

Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy

pod redakcją:

**Leny Kolarskiej-Bobińskiej
Jacka Kucharczyka
Jarosława Zbieranka**

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM OBYWATEL I PRAWO

Raport powstał w ramach projektu „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych z finansowym wsparciem Ambasady Królestwa Niderlandów.

Koordynator Programu:
Jarosław Zbieranek
tel. (022) 556 42 73
e-mail: jaroslaw.zbieranek@isp.org.pl

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub częściowo możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN 83-89817-26-8

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (48 22) 55 64 260
fax (48 22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (48 22) 629 80 38; fax (48 22) 629 80 36
e-mail: owpsim@post.pl

Spis treści

Wstęp	7
<i>Prof. Lena Kolarska-Bobińska</i> Czerwona kartka wyborcza	9
<i>Jarosław Zbieranek</i> W stronę reformy procedur głosowania w Polsce	15
<i>Prof. Lena Kolarska-Bobińska, minister Kazimierz W. Czaplicki, prof. Marek Chmaj, prof. Krzysztof Skotnicki, dr Jarosław Och</i> Dyskusja panelowa: Jak zmodernizować system wyborczy, by stał się „przyjazny” obywatelom?	29
<i>Jarosław Zbieranek</i> Projekt wprowadzenia w wyborach i referendach instytucji pełnomocnika	53
<i>Prof. Andrzej Sokala</i> Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach	59
<i>Jarosław Zbieranek</i> Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego	67

Wstęp

Instytut Spraw Publicznych od wielu lat prowadzi badania nad przyczynami niskiej partycypacji wyborczej Polaków oraz proponuje rozwiązania zmierzające do modernizacji systemu wyborczego w celu uczynienia go bardziej dostępnym i przyjaznym obywatelom. W 2003 r. wystąpiliśmy z propozycją dwudniowego referendum europejskiego. Wydłużenie czasu głosowania, ale także szeroka debata wywołana przez propozycje ISP, przyczyniły się znacząco do przekroczenia wymaganego konstytucyjnie progu frekwencji. Zaproponowaliśmy także inne zmiany modernizujące system wyborczy, ale nie spotkały się one z poparciem Ustawodawcy.

Po sukcesie dwudniowego referendum oczekiwaliśmy kontynuacji debaty nad sposobami zwiększenia uczestnictwa Polaków w wyborach i referendach. Tak się, niestety, nie stało i już rok po sukcesie referendum akcesyjnego, w wyborach do Parlamentu Europejskiego wzięło udział zaledwie 20% uprawnionych wyborców. Tak katastrofalnie niska frekwencja nie wywołała jednak żadnej refleksji po stronie klasy politycznej (rządu i opozycji), pomimo że powinna ona stanowić poważne ostrzeżenie dla wszystkich, dla których ważny jest kształt polskiej demokracji.

Na przełomie 2004 i 2005 r. Instytut Spraw Publicznych po konsultacjach z ekspertami przygotował projekty nowelizacji prawa wyborczego, które miały sprzyjać zwiększeniu frekwencji wyborczej. Propozycje Instytutu Spraw Publicznych zostały przedstawione w postaci konkretnych zapisów prawnych Komisji Ustawodawczej Sejmu RP, która zajmowała się przygotowaniem zmian w prawie wyborczym. Niestety, jej członkowie zaabsorbowani kwestią zmiany sposobu rozdziału mandatów nie znaleźli nawet czasu na rzeczową debatę nad

rozwiązaniami mającymi zwiększyć partycypację obywateli w wyborach. Zgłaszane przez Instytut propozycje zostały w całości odrzucone.

Katastrofalny stopień partycypacji wyborczej w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. potwierdza konieczność zdecydowanych działań na rzecz modernizacji prawa wyborczego i rozbudowy długookresowych programów aktywizacji obywatelskiej. Prekazując w niniejszej publikacji dorobek prac badawczych ISP, wzbogacony zapisem dyskusji panelowej, która miała miejsce na konferencji „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” 27 października 2005 r., wyrażamy nadzieję, że działania takie zostaną jak najszybciej podjęte przez nowy Parlament i rząd.

*prof. Lena Kolarska-Bobińska
dr Jacek Kucharczyk
Jarosław Zbieranek*

Prof. Lena Kolarska-Bobińska

Czerwona kartka wyborcza¹

Po każdym kolejnych wyborach tytuły w prasie głoszą, że tym razem padł rekord niskiej frekwencji. Jednak okazuje się, że przy następnych wyborach frekwencja jest jeszcze niższa. I choć z wyborów na wybory spada uczestnictwo, rozpoczyna się dyskusja, która w zasadzie brzmi tak samo. Część komentatorów bije na alarm, mówiąc o niskiej legitymizacji władzy, którą wybrało tak mało osób. Polska znajduje się w tym względzie nie tylko za wieloma krajami Europy, ale także całego świata.

Inni uspokajają, że wszędzie na świecie maleje uczestnictwo w życiu publicznym, a rośnie niechęć wobec polityków oraz obojętność i brak zainteresowania polityką. Dowodzą też, że Polacy, nawet na początku przemian, nie włączyli się aktywnie w życie publiczne, co związane jest z utrwalonym przez wieki stosunkiem do państwa oraz z naszą kulturą polityczną. Absencja wynika też, ich zdaniem, z braku wykształcenia dużej części społeczeństwa oraz z uchylania się od odpowiedzialności za życie publiczne. Jedni mówią, że winne jest społeczeństwo, inni, że historia czy kultura.

¹ Artykuł ukazał się w dzienniku „Rzeczpospolita” z 24 października 2005 r.

Niechęć wobec polityków

W każdym z tych wyjaśnień kryje się jakaś część prawdy, ale fakty są następujące. W ostatnich latach gwałtownie spadało zaufanie obywateli do instytucji demokratycznych. Teraz większość społeczeństwa odmówiła udziału w wyborach. Obserwujemy wyraźną tendencję spadku i tak niskiego uczestnictwa w głosowaniu, pomimo że rośnie poziom wykształcenia obywateli, „przyzwyczajamy się” do procedur demokratycznych, a kampanie wyborcze stają się coraz bardziej profesjonalne. Pytanie zasadnicze brzmi więc, nie tylko dlaczego tak mało Polaków chce uczestniczyć w wyborach, ale dlaczego idzie do nich za każdym kolejnym razem coraz mniej osób. I co zrobić, aby ten proces zatrzymać.

Przed wszystkim malejący udział w głosowaniu należy zdefiniować jako ważny problem naszej demokracji, a nie jako stan normalny. Uczestnictwo w życiu publicznym i w wyborach nigdy nie było przedmiotem zainteresowania elit po 1989 roku. Elity, które rządzą demokratyczną Polską, uczyły się polityki w czasach, gdy obywatele szli karnie do wyborów, a ogłaszana frekwencja, bez względu na stan faktyczny, wynosiła blisko 100%. Opozycja nie mogła, a działacze PZPR nie musieli zabiegać o poparcie społeczne. Co więcej, działacze opozycji żywili mocne przeświadczenie, że dysponują ogromnym poparciem społecznym. Po odzyskaniu wolności oczywistym wydawało się, że wystarczy zagwarantować obywatelom możliwość uczestniczenia w uczciwych wyborach, by masowo z tego prawa korzystali.

Duża frekwencja wyborcza zaczęła być też postrzegana przez wielu polityków jako zagrożenie dla procesu wdrażania reform. Obawiano się bowiem ich zahamowania, jeśli do urn pójdą zawiedzeni obywatele wybierając ugrupowania populistyczne. Również casus Tymińskiego zaciążył na stosunku elit do uczestnictwa w wyborach.

