



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Zagrożenia dnia głosowania i złożony przez PiS projekt zmian w kodeksie wyborczym

Komentarz

Jacek Haman

To, co wydarzy się w dniu głosowania – poza decyzjami indywidualnych wyborców i to tylko tych, którzy nie podjęli ich znacznie wcześniej – nie powinno mieć bezpośredniego znaczenia politycznego. To, jak i kto wieczorem oraz w nocy liczy głosy, nie powinno mieć żadnego znaczenia dla wyniku wyborów; a wcześniej, w ciągu dnia, cała organizacja głosowania powinna być przeprowadzona tak, aby była politycznie całkowicie neutralna. Praca mężów zaufania czy obserwatorów społecznych także ma służyć właśnie temu, aby **nic się nie wydarzyło**, zaś politycy, działacze, aktywiści kampanii wyborczej powinni skorzystać z dnia zasłużonego odpoczynku wymuszonego obowiązywaniem ciszy wyborczej. Pośrednio – dzień wyborów powinien przyczyniać się do budowania wspólnoty, bo jest postrzegany jako święto demokracji, dzień, w którym pomimo różnych poglądów razem budujemy wspólne państwo.

I tak: członek Okręgowej Komisji Wyborczej delegowany przez Platformę Obywatelską z szacunkiem i uśmiechem sprawdza dowód oraz podaje karty do głosowania wyborcy Prawa i Sprawiedliwości (i na odwrót), a po zamknięciu lokalu wyborczego, gdy komisja wysypuje z urny karty i zaczyna je zliczać, jej członków powinno łączyć jedynie wspólne zadanie, zaś podziały związane z tym, kto kogo do niej delegował, nie powinny mieć już żadnego znaczenia. Chcielibyśmy, żeby tak było, a ujmując rzecz bardziej realistycznie – aby przebieg dnia wyborów w jak najmniejszym stopniu od takiego ideału odbiegał.

Co może temu przeszkodzić? Na początku musimy uczynić jedno rozróżnienie. Zagrożenia dnia wyborów albo mogą dotyczyć materialnej lub formalnej prawidłowości przebiegu procesu wyborczego, albo też mogą mieć taki charakter, że

choć proces ten faktycznie będzie przebiegać prawidłowo, to z jakichś względów znacząca część opinii publicznej zacznie kwestionować tę prawidłowość. Samo pojawienie się wątpliwości – nawet jeśli ostatecznie nieuzasadnionych – byłoby już poważnym problemem i owocowało obniżeniem zaufania do instytucji demokratycznych. Nie należy zatem lekceważyć głosów wyrażających obawy o uczciwość wyborów w tych aspektach, gdzie sami uważamy ją za niezagrażoną – trzeba podjąć takie działania, które nie tylko zagwarantują poprawność procesu wyborczego, ale w miarę możliwości uspokoją także osoby doszukujące się zagrożeń tam, gdzie ich naszym zdaniem nie ma.

I drugie rozróżnienie. Problemy dnia głosowania mogą być, po pierwsze, „stare” – czyli wynikać ze znanych nam, ale wciąż nierozwiązanych słabości polskiego systemu wyborczego. Chodzi tutaj o najszersze rozumienie takich słabości – nie tylko w znaczeniu tego, co określa prawo wyborcze, ale także tego, co wynika z praktycznych i ludzkich aspektów jego stosowania. Po drugie, mogą się pojawić „nowe” problemy – a więc takie, które stanowią dopiero skutek wprowadzanych w systemie zmian. Warto podkreślić, że zmiany te z reguły są wprowadzane w celu usunięcia rzeczywistych bądź domniemych „starych” problemów albo wykorzystują te potencjalne zagrożenia jako pretekst.

