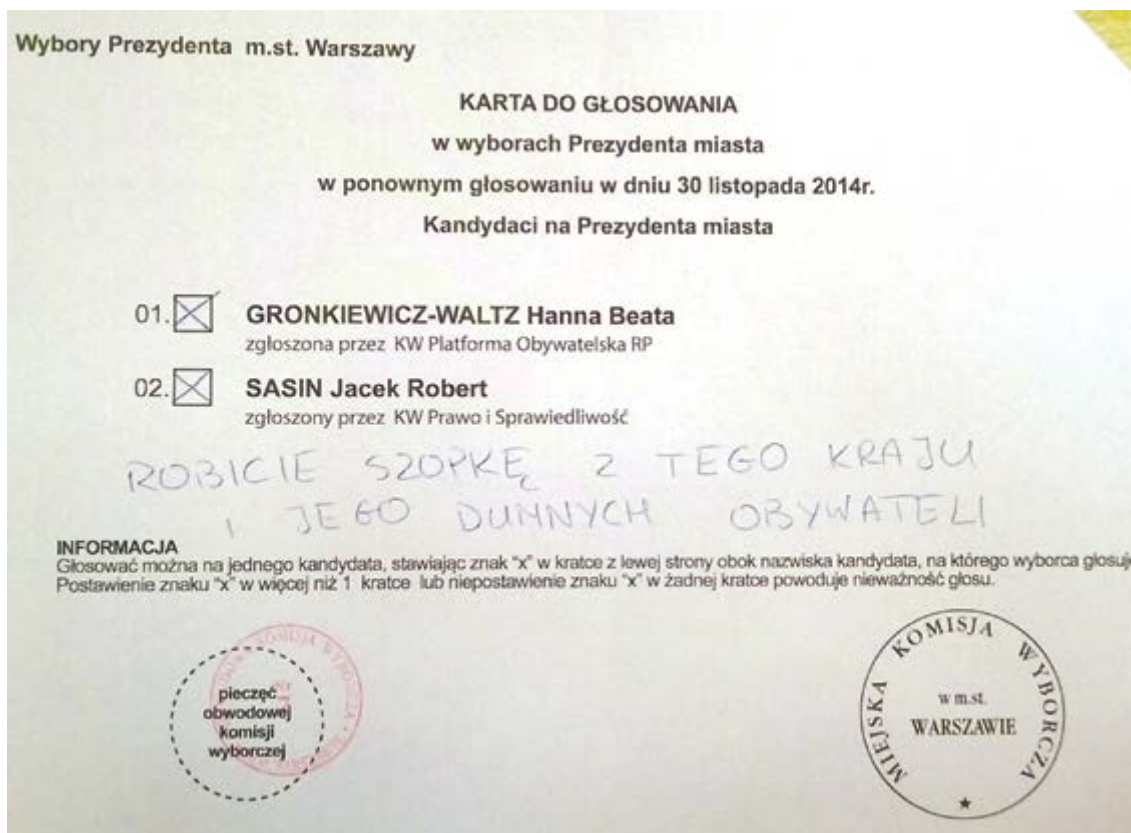
10. GRUDOWSKA Agata Zofia

11. SPONŻEBOB KANCIARNOFORTY

Źródło: materiał z badania zespołu ekspertów Fundacji im. S. Batorego.

Generalnie w przebadanym materiale głosów zidentyfikowanych jako nieważne głosy protestu było 2,25%. Wśród głosów pustych te z dopiskami wskazującymi na kontestację stanowiły 1,99%. Wydaje się, że to niedużo, jednak mówimy tutaj wyłącznie o przypadkach, gdy motyw wyborców można jednoznacznie stwierdzić dzięki poczynionym przez nich dopiskom. Zdecydowana większość wyborców niezainteresowanych lub kontestujących wrzuciła do urny karty zupełnie puste. Kolejna część dokonała zamazań krutek lub postawiła wiele znaków „X”, zapewne z obawy przed dopisaniem krzyżyka na ich pustej karcie przez inne osoby, wskutek czego głos stałby się ważny i liczyłby się do wyników opcji, przy której postawiono by krzyżyk.