Więzi polityków z wyborcami nawiązywane były przez ostatnie kilkanaście lat tylko tuż przed samymi wyborami. Nie prowadzono dialogu, nie wyjaśniano ludziom racji podejmowanych przez władze decyzji, nie przekonywano do reform. Nie było też żadnych akcji edukacyjnych ani programów wyjaśniających prawa i obowiązki obywateli w systemie demokratycznym i znaczenie głosowania. Wyborcy czu-

li się traktowani instrumentalnie, a nikt tego nie lubi. Powstało coraz silniejsze wrażenie, że oni potrzebują mnie tylko po to, abym wrzucił kartkę do urny. A potem i tak robią, co im się żywnie podoba. Dlatego przedwyborcze gorączkowe próby pozyskania poparcia przynoszą często odwrotny skutek do zamierzonego.

Rekordowo niska frekwencja wyborcza oznacza więc przede wszystkim czerwoną kartkę dla polskich elit politycznych za sposób uprawiania polityki. Co więcej, za sprawą skandali i korupcji, która towarzyszy każdej kolejnej ekipie, politycy stracili zaufanie jako grupa. Ludzie czują, że ich wybór niewiele zmieni, bo za każdym razem dochodzą do władzy elity zawłaszczające dla własnych celów państwo. I dlatego, paradoksalnie, tak mało osób uczestniczyło w tych wyborach, choć główne partie miały na sztandarach hasła odnowy życia publicznego.

Sytuację dodatkowo pogarszają anachroniczne procedury głosowania, które z pewnością nie ułatwiają udziału w wyborach, i których od lat nie można zmienić. Politycy, nie dostrzegając, że usuwa im się grunt pod nogami, torpedowali te inicjatywy ustawodawcze, które miały uczynić prawo wyborcze bardziej przyjazne obywatelom.

Konieczna zmiana procedur

Zmiana sposobu uprawiania polityki to długi proces, natomiast zmianę prawa wyborczego mógłby, nie czekając na kolejne wybory, podjąć jak najszybciej nowy parlament. Warto przypomnieć kilka pomysłów, które mają na celu umożliwienie uczestniczenia w wyborach osobom, które obecnie z różnych powodów nie mogą brać w nich udziału. Dzięki nim procedury głosowania stałyby się bardziej „przyjazne” dla obywateli, dostosowane do zmieniającego się stylu życia Polaków.

Nie doceniany jest brak podstawowej wiedzy i informacji Polaków na temat samych procedur wyborczych. Do wyborców powinny być wysyłane indywidualne zawiadomienia, które każdy uprawniony do głosowania otrzymywałby przed wyborami. Informowałyby one o lokalizacji właściwej komisji wyborczej, godzinach jej otwarcia, zasadach oddawania ważnego głosu. Stosowane jest to z powodzeniem

w wielu państwach europejskich. Zawiadomienia spełniałyby również rolę aktywizującą, stanowiąc swoiste „zaproszenie” do udziału w wyborach. Instytut Spraw Publicznych przygotował projekt takiego rozwiązania, jednak zostało ono tuż przed wyborami odrzucone w Sejmie. Tysiące lokali wyborczych w Polsce jest bardzo źle oznakowanych, po prostu trudno je znaleźć. Obwieszczenia są nieczytelne. Może się wydawać, że są to sprawy mało ważne, ale dla wielu wyborców bardzo istotne.

Media publiczne, a zwłaszcza telewizja, powinny nie tylko zachęcać obywateli do uczestnictwa, lecz przede wszystkim informować ich już na wiele dni przed wyborami o terminie głosowania, godzinach otwarcia lokali, sposobie oddawania głosów.

Wiele osób niepełnosprawnych i starszych nie ma praktycznej możliwości udania się do lokali wyborczych i głosowania. Instytut Spraw Publicznych na podstawie wcześniejszych propozycji Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), opracował projekt instytucji pełnomocnika. Wyborca niepełnosprawny (w stopniu znacznym i umiarkowanym), bądź starszy (który ukończył 75. rok życia) na swój wniosek mógłby ustanawiać wybranego przez siebie innego wyborcę – pełnomocnikiem, który głosowałby w jego imieniu i zgodnie z jego wolą. Zakłada się, że roli pełnomocnika będą podejmować się najbliżsi członkowie rodziny bądź opiekunowie. Projekt przewiduje zabezpieczenia, mające przeciwdziałać nadużyciom, do których należy m.in. wymóg sporządzania aktu pełnomocnictwa przez urzędnika i ograniczenie stanowiące, że jeden pełnomocnik, może przyjąć tylko jedno pełnomocnictwo. Niestety, również ta propozycja została odrzucona w Sejmie.

Dla wielu osób, które nie chcą bądź nie mogą udać się do lokali wyborczych, powinna istnieć możliwość głosowania korespondencyjnego. Warto też rozpocząć prace nad wykorzystaniem nowoczesnych procedur elektronicznych w wyborach. Z jednej strony umożliwiłoby to głosowanie poprzez Internet, z drugiej zaś – pozwoliło stworzyć elektroniczny rejestr wyborców. Dzięki temu można by głosować poza swoim miejscem zamieszkania bez dodatkowych formalności.

Ze względu na zmieniający się styl życia Polaków, warto wydłużyć czas trwania wyborów do dwóch dni oraz zmienić godziny otwar-

cia lokali wyborczych. Obecne uregulowania nie uwzględniają coraz większej mobilności obywateli, którzy z przyczyn służbowych lub po prostu rekreacyjnych – weekendy spędzają bardzo często z dala od miejsca zamieszkania.

Czas na Instytut Wyborczy

W Polsce nie ma instytucji zajmującej się działalnością badawczą, edukacyjną i analityczną dotyczącą problematyki wyborczej i promowania postaw obywatelskich. Obszar ten wykracza obecnie poza obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej i którejkolwiek z istniejących instytucji państwowych i pozarządowych. Sprawami takimi mógłby się zająć nowo powołany Państwowy Instytut Wyborczy (PIW). Mógłby on również przygotowywać propozycje modernizacji systemu wyborczego i opracowywać nowe propozycje rozwiązań. Szczególnie warto upowszechnić metody aktywizowania wyborców proponowane przez Radę Europy oraz doświadczenia innych państw Unii Europejskiej.

PIW mógłby również zająć się zaniedbaną dotąd edukacją obywatelską, zwłaszcza młodzieży. Chodzi tu o działania długofalowe toczące się również pomiędzy wyborami, a nie tylko o jednorazowe akcje mobilizacyjne.

Propozycje te nie zmieniają radykalnie stosunku Polaków do instytucji demokratycznych i istotnie nie poprawią frekwencji. Nie można jednak obawiać się zmian również w prawie wyborczym, gdy świat polityki i obywateli stają się sobie coraz bardziej obce i odległe.

Jarosław Zbieranek

W stronę reformy procedur głosowania w Polsce¹

- Stopień partycypacji wyborczej obywateli w Polsce jest coraz niższy. Sukcesywnie zwiększa się absencja wyborcza. W wyborach parlamentarnych w 2005 r. do urn nie dotarło blisko 60% uprawnionych do głosowania.
- Należy rozróżnić dwa rodzaje absencji wyborczej: zawinioną – kiedy wyborcy z własnej woli rezygnują z udziału w wyborach, i przymusową – kiedy niedostosowane do potrzeb wyborców procedury głosowania uniemożliwiają im udział w wyborach.
- W Polsce absencja przymusowa jest poważnym problemem. Dotyczy tysięcy osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku, którzy przebywają w swoich domach, a także licznych wyborców, którzy w czasie głosowania wypełniają inne obowiązki i nie są w stanie osobiście przybyć do lokali wyborczych w wyznaczonych godzinach.
- Należy podjąć rzeczową debatę nad reformą procedur głosowania w Polsce. W debacie tej pomocne mogą się okazać doświadczenia innych krajów. Osobiste głosowanie w lokalu wyborczym w ściśle określonym terminie nie może dłużej stanowić jedynej możliwości udziału w wyborach.