Przynajmniej od 2014 roku kwestia prawidłowości procesu wyborczego jest stale obecna w dyskursie publicznym. W ostatnich latach owocuje to seriami zmian w prawie wyborczym, które mają również konsekwencje w wymiarze personalnym – obsady stanowisk w organach i administracji wyborczej. To, co wokół prawa wyborczego działo się między 2017 a 2020 rokiem, podsumowaliśmy w raporcie *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*¹.

Rok 2022 przyniósł zapowiedź kolejnych zmian zapowiadanych przez przedstawicieli partii

rządzącej. Trudno tu mówić o **nowych** kwestiach, ponieważ zarówno problemy, jak i proponowane remedia, które mogą stać się źródłem nowych problemów, są w zasadzie powtórzeniem tego, co w dyskursie – a także w zgłaszanych projektach ustaw – było już obecne w latach 2017–2018. Z pewną dozą sarkazmu można by stwierdzić, że jest to sytuacja dla ekspertów wyborczych dogodna: wszak kwestie te mamy od dawna dość starannie przedyskutowane, wnioski, oceny oraz przewidywania już kiedyś zostały sformułowane i spisane, więc wystarczy sięgnąć do wcześniejszych stanowisk, opinii czy opracowań.

Tym bardziej w kwestii „starych” problemów i zagrożeń warto skorzystać z wcześniejszych badań i analiz. W szczególności wyniki koordynowanej przez Fundację Batorego akcji obserwacyjnej wyborów z 2018 roku ciągle stanowią bardzo dobre źródło wiedzy o tym, jak wybory przebiegają, gdzie mogą pojawić się problemy, ale także gdzie można mieć nadzieję, że tych problemów nie będzie².

Jakie zatem są – lub mogą się pojawić – „ryzyka dnia wyborów”? Pierwsza rzecz, o której się mówi najgłośniejszy, najczęściej i najbardziej emocjonalnie, to ryzyko nieprawidłowego procesu liczenia głosów. Nieprawidłowego, czyli nieuczciwego. Mówiąc wprost: ktoś będzie wybory fałszował. Moim zdaniem w tym momencie polski system wyborczy jest wyjątkowo odporny, a sam przebieg głosowania wydaje się w polskich warunkach relatywnie bezpieczny. Natomiast każdy, kto ma monitorować proces wyborczy, nie może *a priori* zakładać, że wszystko będzie dobrze. Trzeba sobie wyobrazić wszelkie możliwe zagrożenia i przeciwdziałać im. Co jest głównym przeciwdziałaniem? Dobrze prowadzone akcje obserwacyjne. „Dobrze prowadzone” – to znaczy w sposób systematyczny i standaryzowany. Jednocześnie jeśli akcja obserwacyjna ma informować o przebiegu wyborów w całym kraju, to nie może się ograniczyć do tych obszarów, do których akurat

1 A. Gendźwiłł i in., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/reguly-zamiary-praktyki-prawo-wyborcze-i-wybory-2017-2020/> (tu i dalej dostęp: 2 stycznia 2023).

2 J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Wybory-samorzadowe-2018-Raport-z-badania.pdf>.

wygodnie było dotrzeć. Jeżeli chcemy mieć obserwacje mówiące o wyborach w całym kraju, to mamy dwa wyjścia: albo obserwujemy wybory wszędzie (co jest niewykonalne), albo na reprezentatywnej próbie punktów głosowania. Akcje obserwacyjne mają do spełnienia podwójną funkcję – z jednej strony mają **zabezpieczyć** poprawność procesu wyborczego (a więc zniechęcić tych, którzy potencjalnie chcieliby się dopuścić nadużyć); z drugiej zaś – pozwolić wykryć ewentualne nadużycia, a jeśli do takowych nie dojdzie, powinny przekonać opinię publiczną, że wybory przebiegły – przynajmniej w aspektach organizacyjnych – prawidłowo. Ze względu na tę drugą rolę warto popierać akcje obserwacyjne prowadzone z różnych stron, w powiązaniu z różnymi siłami politycznymi: obserwacja prowadzona przez, powiedzmy, Ruch Kontroli Wyborów ma szansę przekonać do czegoś innego segment opinii publicznej niż obserwacja organizowana przez Komitet Obrony Demokracji.