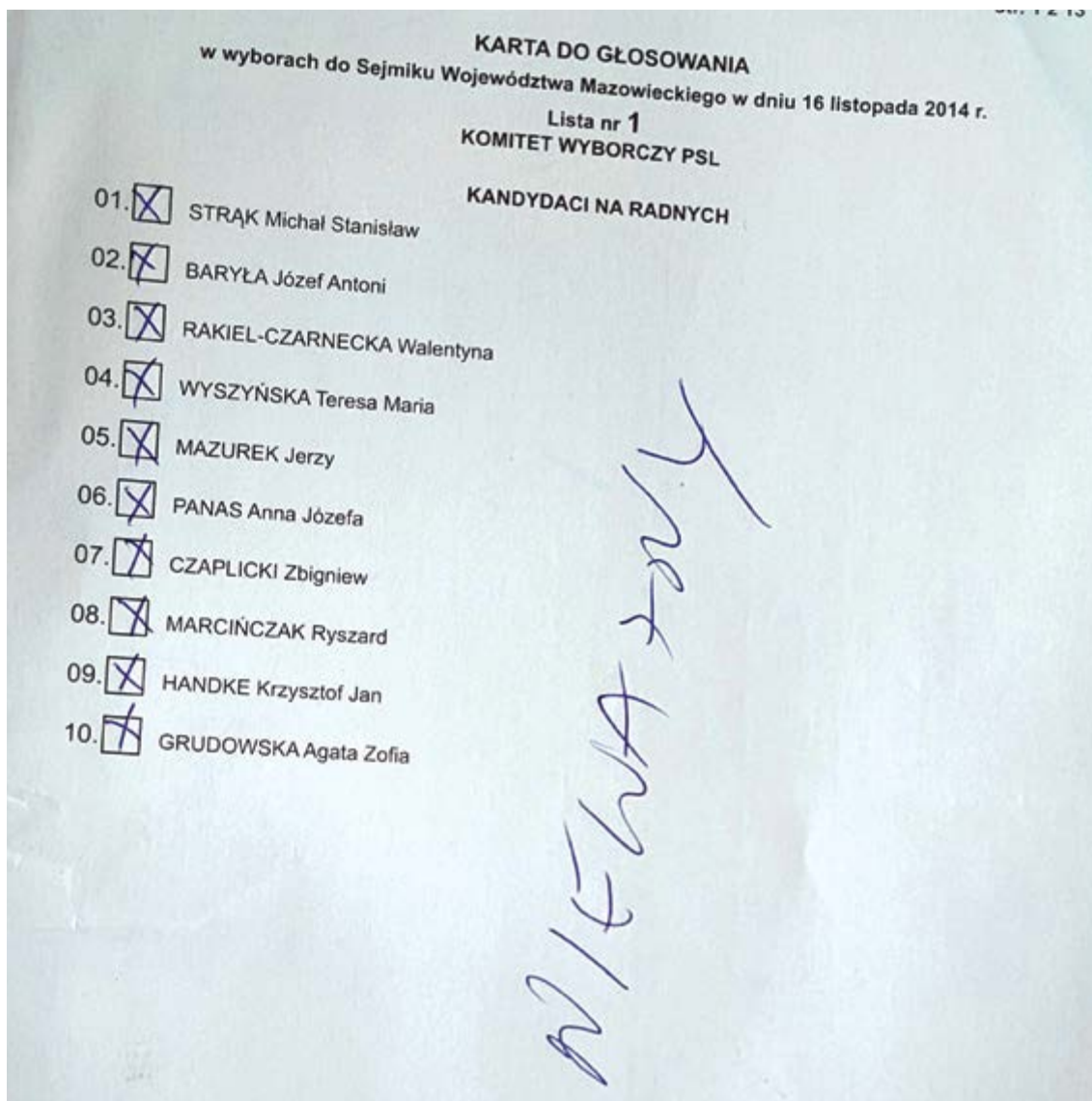
Ilustracja 4. Przykład wielokrzyżkowego głosu protestu z dopiskiem w formie negatywnego komentarza



Źródło: materiał z badania zespołu ekspertów Fundacji im. S. Batorego.