¹ Tekst ukazał się w czasopiśmie „Analizy i Opinie”, nr 52.

- Wprowadzenie alternatywnych metod głosowania dla szerokiej grupy wyborców może również sprzyjać ograniczeniu zjawiska absencji zawinionej i zaktywizować część wyborców, którzy z własnej woli rezygnują z udziału w głosowaniu.

Dwa rodzaje absencji wyborczej i dwie drogi ku jej ograniczeniu

Rozważania nad koniecznością zmian w systemie wyborczym, które pozytywnie wpłynęłyby na stopień partycypacji obywateli w wyborach, należałoby poprzedzić analizą samego zjawiska absencji wyborczej. Politolodzy rozróżniają jej dwa rodzaje: absencję zawinioną i absencję przymusową (np. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 166). Z pierwszym mamy do czynienia, gdy wyborcy świadomie rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną, jak: brak zaufania do polityków, niska motywacja do udziału w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej czy też zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa ma miejsce, gdy wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednak z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) nie bierze udziału w wyborach. Przeciwdziałanie obu rodzajom absencji wyborczej wymaga zastosowania różnorodnych działań i umiejętnego wykorzystania instrumentów uwzględniających ich specyfikę. Szczególnej rozwagi i ostrożności wymagają zmiany w prawie wyborczym, nie zawsze bowiem mogą się one okazać „lekiem na całe zło”.

Wykorzystanie instrumentów prawnych w celu „odgórnego” obniżenia poziomu absencji zawinionej, wydaje się sprzeczne z polskim modelem demokracji i konstrukcją ustrojową. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby szesnaście lat po przemianach 1989 r. możliwe było wprowadzenie w Polsce np. ustawowego obowiązku głosowania (jak ma to miejsce m.in. w Belgii, Grecji czy Włoszech, gdzie sankcją za nieuczestniczenie w wyborach może być wykreślenie z listy wybor-

ców, grzywna czy nawet kara aresztu). Przeciwni takiemu rozwiązaniu są także polscy wyborcy, uznając to rozwiązanie za niedopuszczalną „drogę na skróty”. Według badań CBOS z 2004 r., jedynie 12% respondentów popiera wprowadzenie w Polsce obowiązku głosowania.

Sztuczne i całkowicie chybione wydaje się również wprowadzenie do polskiego systemu prawa wyborczego zapisów zmierzających do zagwarantowania wysokiej frekwencji wyborczej poprzez zakazy i ograniczenia w handlu, a nawet w przemyśle rozrywkowym, obowiązujące w okresie wyborów. Takie kuriozalne rozwiązanie zastosowano m.in. w Chile. Zgodnie z art. 116 tamtejszej *Ustawy o głosowaniach ludowych*: „W dniu wyborów, aż do czterech dni po zamknięciu lokali wyborczych nie mogą funkcjonować teatry, kina i miejsca spektakli, wydarzeń sportowych, kulturalnych i artystycznych. Zamknięte muszą być również firmy handlowe sprzedające konsumentom napoje alkoholowe zarówno w środku, jak i na zewnątrz”. Nie jest to zresztą rozwiązanie całkiem obce polskim wyborcom – w podobnym kształcie było bowiem stosowane w II RP. Na mocy postanowień art. 64 *Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r.* „W przeddzień wyborów, począwszy od godziny 6 wieczorem i przez cały dzień wyborczy sprzedaż, wyszynk lub podawanie trunków alkoholowych są zakazane na całym obszarze wyborczym”.

Skuteczne niwelowanie zjawiska zawinionej absencji wyborczej powinno opierać się przede wszystkim na przeprowadzaniu rozbudowanych i długoterminowych programów edukacji i aktywizacji obywateli, tak aby wyborcy poznali wagę swojego głosu i korzyści płynące z uczestniczenia w głosowaniu. Wiele zależy również od polityków, którzy powinni podjąć mozolną pracę nad odbudową prestiżu i uznania dla klasy politycznej wśród obywateli. Zmiany prawne powinny jedynie wspomagać te działania, a przykładem mogłoby być choćby wprowadzenie zakazu kandydowania do parlamentu osób skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Zupełnie inny charakter powinny mieć metody ograniczania absencji przymusowej. Państwo – poprzez odpowiednio skonstruowany system prawa wyborczego – ma wręcz obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi możliwości skutecznego udziału w głosowaniu. Jej brak

sprawia, że konstytucyjna zasada powszechności wyborów nie jest zagwarantowana, co wymaga możliwie szybkiego wprowadzenia zmian. Szczególnie ważne jest stworzenie i zagwarantowanie wyborcom dogodnych dla nich procedur i trybów głosowania. W sytuacji, kiedy z przyczyn technicznych duża grupa wyborców nie może wziąć udziału w wyborach, a dla równie licznej ten udział jest znacznie utrudniony, działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy powinny otrzymać bezwzględny priorytet.

Polska na szarym końcu Europy

Analizując obowiązujące w Polsce procedury głosowania, trudno nie odnieść wrażenia, że polski system wyborczy jest w tym zakresie jednym z najbardziej konserwatywnych w Europie. Zgodnie z prawem wyborczym, polski wyborca może bowiem głosować jedynie osobiście w lokalu wyborczym. Od zasady tej istnieje tylko jeden, ograniczony do bardzo wąskiej grupy wyborców i stosowany jedynie podczas niektórych wyborów, wyjątek. W szpitalach i zakładach opieki społecznej można bowiem przeprowadzić głosowanie za pomocą urny pomocniczej, z którą do łóżek pacjentów i pensjonariuszy udają się członkowie, mającej tam siedzibę, obwodowej komisji wyborczej. Wyjątek ten nie obejmuje jednak osób niepełnosprawnych i starszych, które przebywają w swoich domach, co powoduje, że bardzo wielu wyborców jest zmuszonych do rezygnacji z głosowania, ponieważ nie są w stanie dotrzeć o własnych siłach do lokali wyborczych. Do tych osób pozbawionych faktycznej możliwości udziału w wyborach należy również zaliczyć osoby czasowo chore, obciążone obowiązkami służbowymi, udające się w nieprzewidzianą podróż w przeddzień wyborów, marynarzy okrętów wojennych itp.

Brak alternatywnych wobec głosowania osobistego w lokalu wyborczym metod oddawania głosu jest ewenementem w Europie. W przeważającej większości krajów europejskich z powodzeniem stosuje się różnorodne procedury usuwające wszelkie trudności i w największym stopniu ułatwiające wyborcom głosowanie. W rezultacie

wyborcy, którzy z różnych przyczyn nie mogą udać się do lokali wyborczych, mogą z powodzeniem skorzystać z innego (a często nawet wybrać z kilku) sposobu skutecznego uczestniczenia w wyborach. Takie rozwiązania wpływają na ograniczanie zjawiska przymusowej absencji wyborczej sprawiając, że wybory są w pełni powszechne i demokratyczne. W obliczu kształtowania się szybko rozwijających się, nowoczesnych, obywatelskich społeczeństw informacyjnych system wyborczy zachowuje przez to swoją elastyczność, dostosowując się do potrzeb i oczekiwań wyborców.