Drugi problem – historycznie znacznie poważniejszy – to nieprawidłowy proces głosowania oraz liczenia głosów, jednak nie tyle nieuczciwy, ile nieefektywny i nieprofesjonalny, związany z opóźnieniami, zaburzeniami czy błędami na różnym poziomie. Pamiętamy problemy związane z wyborami samorządowymi w 2014 roku, ale z satysfakcją możemy stwierdzić, że tę lekcję polska administracja wyborcza bardzo solidnie przepracowała, co potwierdził generalnie sprawny przebieg późniejszych elekcji. Nie oznacza to jednak, że wszystkie problemy udało się w stu procentach rozwiązać. W szczególności ciągle otwarta pozostaje kwestia odpowiedniego przygotowania członków komisji obwodowych oraz zapewnienia właściwego wyposażenia i warunków pracy w lokalach wyborczych.

Oczywiście również na poziomie organizacyjnym nowe ryzyka będą się jeszcze pojawiały. Wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców będzie generalnie krokiem we właściwym kierunku, ale zwłaszcza na początku trzeba się liczyć z różnymi „chorobami wieku dziecięcego”. W normalnych warunkach można by to skwitować stwierdzeniem, że „tak bywa”, jednak kiedy wszelkie zmiany

w systemie wyborczym są wprowadzane w trybie dalekim od konsensualnego, każde potknięcie się czy każda rzeczywista lub pozorna usterka systemu mogą wywołać nieproporcjonalnie silną reakcję społeczną. Tym bardziej trzeba zatem zadbać o to, aby Centralny Rejestr Wyborców wszedł w użycie w momencie, gdy jego działanie nie będzie budziło żadnych obaw – nawet gdyby miało to oznaczać opóźnienie w realizacji tego bardzo wyczekiwanego przez administrację wyborczą i samorządy projektu.

Kolejnym punktem podwyższonego ryzyka jest głosowanie za granicą. Przy bardzo zmiennej (nawet jeśli porówna się różne tury tych samych wyborów), a więc w gruncie rzeczy wobec nieprzewidywalnej liczby głosujących, wobec braku dostępnych lokali, bardzo ograniczonych sił, które służby konsularne mogą zaangażować do obsługi wyborów, problemów uniknąć się zapewne nie da. Dodajmy, że w niektórych komisjach (np. w Londynie czy Manchesterze) liczba głosujących jest kilkukrotnie większa niż w największych obwodach w kraju. Sytuację tę łagodziło głosowanie korespondencyjne, które w kraju miało znaczenie marginalne, ale za granicą – fundamentalne; ten tryb jednak – jeśli przepisy się nie zmienią – nie będzie już powszechnie dostępny. To oznacza, że kilkadziesiąt procent potencjalnych wyborców z zagranicy albo zostanie odciętych od możliwości głosowania, albo będą oni chcieli głosować osobiście, co jeszcze zwiększy obciążenie komisji.

Kolejne ryzyka dnia głosowania to zaburzenia przebiegu procesu wyborczego niezależne od administracji, czyli wszelkiego rodzaju zakłócenia i konflikty w czasie wyborów – czego nie było dotychczas w Polsce na znaczącą skalę. Mamy zapowiedzi powoływania różnego rodzaju straży czy akcji. Z jednej strony to dobrze, bo monitoring społeczny jest kluczowy dla akceptacji przebiegu głosowania, ale z drugiej strony można się obawiać, co się stanie, jeśli w jednym lokalu zetkną się ze sobą trzy różne straże czy inspekcje. Można jedynie apelować do organizatorów tego typu działań, by ich uczestników uczulili zarówno na kwestię właściwego zachowania się w czasie wypełniania zadań, jak i na nieuleganie



ewentualnym prowokacjom. Przede wszystkim trzeba uczulać na to, by wszelkie takie akcje były planowane jedynie w zakresie, w jakim dopuszczają je przepisy kodeksu wyborczego dotyczące roli i uprawnień mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych. Jeśli tych granic wszyscy będą się konsekwentnie trzymać, to taka różnorodność będzie dla społecznej akceptacji wyborów w pełni pożądana.