Zdarzały się wreszcie i takie sytuacje (choć były to wyjątki), że wyborca mimo poczynienia adnotacji, iż głos jest nieważny, w istocie oddawał głos ważny. Działo się tak, gdy krzyżyk był prawidłowo postawiony w kratce, a sam dopisek nie wpływał na ważność głosu, bo nie przecinał żadnej z kretek. Brak szczegółowej wiedzy na temat reguł ważności i nieważności głosów mógł prowadzić do paradoksalnych sytuacji. W jednym przypadku wyborca, chcąc mieć pewność, że jego głos zostanie potraktowany jako nieważny, oprócz adnotacji na samej karcie (co jednak nie wpływało na ważność) postanowił postawić wiele znaków „X” w kratkach przy nazwiskach kolejnych kandydatów z jednej listy (zob. ilustracja 5). Na jego nieszczęście przepisy prawa wyborczego w tej sytuacji, mimo wielokrotności znaku „X” na karcie, traktują taki głos jako ważny, zaliczany zaznaczonemu kandydatowi, który na liście znajduje się najwyżej. Jest to kodeksowy wyjątek od ogólnie obowiązującej zasady, że głos ważny to tylko jeden znak „X” w kratce.

Ilustracja 5. Przykład głosu ważnego mimo przeciwnej intencji wyborcy



Źródło: materiał z badania zespołu ekspertów Fundacji im. S. Batorego.

Powyższe obserwacje wspierają twierdzenie, że głosów nieważnych (tak pustych, wielokrzyżkowych, jak i spowodowanych zamazaniem kratki lub krutek) oddanych przez wyborców niezadowolonych było dużo więcej, a oszacowany dzięki badaniu poziom nieco ponad 2% jest jedynie ich dolną granicą. Okazuje się, że bez względu na motywację wyborców w ostatniej dekadzie co najmniej 1,2-1,3 mln obywateli oddało w pełni świadomie i celowo głosy nieważne. To ogromna liczba elektoratu, której – *nomen omen* – głosu nie należy lekceważyć.

Głos nieważny dla wyniku kandydatów może być bardzo ważny dla demokracji

Rozwiązaniem problemu głosów świadomie oddawanych jako nieważne może być wprowadzenie na karcie wyborczej opcji „nie głosuję na żadnego z powyższych kandydatów” lub „głosuję przeciwko wszystkim kandydatom”. W literaturze przedmiotu głosowanie takie znane jest pod nazwą NOTA (to akronim od angielskiego *none of the above*). Daje ono wyborcy możliwość celowego uchylecia się od wyboru (akt nie-decyzji politycznej) lub oddania głosu „przeciwko wszystkim” i pozwala uniknąć wątpliwości co do jego intencji, jak ma to miejsce w przypadku głosów nieważnych.

Wprowadzenie głosowania „na żadnego z powyższych” stanowiłoby również systemowe rozwiązanie problemu głosów pustych. W normalnych warunkach głosy nieważne są bowiem przede wszystkim efektem pomyłek czy niezrozumienia zasad głosowania przez wyborców, a nie świadomym aktem politycznego protestu. Natomiast wrzucanie do urny głosów pustych to oczywisty przejaw indyferencji jednych obywateli lub kontestacji ze strony innych. Wyborcy tacy postępują zatem racjonalnie, gdy oddają głosy puste. Nie mogą jednak mieć pewności, że wola, jaką w ten sposób chcą wyrazić, będzie zagwarantowana. To właśnie w przypadku tego typu głosów istnieje fizyczna możliwość ich sfałszowania. Dopisanie znaku „X” na pustej karcie przez członka obwodowej komisji (np. podczas liczenia kart po wyjęciu z urny) lub inną nieuprawnioną osobę jest najprostszą i – jeśli nie ma świadków zdarzenia – praktycznie niewykrywalną ingerencją w wynik wyborów. Zaznaczenie opcji „na żadnego z powyższych” eliminuje taką możliwość. Tym samym NOTA może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości, a w konsekwencji – odbudować zaufanie do procesu ustalania wyników głosowania w wyborach samorządowych.