Wszyscy polscy wyborcy muszą mieć zagwarantowaną możliwość głosowania

Konieczne jest podjęcie rzeczowej debaty nad wprowadzeniem takich modyfikacji procedur wyborczych, które zapewniłyby wszystkim polskim wyborcom możliwość uczestniczenia w głosowaniu. Jest to obowiązek spoczywający na państwie, który wypływa z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Procedura głosowania w lokalu wyborczym musi zostać w możliwie krótkim czasie uzupełniona o co najmniej jedną alternatywną technikę głosowania. Poniżej przedstawiono ich propozycje i choć niektóre z nich – z różnych powodów – wydają się trudne do wprowadzenia w polskich realiach, wszystkie powinny być wzięte pod uwagę i przeanalizowane w toku szerszych badań i analiz poprzedzających konieczną zmianę prawa wyborczego.

Głosowanie przez pełnomocnika

Institucja pełnomocnika występuje w prawie wyborczym: Francji, Belgii, Holandii i Wielkiej Brytanii. Nawiązując do popularnej konstrukcji znanej z prawa cywilnego, opiera się na założeniu, iż wyborca, który z różnych przyczyn nie jest w stanie udać się do lokalu wyborczego i oddać głosu osobiście, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w jego imieniu. Pełnomocnik na podstawie udzielonego

i potwierdzonego stosownym aktem pełnomocnictwa udaje się więc do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją i wrzuca do urny. Z reguły rozwiązanie to jest skierowane do wąskiej, ściśle określonej grupy wyborców (w Belgii i we Francji dotyczy osób niepełnosprawnych, starszych, wojskowych, urzędników państwowych wykonujących swoje obowiązki poza granicami państwa). Procedury ustanawiania pełnomocnika na wybory różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach. Zwykle doniosłość pełnomocnictwa jest poświadczana w sposób urzędowy, a pełnomocnik dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa, które przedstawia właściwej komisji wyborczej.

Ważne zagadnienie stanowi także ograniczenie liczby pełnomocnictw, jakie może przyjąć jeden wyborca. Ma ono służyć uniknięciu niebezpiecznego skupiania kilkunastu pełnomocnictw przez jedną osobę. Najbardziej restrykcyjna jest pod tym względem regulacja belgijska, zgodnie z którą można przyjąć tylko jedno pełnomocnictwo.

Z całą pewnością instytucja pełnomocnika jest znacznym ułatwieniem procedury głosowania, przyczyniając się do znacznie skuteczniejszego wypełniania zasady powszechności wyborów – w szczególności, jeżeli jej beneficjentami są osoby, które możliwości głosowania są z różnych przyczyn pozbawieni, bądź możliwość taka jest znacznie utrudniona. Jednak oprócz ewentualnych zalet takiego rozwiązania, część ekspertów prawa konstytucyjnego wskazuje na ułomność zasady bezpośredniości i tajności głosowania, jakie w przypadku głosowania za pośrednictwem pełnomocnika mogą wystąpić. Wspomina się również o braku gwarancji, czy pełnomocnik zagłosuje zgodnie z preferencjami, jakie przekazał mu wyborca udzielający pełnomocnictwo. Zwolennicy tego rozwiązania nie zgadzają się z taką interpretacją – argumentując, że zasada bezpośredniości nie jest równoznaczna z głosowaniem osobistym, a instytucja pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach, powinna się opierać na zaufaniu. Jeżeli go brakuje, wyborca nie musi skorzystać z tej możliwości.

Instytucja pełnomocnika po raz pierwszy miała szansę być wprowadzona do polskiego systemu wyborczego w 1992 r. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego zgłaszano

ten postulat (w 2000 r. w ramach prac nad projektem ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, w 2003 r. w toku prac nad projektem *Ustawy o referendum krajowym*), jednak nie spotkał się on – mimo wyraźnego poparcia ze strony Państwowej Komisji Wyborczej – z akceptacją posłów. Ostatnio intensywne próby wprowadzenia instytucji pełnomocnika (propozycja dotyczyła jedynie wąskiej grupy wyborców – osób niepełnosprawnych i starszych) podejmował Instytut Spraw Publicznych w 2005 r., przy okazji prac nad nowelizacją ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, a także ustawy *o Wyborze Prezydenta RP*. Opracowany przez ISP we współpracy z PKW i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi, projekt wprowadzenia do prawa wyborczego instytucji pełnomocnika zawierał wiele mechanizmów pozwalających uczynić z tej instytucji bezpieczny tryb głosowania i – co ważne – stanowiący często jedyny sposób udziału w wyborach osób przykutych do swych łóżek. Niestety, ostatecznie instytucja pełnomocnika została odrzucona w toku prac Komisji Ustawodawczej Sejmu RP.

Głosowanie z pomocą osoby upoważnionej

W trakcie prac nad projektem wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego instytucji pełnomocnika na przełomie 2004 i 2005 r. opracowano również jej zmodyfikowaną formułę. Rola osoby uprawnionej byłaby znacznie mniejsza niż pełnomocnika, bowiem mogłaby ona jedynie pobrać w imieniu wyborcy pakiet z materiałami wyborczymi (koperta, karta do głosowania, informacja o sposobie głosowania), dostarczyć do miejsca zamieszkania wyborcy, a następnie po zaznaczeniu przez niego swoich preferencji – przekazać do właściwej komisji wyborczej. Formuła taka byłaby więc hybrydą instytucji pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego i tzw. wędrującej urny wyborczej. Instytucja osoby upoważnionej miała być skierowana jedynie do wąskiej grupy osób niepełnosprawnych, mających możliwość wykorzystania pomocy osób, które opiekują się nimi na co dzień. Jednocześnie takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadą bezpośredniości i tajności głosowania, na ułomność których wskazują przeciwnicy instytucji pełnomocnika w klasycznej formule.

„Wędrująca urna wyborcza”

W wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej prawo wyborcze przewiduje możliwość dostarczenia urny wyborczej do miejsca zamieszkania wyborcy. Procedurę taką przewiduje ustawodawstwo m.in. Słowacji, Estonii, Litwy, Łotwy, Czech, Słowenii, Ukrainy. Z reguły do skorzystania z możliwości głosowania we własnym domu uprawnieni są wyborcy niepełnosprawni, starsi bądź przewlekle chorzy. Muszą oni zgłosić wniosek o zastosowanie tego trybu głosowania we właściwej komisji wyborczej i w ustawowo określonym terminie (np. zgodnie z regulacją słoweńską najpóźniej na trzy dni przed dniem wyborów). Umożliwia to przygotowanie listy osób, do których ma się udać komisja. Niektóre regulacje przewidują także wymóg załączenia stosownych dokumentów i zaświadczeń potwierdzających stan zdrowia uniemożliwiający głosowanie w lokalu wyborczym.

Z reguły do wyborcy udaje się kilku członków komisji wyborczej (np. przepisy słowackiej ordynacji wyborczej z 1998 r. wymagają udziału co najmniej dwóch z nich) z niewielką, przenośną urną wyborczą i materiałami wyborczymi. Wyborca po zakreśleniu swoich preferencji, wrzuca kartę do urny.

Przedstawione rozwiązanie spotyka się z ostrą krytyką ekspertów prawa wyborczego. Wskazują oni na trudności techniczne i organizacyjne, jakie napotyka komisja wyborcza i służby mające zapewnić bezpieczeństwo wyborom. Należy bowiem pamiętać, że członkom komisji mogą co do zasady towarzyszyć również mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, co w skrajnych przypadkach zwiększa liczbę osób pośrednio zaangażowanych w ten tryb głosowania do kilkudziesięciu. Brak skutecznych procedur zabezpieczających procedurę „wędrujących urn wyborczych” – jak pokazał przykład wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 r. – może prowadzić do fałszowania wyników wyborów na dużą skalę.