Poważnym źródłem niepokoju o stan polskiego systemu wyborczego – w tym o perspektywy sprawnego i uczciwego przebiegu głosowania – były, jak już wspominałem, zapowiedzi daleko idących (choć długo niesprecyzowanych) zmian w procedurach, których zgłoszenie deklarowali przedstawiciele partii rządzącej. Zgłoszenie 22 grudnia 2022 roku przez grupę posłów PiS projektu zmian w kodeksie wyborczym³ tworzy sytuację o tyle korzystniejszą, że już nie musimy przewidywać, na jakie nowe pomysły wpadną wnioskodawcy lub które z rozwiązań już kiedyś rozważanych, ale odrzuconych jako niepraktyczne, niewykonalne lub niezgodne z innymi przepisami prawa, będą ponownie starali się wprowadzić. Odtąd możemy się skupić na ocenie potencjalnych konsekwencji konkretnych proponowanych zmian. W kontekście wpływu na problemy dnia głosowania najważniejsze z nich są zmiany dotyczące obwodów wyborczych (i o tym szerzej niżej) oraz zmiany w zakresie samego trybu wykonywania zadań przez obwodowe komisje wyborcze.

Projekt z 22 grudnia ostatecznie ruguje z polskiego systemu wyborczego podział komisji obwodowych na „dzienne” (ds. przeprowadzenia głosowania) i „nocne” (ds. ustalenia wyników głosowania). Tę akurat zmianę należy ocenić pozytywnie. Szereg proponowanych rozwiązań jedynie doprecyzowuje obowiązujące przepisy, np. zapowiadany jako jedna z najistotniejszych zmian zakaz liczenia głosów w grupach, który w istocie obowiązywał już wcześniej; to, że często nie był

przestrzegany, to już inna sprawa. W projekcie znalazły się również rozwiązania, które prace komisji utrudnią i spowolnią, jak choćby wymóg, by przed ustaleniem przez obwodową komisję wyborczą ważności karty do głosowania, ważności głosu, oddania głosu na daną listę lub na danego kandydata każda z kart do głosowania była okazywana wszystkim obecnym członkom obwodowej komisji wyborczej. Jest to w istocie powtórzenie, w nieco tylko uproszczonej formie, przepisu zawartego w pierwotnej wersji projektu zgłoszonego przez posłów PiS w listopadzie 2017 roku, który jednak, jako całkowicie niepraktyczny, nie trafił do ostatecznej wersji wielkiej nowelizacji z 11 stycznia 2018 roku. Podobnie nałożenie na przewodniczącego Obwodowej Komisji Wyborczej dodatkowego obowiązku w postaci prowadzenia ewidencji czasu pracy mężów zaufania oznacza, że mniej uwagi będzie on mógł poświęcić swoim zasadniczym zadaniom, jakimi są nadzór nad przebiegiem głosowania oraz organizacja i prowadzenie liczenia głosów. Gdy ocenia się znaczenie tego typu „drobnych” zmian, trzeba pamiętać, że – zwłaszcza w wyborach samorządowych – obciążenie pracą członków komisji jest na granicy ich możliwości; każde poszerzenie zakresu ich zadań oznacza zwiększone ryzyko błędów, powstawania dodatkowych opóźnień itp.