Poszerzenie uprawnień wyborcy o możliwość wyrażenia swoim głosem jednoznacznego braku zainteresowania czy sprzeciwu wobec kandydujących osób, rywalizujących komitetów, stosowanych procedur wyborczych czy wręcz samej idei wyborów do danego organu samorządu terytorialnego zdecydowanie pełniej pozwala odzwierciedlić opinie polityczne, a w konsekwencji wolę suwerena. Wyborca, który może zagłosować „przeciw wszystkim”, nie musi kierować się logiką „mniejszego zła” i wybierać kandydatów, których *de facto* nie popiera, ale którzy mogą zablokować wybór polityków całkowicie przez niego nieakceptowanych. W ten sposób NOTA znacząco zmniejsza presję do zachowań strategicznych, a sprzyja szczeremu głosowaniu. Stwarza również zachętę, aby w elekcji wzięły udział osoby niezdecydowane, niezadowolone czy dotychczas niegłosujące, bez konieczności oddawania głosu nieważnego, popierania partii protestu czy uciekania się do absencji wyborczej. Tym samym NOTA może przyczynić się nawet do wzrostu frekwencji wyborczej. Będzie również stanowić ważny impuls „projakościowy” w procesie selekcji kandydatów przez komitety wyborcze i partie polityczne. Duża grupa słabych kandydatów i agresywna negatywna kampania wyborcza mogą bowiem zwiększyć liczbę głosów oddanych „przeciwko wszystkim”.

Wnioski

Za wprowadzeniem NOTA w wyborach samorządowych przemawiają następujące argumenty:

- NOTA poszerza możliwości wyboru;
- NOTA eliminuje konieczność głosowania strategicznego polegającego na przetrucaniu głosów na niechcianego kandydata lub/i komitet wyborczy w celu zablokowania wygranej jeszcze bardziej niechcianej opcji;
- Dzięki temu rozwiązaniu nie ma potrzeby oddawania głosu nieważnego, w szczególności zaś głosu pustego, gdy wyborca – bez względu na motyw tej decyzji – nie chce poprzeć żadnego z kandydatów;
- NOTA sprzyja szczeremu głosowaniu dzięki wyeliminowaniu sytuacji, w której wyborca, który nie wie, kogo poprzeć, często głosuje w sposób przypadkowy lub sugeruje się wypowiedziami innych osób albo np. mediów;
- Duża liczba głosów oddanych „na żadnego z powyższych” będzie wyraźnym sygnałem dla kandydatów i elit politycznych, że wzrasta poziom społecznego niezadowolenia, co może stać się ważnym bodźcem do zaprezentowania wyborcom lepszej oferty politycznej;
- Wreszcie – *last but not least* – wyeliminowanie głosów pustych (czy choćby nawet tylko ograniczenie ich liczby) zamknie możliwość ich fałszowania przez „uważnianie” (np. przez członków komisji wyborczych), polegające na dostawianiu znaku „X” przy wybranym przez sprawców fałszerstwa kandydacie.

Wprowadzenie możliwości zagłosowania na „żadnego z powyższych kandydatów” (lub w bardziej negatywnej formie: „przeciw wszystkim”), połączone z reformą wyglądu kart do głosowania i z dobrze przygotowaną kampanią informującą wyborców o warunkach ważności i nieważności głosu, mogłoby doprowadzić jeśli nie do wyeliminowania, to z całą pewnością do zredukowania liczby głosów nieważnych. Dzięki temu nierozwiązany od 20 lat problem ogromnej – jak na standardy demokratyczne – liczby głosów nieważnych oddawanych w wyborach samorządowych zostałby rozwiązany. Przejrzysty, uczciwy i dający pełną możliwość wyrażenia swoich prawdziwych preferencji politycznych – również tych negatywnych – system głosowania bez wątpienia wpłynąłby na zwiększenie zaufania do mechanizmów wyborczej selekcji, a w rezultacie do demokracji jako takiej. Procesy legitymizacji (zdobywania przez elity polityczne przekonania obywateli o tym, że posiadają uprawnienie do rządzenia w ich imieniu), delegitymizacji (utrąty przez elity polityczne tego przekonania) oraz relegitymizacji (ponownego zdobywania przez elity polityczne utraconego uprzednio przekonania obywateli) stanowią naturalną i – co więcej – pożądaną właściwość każdej demokracji przedstawicielskiej. Tym samym również system wyborczy, będący naturalnym „pasem transmisyjnym” pomiędzy władzą a obywatelami, powinien w sposób najpełniejszy umożliwiać naturalny przebieg tych procesów.

Komentarze do badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw z 2014 roku przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych w roku 2015.

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: 978-83-62338-80-1