Głosowanie korespondencyjne

W wielu państwach Unii Europejskiej ustawodawca przewiduje możliwość głosowania za pośrednictwem poczty. Procedurę tę przewiduje

prawo wyborcze m.in. Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Estonii, Litwy, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Głosowanie korespondencyjne stanowi znaczne ułatwienie dla wyborców, w szczególności tych, którzy z przyczyn zdrowotnych bądź organizacyjnych nie są w stanie głosować w lokalu wyborczym. Procedury stosowane w poszczególnych krajach nieznacznie się różnią. Wyborcy, którzy wyrażają wolę głosowania korespondencyjnego (a w niektórych systemach wyborczych spełniają dodatkowe przesłanki), otrzymują pocztą z właściwej komisji wyborczej przesyłkę z materiałami wyborczymi. Z reguły składają się nań dwie koperty (duża i mniejsza), karta do głosowania i zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania (ewentualnie certyfikat wyborczy). Wyborca, który otrzymuje materiały, wypełnia kartę do głosowania, po czym umieszcza ją w mniejszej kopercie (bez żadnych oznaczeń) i wraz z zaświadczeniem o prawie do głosowania umieszcza w większej kopercie i wysyła pocztą na adres właściwej komisji wyborczej. Musi oczywiście zachować określone terminy, aby przesyłka dotarła do celu przed zakończeniem głosowania. Pracownicy organu wyborczego po otwarciu zewnętrznej koperty, sprawdzeniu i odnotowaniu w spisie wyborców danych zawartych w zaświadczeniu, wrzucają do urny zaklejoną mniejszą kopertę z kartą wyborczą.

Głosowanie korespondencyjne stanowi znaczne ułatwienie dla wyborców, w szczególności niepełnosprawnych i chorych. Możliwość oddania głosu w dogodnym momencie i w zaciszu własnego mieszkania jest również wysoko ceniona przez wyborców starszych. Z całą pewnością głosowanie przez pocztę wpływa na lepsze wypełnianie zasady powszechności wyborów i, co potwierdzają badania przeprowadzone m.in. w Niemczech i Wielkiej Brytanii, umożliwia podniesienie frekwencji wyborczej.

Przeciwnicy instytucji głosowania korespondencyjnego wskazują na koszty jej wprowadzenia, a także niebezpieczeństwo łamania zasady tajności w przypadku dostania się przesyłek w niepowołane ręce. Istnieje również możliwość wypełnienia karty wyborczej przez osobę niepowołaną, przez co może dojść do sytuacji ułomności zasady bezpośredniości. Wydaje się jednak, że właściwe działanie głosowania korespondencyjnego zależy w dużej mierze od stworzenia skutecznych mechanizmów zabezpieczających, a także ścisłej współpracy organów

państwowych odpowiedzialnych za organizację wyborów ze służbami pocztowymi.

Głosowanie korespondencyjne mogło zostać wprowadzone do polskiego systemu wyborczego w 2004 r. w czasie prac nad *Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego*. Z powodu braku gwarancji terminowego dostarczenia przesyłek wyborczych przez Poczta Polską i licznych niedociągnięć technicznych projektu (został on zgłoszony przez grupę posłów w bardzo późnej fazie prac legislacyjnych, bez przeprowadzenia odpowiednich konsultacji, ekspertyz itp.) propozycję ostatecznie odrzucono.

Głosowanie przedterminowe

Znacznym udogodnieniem dla wyborców jest również tzw. głosowanie przedterminowe. Ten tryb umożliwia oddawanie głosów we wskazanych miejscach – najczęściej urzędach pocztowych (dlatego też jest on często łączony z głosowaniem korespondencyjnym, stanowiąc *sui generis* jego „mniejszą formułę”) – w dłuższym okresie przed dniem wyborów. Rozwiązanie takie umożliwia skuteczne oddanie głosu przez tych wyborców, którzy z różnych przyczyn nie będą mogli uczynić tego we właściwym dniu wyborów. Jest to tryb stosowany w państwach skandynawskich, a także m.in. na Litwie i w Estonii. Warunkiem koniecznym właściwego i w pełni bezpiecznego działania instytucji głosowania przedterminowego jest ścisła współpraca pomiędzy organami wyborczymi a urzędami, które przejmą na pewien okres część kompetencji komisji wyborczej. Przykładowo, na Litwie zgodnie z *Ordynacją wyborczą* z 2000 r., głosowanie przedterminowe odbywa się w urzędzie pocztowym, w godzinach pracy, a rozpoczyna się piątego dnia przed dniem wyborów. Nad właściwym przebiegiem głosowania czuwa we współpracy z Okręgową Komisją Wyborczą – naczelnik urzędu. Dysponuje on materiałami wyborczymi (karty do głosowania, obwieszczenia, koperty), a także spisem wyborców uprawnionych do głosowania. W urzędzie pocztowym zostaje również przygotowane specjalne pomieszczenie, w którym wyborcy mogą z zachowaniem zasad tajności oddać głos, po czym – podobnie jak w przypadku głosowania korespondencyjnego – karta do głosowania jest za-

klejana w kopercie i adresowana do właściwej komisji wyborczej. Warto podkreślić, że wszyscy pracownicy poczty zaangażowani w obsługę głosowania muszą się legitymować certyfikatem wydanym przez Komisję Wyborczą, a ich praca w razie potrzeby może być nadzorowana przez przedstawicieli komisji i obserwowana przez mężów zaufania komitetów wyborczych.

Przedstawiony tryb głosowania jest godny uwagi. Zdecydowanie powinien być jednak rozpatrywany w połączeniu z głosowaniem korespondencyjnym (jak to ma miejsce na Litwie), bowiem jedynie rozbudowana współpraca z organami pocztowymi zapewnia bezpieczeństwo głosowania, a także znacznie obniża koszty stosowania tej techniki.

Głosowanie elektroniczne (evoting)

Definicja *evotingu* obejmuje użycie technologii elektronicznych w procedurach związanych z wyborami, przy czym muszą one obejmować co najmniej akt oddawania głosu. Zgodnie z zakresem definicji, *evoting* obejmuje wiele technik głosowania:

- głosowanie za pomocą maszyny elektronicznej (znanej także pod polską nazwą „głosomatu”) w lokalu wyborczym;
- głosowanie za pomocą specjalnych kiosków internetowych umieszczonych w różnych miejscach publicznych;
- głosowanie z użyciem osobistego komputera podłączonego do sieci internetowej;
- głosowanie za pomocą telefonu komórkowego (z wykorzystaniem wiadomości SMS);
- głosowanie za pomocą interaktywnej telewizji.

Obecnie na świecie najbardziej zaawansowane są prace zmierzające do zastosowania elektronicznych maszyn do głosowania w lokalach wyborczych. Eksperymenty z użyciem „głosomatów” w lokalach wyborczych są przeprowadzane w licznych państwach Unii Europejskiej, m.in. w: Holandii, Francji i Belgii, Wielkiej Brytanii, Portugalii. Oprócz Unii Europejskiej elektroniczne maszyny w lokalach wyborczych testowane są w Norwegii i Szwajcarii, natomiast z powodzeniem już stosowane na dużą skalę w Stanach Zjednoczonych, Indiach i w Australii.

W Brazylii wyborcy korzystają z umieszczonych w miejscach publicznych elektronicznych kiosków, w których mogą oddać głos (na 110 mln uprawnionych do głosowania przypada tam blisko 400 tys. kiosków). Dzięki elektronicznym łączom wyniki wyborów są znane w ciągu minut po zakończeniu głosowania.

Głosowanie za pomocą połączonego z Internetem komputera osobistego jest przedmiotem badań w większości państw Unii Europejskiej. Na szczelbu Wspólnoty były przeprowadzane specjalne programy badawcze, m.in. CYBERVOTE, finansowane przez Komisję Europejską. W ich ramach przeprowadzono pilotażowe projekty zastosowania głosowania przez Internet. Technikę tę testuje się m.in. w: Holandii, Niemczech, Szwecji, Hiszpanii i Estonii. Rozbudowany program pilotażowy, który obejmował również głosowanie za pomocą telefonów komórkowych, przeprowadziła Wielka Brytania.