Znacznie większe emocje budzi kwestia zmian w obwodach głosowania. W wersji przyjętej w zgłoszonym 22 grudnia 2022 roku projekcie polega ona w praktyce na obowiązku tworzenia obwodów głosowania w miejscowościach, gdzie mieszka przynajmniej 200 wyborców (chyba że nie ma tam możliwości wskazania lokalu dla komisji). Niezależnie od motywacji wnioskodawców („działania na rzecz zwiększenia frekwencji” przewidziane przez projekt skierowane są wyłącznie do tych grup, od których partia rządząca oczekuje ponadprzeciętnego poparcia) działania na rzecz zmniejszenia nierówności wyborczych co do zasady należy przyjmować przychylnie – jeśli poparte są rzetelną analizą potwierdzającą, że odpowiadają na realne problemy, a koszty podejmowanych działań zachowują właściwą proporcję do wartości osiągniętych efektów. Jednak wnioskodawcy nie przedstawili takiej analizy, nie wykazali,

³ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2897, 22 grudnia 2023, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C7638BEA032AA704C12589210041822B/%24File/2897.pdf>.

że problem dostępu do lokali wyborczych jest rzeczywiście istotny, ani nie przeanalizowali kosztów wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Takie koszty natomiast byłyby bardzo poważne, przy czym chodzi tu zarówno o bezpośrednie koszty finansowe powołania dodatkowych kilku tysięcy obwodów, jak i o koszty niefinansowe: konieczność znalezienia i wyszkolenia dodatkowych kilkudziesięciu tysięcy członków OKW. Trzeba również pamiętać, że przy większej liczbie małych obwodów pogorszyłyby się warunki do prowadzenia akcji kontrolnych (tak przez mężów zaufania, jak i obserwatorów społecznych). Z drugiej strony „mechaniczna” zasada powoływania nowych obwodów, nieprzewidująca jakiegokolwiek analizy rzeczywistych potrzeb w danej lokalizacji, w połączeniu z faktem, że nowelizacja posługuje się pojęciem „miejscowości”, zaś kodeks wyborczy w kontekście podziału gmin na okręgi wyborcze odwołuje się do „jednostki pomocniczej gminy”, może wręcz prowadzić do tworzenia obwodów w sposób nieracjonalny, nie tylko jeśli chodzi o koszty (finansowe i organizacyjne), ale także ze względu na wygodę mieszkańców.

Zapewnienie sprawnego przebiegu głosowania i liczenia głosów wymaga stałego doskonalenia procedur oraz dbania o to, by doświadczenie uczestników tego procesu – od Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego aż

do członków komisji obwodowych – kumulowało się, tak by w kolejnych wyborach sprawniej rozwiązywane były znane już problemy. Rewolucyjne zmiany w rozwiązaniach prawnych (podobnie jak rewolucyjne zmiany kadrowe) na pewno by temu nie sprzyjały. Zmiany punktowe, poparte starannymi analizami, mające rozwiązać precyzyjnie zdefiniowane problemy, mogą być oczywiście zasadne, a w niektórych przypadkach – jak rezygnacja z systemu dwóch komisji obwodowych czy szersze dopuszczenie głosowania korespondencyjnego – mogłyby polegać na powrocie do już sprawdzonych rozwiązań. Poważne zmiany systemowe – np. wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców – powinny być wprowadzane na zasadzie ponadpolitycznego porozumienia, z dużym wyprzedzeniem i po bardzo starannym przygotowaniu.

Jedynie sprawnie przeprowadzane procedury głosowania i liczenia głosów mogą być rzeczywiście skutecznie kontrolowane ze względu na ich prawidłowość i uczciwość. Wprawdzie sama sprawność nie jest z uczciwością i prawidłowością tożsama, a chaos i błędy nie muszą być (i najczęściej nie są) wynikiem celowego postępowania, to jednak w działaniach na rzecz uczciwości wyborów pierwszorzędym zadaniem musi być dbałość o ich właściwą organizację.

Jacek Haman – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

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



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-66544-92-5