Głosowanie elektroniczne cechuje nowoczesność, duża efektywność i prostota. Ponieważ jednak na pojęcie *evotingu* składają się różnorodne techniki głosowania, korzyści płynące z ich zastosowania również są odmienne.

Zastosowanie maszyn do głosowania (w lokalach wyborczych bądź w specjalnych kioskach) oznacza przede wszystkim usprawnienie procedur organizowania i przeprowadzania wyborów. Dotyczy to w szczególności identyfikacji wyborców i ustalania wyników głosowania (elektroniczne liczenie głosów, bardzo szybkie przesyłanie danych do „centrali”). Użycie „głosomatów” jest również łatwe w użyciu dla wyborców i znacznie dogodniejsze niż klasyczne wypełnianie kart do głosowania.

Głosowanie za pomocą Internetu i telefonów komórkowych stanowi (podobnie jak głosowanie korespondencyjne) znaczne udogodnienie dla grupy wyborców, którzy z różnych przyczyn nie mogą udać się do lokali wyborczych (a więc również osób niepełnosprawnych, chorych, starszych). Przeprowadzenie głosowania internetowego dla wyborców przebywających za granicą pozwala uniknąć organizowania kosztownych (a często przynoszących bardzo niskie wyniki – *vide* Polska) głosowań w placówkach dyplomatycznych. Niektórzy z ekspertów wskazuje również na wpływ tej techniki głosowania na zwiększenie frekwencji wyborczej, zwłaszcza wśród najmłodszych wyborców.

Wdrożenie technik e-votingu wiąże się z dużymi kosztami. Przy zastosowaniu elektronicznych maszyn do głosowania obejmują one m.in. koszt tych maszyn, a także systemu obejmującego spis wyborców, identyfikację, przesyłanie danych, ustalanie wyników i obsługę. Przy stosowaniu techniki oddawania głosu przez Internet wymagane jest zastosowanie szczególnie zaawansowanych środków bezpieczeństwa. Aby ta technika mogła skutecznie działać, nieodzowny jest również powszechny dostęp obywateli do sieci internetowej.

Głosowanie za pomocą telefonu komórkowego (a niekiedy również Internetu) jest krytykowane za skrajne trywializowanie aktu głosowania. Konstytucjoniści wskazują również na problem ułomnej realizacji zasady bezpośredniości i równości wyborów – trudno bowiem w pełni zagwarantować, iż głosować będzie osoba uprawniona (podobne zastrzeżenia występują w przypadku „klasycznego” głosowania korespondencyjnego).

Podsumowanie

Wybory są wydarzeniem o ogromnej doniosłości – stanowią jeden z najważniejszych wyznaczników prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa. Konieczne jest zainicjowanie rzeczowej debaty nad modernizacją procedur głosowania w Polsce. Osobiste głosowanie w lokalu wyborczym musi zostać uzupełnione przez inną technikę (bądź techniki) głosowania, uwzględniającą specyficzne potrzeby części wyborców. Państwo ma obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom możliwości udziału w wyborach. Zagwarantowanie skutecznego wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów i wyeliminowanie zjawiska absencji przymusowej musi uzyskać bezwzględnie charakter działań priorytetowych.

Należy podkreślić, że wprowadzenie alternatywnych metod głosowania dla szerszej grupy wyborców może również zaktywizować wyborców, którzy obecnie z własnej woli rezygnują z udziału w wyborach, a więc oddziaływać na zmniejszenie zjawiska absencji zawnionej.

Dotychczasowe próby wprowadzenia do polskiego systemu prawa wyborczego nowych technik głosowania miały charakter przypadkowy, były formułowane „za pięć dwunasta” i nie zostały poparte szerokimi analizami i badaniami. Być może właśnie stąd bierze się wyraźna niechęć niektórych ekspertów do modyfikacji procedur głosowania – uzasadniana troską o bezpieczny i uczciwy przebieg wyborów. Wydaje się, że propozycja przygotowana rzetelnie, stanowiąca efekt poważnych prac legislacyjnych i licznych konsultacji rozwieje te obawy.

Dyskusja panelowa: Jak zmodernizować system wyborczy, by stał się „przyjazny” obywatelom?¹

Lena Kolarska-Bobińska:

Bardzo serdecznie zapraszam Państwa do udziału w panelu dyskusyjnym. Zapraszam panelistów: profesora Marka Chmaja z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, pana Ministra Kazimierza Czaplickiego z Państwowej Komisji Wyborczej, doktora Jarosława Ocha z Uniwersytetu Gdańskiego i profesora Krzysztofa Skotnickiego z Uniwersytetu Łódzkiego.

Marek Chmaj:

Szanowni Państwo, w tytule tego panelu jest przewrotne pytanie: jak zmodernizować system wyborczy, by stał się przyjazny obywatelom. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że realizacja kilku postulatów wpłynie na zwiększenie partycypacji społecznej w wyborach. Między innymi warto się zastanowić nad zwiększeniem potencjalnego grona głosujących. Dzisiaj czynne prawo wyborcze według art. 62 Konstytucji przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 rok życia. Tymczasem okazuje się, że obecnie bardzo szybko pod względem emocjonalnym i intelektualnym dojrzewa młodzież, co rodzi pytanie czy nie warto by obniżyć wiek wyborczy do 16 roku życia? Zwiększymy w ten sposób krąg elektoratu, a ponadto zyskamy dwa roczniki, które z reguły są aktywne politycznie. Zwróćcie Państwo uwagę, że mło-

¹ Panel dyskusyjny był częścią konferencji „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 27 października 2005 r.

dzież jest bardzo zainteresowana, tym, co się dzieje na scenie politycznej. Uczymy w szkołach podstawowych o tym, jaka jest waga społeczeństwa obywatelskiego, co to jest patriotyzm, jaka jest historia naszego kraju. Oczywiście na razie Konstytucja nie daje takiej możliwości, ale skoro się słyszy postulaty o IV Rzeczypospolitej, tę jedną zmianę warto rozważyć. W obecnych warunkach możliwe jest wprowadzenie czynnego prawa wyborczego od 16 roku życia tylko w wyborach na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta, ponieważ Konstytucja o powoływaniu tego organu po prostu nic nie mówi, a odpowiednia zmiana w ustawie mogłaby być zrobiona, chociażby na próbę. Nie byłoby to jednak najszcześniejsze, bo warto by było zacząć od wyborów do rady gminy, poprzez uczenie młodzieży partycypacji w wyborach na szczeblu najniższym.

Kolejna kwestia to obniżenie kosztów wyborów i ułatwienie uczestnictwa. Ponieważ Internet stał się obecnie niezwykle powszechny, no może nie tak jakbyśmy tego oczekiwali, możliwość głosowania internetowego staje się palącym problemem. Kiedy można by było wprowadzić taką modernizację do systemu wyborczego? Odpowiedź jest prosta: najszybciej, jak to jest tylko technicznie możliwe. Skoro uzyskujemy pewność, że oddany przez Internet głos jest zabezpieczony podpisem elektronicznym, a nikt nie jest w stanie wpłynąć metodami nielegalnymi na wynik głosowania, to wtedy powinniśmy taką możliwość wprowadzić. Rozwiązanie to ma wiele dobrych cech, po pierwsze – oddajemy głos gdziekolwiek tylko jesteśmy, czy u siebie w mieście, czy na wakacjach, wszędzie, gdzie mamy dostęp do Internetu. Po drugie – znacznie obniża się liczba osób, które będą bezpośrednio uczestniczyć w procesie wyborczym w danej komisji wyborczej, w związku z tym odchudzimy skład samych komisji, ponieważ nie będzie już wymogu, żeby były takie liczne. Po trzecie – można by było wtedy drukować mniej kart do głosowania, co wpłynie być może na obniżenie kosztów.

W prawie polskim nie można głosować listownie, ale głosowanie za pomocą poczty ma swoich zwolenników i przeciwników. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że w różny sposób może to wpływać na wynik wyborów. Co do tej kwestii wypowiadać bym się już nie chciał, będzie zapewne o tym mówił pan minister Czaplicki.

Kolejna kwestia to czas głosowania. Obecnie okazuje się, że czas głosowania jest za krótki, zwłaszcza w kontekście mieszczuchów, którzy wykorzystują weekend na wyjazdy poza miasto. Świat stał się mały, wyjeżdżamy i wracając pod wieczór wpadamy w dużych miastach w korki, które uniemożliwiają udział w akcie wyborczym. Może więc warto wrócić do rozwiązań przyjętych w referendum akcesyjnym i przeprowadzić głosowanie dwudniowe. Zdaję sobie sprawę, że to znacznie podroży koszty, ale być może przysłuży się znacząco na wzrost frekwencji i udziału w wyborach. System wyborczy, który umożliwi obywatelom branie udziału w głosowaniu, jest systemem przyjaznym. W trakcie mojej praktyki akademickiej, okazało się, że wielu młodych ludzi nie bierze udziału w wyborach, ponieważ mają daleko do domu. Jeżeli ktoś ma jechać, żeby głosować do Drawska Pomorskiego, czy Zielonej Góry, a na stałe mieszka lub pracuje w Warszawie, to po prostu rezygnuje z udziału w akcie wyborczym. W Warszawie jest oficjalnie zameldowanych nieco ponad 1,5 mln mieszkańców, a mieszka na pewno ponad 2 mln osób. Zwróćmy uwagę, że jest to ogromna rzesza ludzi, którzy mieszkają daleko od swojego miejsca zameldowania. Obecny system wyborczy nakazuje, aby wziąć w swoim okręgu wyborczym w urzędzie zaświadczenie, które umożliwi danej osobie głosowanie w dowolnym miejscu w kraju. Można zatem postawić pytanie: czy przyjazny system wyborczy nie może umożliwić wzięcie zaświadczenia w jakimkolwiek urzędzie gminnym, miejskim? Czy ci, młodzi ludzie muszą jechać do siebie? A może akurat nie mogą, a może przypomnieli sobie o wyborach dzień, czy dwa przed nimi i chcieliby w jakimkolwiek urzędzie wziąć odpowiednie zaświadczenie. Przy obecnych możliwościach komunikowania się wpłynęło by to na zwiększenie frekwencji i zwiększenie zainteresowania wyborami.

Kolejna kwestia to identyfikacja posłów z ich okręgiem wyborczym. Zwróćmy uwagę na rzecz dalece niepokojącą, a czasami naganą. Poseł bierze udział w wyborach, startuje z danego okręgu wyborczego, jest reprezentantem całego narodu, ale utożsamianie się posła ze swoim okręgiem wyborczym jest niewielkie. Z drugiej strony okazuje się, że obywatel bardzo często nie wie, jakie są granice jego okręgu wyborczego. Jest to sytuacja wysoce niepokojąca. Obecnie mamy

41 okręgów wyborczych, kiedyś było ich więcej, ponad 50. Ale przeciętny Polak, nawet prawnik, czy politolog będzie miał problem z określeniem granic własnego okręgu wyborczego. Mniej więcej się orientuje, ale do końca nie jest pewny, w którym okręgu wybiera się których posłów. Oczywiście, może się zorientować oglądając piękne plakaty, czy *bilbordy* wyborcze, prezentujące twarze kandydatów, więc po tym może mieć pewną świadomość, kto kandyduje, ale później nie do końca ma świadomość kogo wybrał, bo nie każdy czyta sprawozdanie PKW. Nie wiemy, kto nas reprezentuje, który poseł jest od nas, który powinien mieć dyżury poselskie, do kogo możemy pójść z naszymi sprawami. Co więcej, obecny system wyborczy umożliwia ucieczkę z okręgu wyborczego. Poseł, który się dostał do Sejmu z Zielonej Góry i który nie dochował obietnic wyborczych, co więcej, który nie pojawiał się w swoim okręgu wyborczym, może dzięki układowi partyjnym kandydować następnym razem z Przemysła, Białegostoku czy z Gdańska, co powoduje pewien brak odpowiedzialności. Jeżeli wiemy, że jakiś poseł się z nami utożsamia, że jest dumny z tego, że nas reprezentuje, że jest z danego okręgu wyborczego, my również baczniej obserwujemy jego pracę. Wiemy: to jest nasz poseł, to są nasi posłowie. Czy są potrzebne okręgi jednomandatowe, czy nie? Nie muszą być. Mogą być, ale nie muszą. Natomiast muszą być okręgi wyborcze, z którymi się identyfikujemy, o tym nie możemy zapominać. W związku z tym trzeba zmienić kształty okręgów wyborczych, spowodować, że one będą oparte na jakimś kryterium, dzięki czemu je zapamiętamy, przy czym nie mogą to być powiaty. Tych mamy obecnie około 300.

Następna, ostatnia już kwestia to problem finansowania wyborów. Otóż zwróćmy uwagę, że sytuacja, w której obywatele, wyborcy mają świadomość, że w wyborach narusza się przepisy ordynacji, zniechęca do partycypacji politycznej. Jeżeli nie ma jasnych reguł finansowania wyborów, jeżeli nie ma dużych sankcji za naruszenie tych reguł i jeżeli nie ma weryfikacji, to nie będzie możliwe społeczne akceptowanie takiego przeprowadzania kampanii wyborczej i takiego finansowania. Chciałbym tutaj pochwalić Instytut Spraw Publicznych, który zwracał na to uwagę już od pięciu, a właściwie sześciu lat. Było wiele na ten temat publikacji, wiele konferencji i widać, że dzięki m.in.

staraniom Instytutu wiele się w tej sprawie poprawiło, ale jeszcze więcej jest do naprawienia. Dziękuję bardzo.

Kazimierz W. Czaplicki:

Jestem w trochę trudnej roli, bo nie mogę krytykować systemu wyborczego, mówić, że mają być okręgi jednomandatowe, wielomandatowe, ile ma być tych okręgów itp. Dlatego skupię się na takim poprawianiu ordynacji wyborczych, aby były one bardziej przyjazne wyborcom.

Kwestia, która jest często podnoszona, dotyczy domicylu w wyborach samorządowych. Otóż, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności z Konstytucją tego przepisu. W moim przekonaniu, zresztą całej Państwowej Komisji Wyborczej, jest to przepis niezgodny z Konstytucją i powinien zostać zmieniony. Myślę, że taka będzie też decyzja Trybunału. Podniesiono tu bardzo ważną kwestię migracji wewnętrznych. Otóż nasz system wyborczy zakłada, że wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców. A więc ktoś, kto zmienia miejsce zamieszkania ma dwie drogi. Pierwsza – wpisać się do rejestru wyborców na stałe. Taką decyzję wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, i wtedy już we wszystkich wyborach będzie można uczestniczyć. Bądź też, w przypadku wyborów do Sejmu, Senatu, Prezydenta – wyborca tam, gdzie czasowo przebywa, a nie chce się związać rejestrem na stałe – musi złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców. Jest jeszcze instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania, o których dość krytycznie zaczął mówić pan profesor Chmaj i pewnie ma trochę racji. Ale generalnie można powiedzieć w ten sposób – nasz system wyborczy jest o tyle przyjazny dla wyborcy, że nie stwarza barier urzędniczych – i jeżeli ktoś złoży dzisiaj wniosek, to jutro on będzie rozpatrzony, jeżeli wystąpi o wydanie zaświadczenia, za dwie godziny to zaświadczenie będzie wydane. To jest jedna sprawa.

Natomiast, czy rzeczywiście to wszystko jest dobrze zrobione i czy nie można tego zrobić lepiej. I tu, inicjatywy ISP, np. głosowanie przez pełnomocnika, które od 1992 r. – tu już pochwałę swoją firmę – Państwowa Komisja Wyborcza preferuje, do tej pory nie znalazło uznania w Sejmie. Myślę że powoli dojrzewa ta myśl, że coś trzeba bę-

dzie z tą frekwencją zrobić. Z tym, że są różne formy pomocy wyborcy w realizacji jego praw wyborczych. Jedną jest głosowanie przez pełnomocnika, co budzi różnego rodzaju zastrzeżenia, pewnie zasadne, czy to będzie ściśle oddanie woli wyborcy, czy to jest dopuszczalne w świetle unormowania konstytucyjnego. Głosowanie korespondencyjne to dokładnie takie same problemy. A może również spowodować zjawisko, które u nas wystąpiło, a skala tego nie jest taka mała – tzw. handlu głosami. Potrafimy wynosić karty do głosowania z lokalu wyborczego i odstępować je za piwo, za dziesięć złotych, tak jak to miało miejsce w wyborach samorządowych, gdzie każdy głos się liczy. Tego rodzaju sytuacje muszą być przewidziane i obwarowane prawnie, żeby kryminogenne zjawiska nie występowały i żeby tego nie ułatwiać.

Kolejny problem to jest otwarcie lokali wyborczych. Wszyscy mówią: za krótko. Tylko, że istnieje wiele krajów, które otwierają lokale wyborcze o godzinie ósmej, czy nawet dziewiątej, a u nas o szóstej. I są zamykane o godzinie dwudziestej. Bardzo mi się podobna przykład francuski, gdzie można, jest taka ustawowa możliwość, przedłużyć głosowanie do czterech godzin. Proszę zwrócić uwagę – my mówimy – do godziny 22.00, ale kiedy wybory wypadają w listopadzie, bo u nas nie ma stałych terminów wyborów, to kto o tej porze wraca z weekendu? Wydaje mi się, że kiedy mówimy o przedłużeniu głosowania, a warto to rozważyć, to rozważajmy alternatywnie, żeby nie zadekretować na mocy ustawy, godzin głosowania bez względu, kiedy te wybory wypadną, czy w czerwcu czy w styczniu, czy jest pora weekendowa, czy też jej nie ma. Pewna elastyczność wydaje mi się tu konieczna. Moje osobiste zdanie wynikające z doświadczeń jest takie, że godzina 6.00 jest to niecywilizowana godzina na otwarcie lokalu wyborczego. Na terenach wiejskich obwodowa komisja o godzinie piątej rano musi być w lokalu wyborczym. A więc o trzeciej rano ludzie muszą wstać, żeby dojechać. I później 14 godzin, albo jak się chce przedłużyć o jeszcze dwie godziny – a więc 16 godzin pracy. Nie wiem, co inspekcja pracy by powiedziała na tę czynność. Ale to oczywiście żart. Później komisja musi obliczyć wyniki głosowania. A więc zdaniem PKW, a mam prawo je wygłosić, jesteśmy za rozwiązaniami, które przyniosą korzyść w postaci zwiększonego zainteresowania

wyborców, poprzez środki urzędniczo-informacyjne – szeroko rozumiane, ale jednocześnie z pewną dozą realizmu.

Druga sprawa – my tak „ciurkiem” wymieniamy wszystkie możliwe instytucje wyborcze, które byśmy chcieli wprowadzić, aby zwiększyć frekwencję. I mówimy: przedłużenie głosowania, głosowanie elektroniczne. Jeżeli głosowanie elektroniczne będzie wprowadzone i będzie tak dostępne, jak się przypuszcza, to te osoby na weekendzie za pomocą Internetu mogą zagłosować i wcale nie muszą się spieszyć z powrotem do domu do godziny 20.00, żeby zagłosować w lokalu. Może spróbujemy zrobić katalog takich instytucji, ale warunkowo. Jeżeli będziemy wprowadzali głosowanie korespondencyjne powszechne, to czy rzeczywiście warto przedłużać czas otwarcia lokali wyborczych do godziny 22.00. W każdym razie PKW nadal będzie popierała inicjatywy wnoszone przez ISP, dotyczące przede wszystkim głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku, a także nawet indywidualne zawiadamianie wyborcy o miejscu i godzinach głosowania. Z zastrzeżeniem, że nie chcielibyśmy, aby była to instytucja stosowana w wyborach samorządowych, łącznie z instrukcją jak głosować. Doświadczenia wykazują, że wybory samorządowe są specyficznym rodzajem wyborów i to może prowadzić do pewnego rodzaju nadużycia. Dziękuję bardzo.

Lena Kolarska-Bobińska:

Bardzo dziękuję za te słowa poparcia dla projektów, które były zgłaszane przez Instytut. Ale pragnę powiedzieć, że przy każdym projekcie, przy każdej ustawie może być jakiś element kryminogeny i tego nie można wykluczyć. Natomiast gdybyśmy tymi obawami się tylko kierowali, to byśmy z niczym nie ruszyli. Zawsze może ktoś coś włożyć do koperty. We Francji celowo władze wysyłają programy wszystkich partii, żeby wszyscy wyborcy się z nimi zapoznali. Kiedy występują przypadki kryminogenne, to należy je ujawniać i piętnować, ale nie może to hamować zmian. Zgadzam się, że należy zrobić katalog tych propozycji, które można łatwiej i szybciej wprowadzić. Oczywiście, łatwiej jest przedłużyć głosowania, bo wprowadzenie Internetu w Polsce to będą wieki, zważywszy chociażby na to, że nie można najprostszej zmiany przeprowadzić przez 10 czy 15 lat. Chodzi głów-

nie o to, żeby zainicjować jakieś myślenie nad tymi rozwiązaniami, które już wprowadzono w innych krajach.

Kazimierz W. Czaplicki:

Rzeczywiście we Francji w kopertach gmina wysyła materiały partii politycznych, ale są one dostarczone przez partie polityczne i to jest obowiązek ustawowy. Partia, która nie dostarczy w terminie swoich materiałów wyborczych, nie może mieć pretensji, że nie wysłano ich. A więc jest to inny sposób. Krajowe Biuro Wyborcze podejmuje próby związane z wprowadzeniem głosowania elektronicznego. Podstawowym według nas instrumentem jest elektroniczny rejestr wyborców. To on umożliwi sprawdzenie, czy dana osoba ma prawa wyborcze, zagłosowanie z każdego miejsca i zarejestrowanie głosu, tak aby unieвозмоżliwić głosowanie podwójne. Koszt takiego oprogramowania dla gmin pozwalającego na stworzenie elektronicznego rejestru wyborców według naszych szacunków wynosi około 1,6 mln zł. Nie są to wielkie pieniądze. Problem polega w tym, żeby wyraźnie określić, kto ten rejestr ma prowadzić, czy PKW, czy ma to robić MSWiA w ramach Zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych. My uważamy, że lepiej by to było pod nadzorem PKW.

Jarosław Och:

Z wielką radością i satysfakcją należy powitać inicjatywę dbałości o to, by w końcu w Polsce zmienić nastawienie Polaków do partycypacji politycznej. I to nie jest rzecz nowa, tu wielokrotnie podkreślano i ja jeszcze raz chcę podkreślić, że Instytut Spraw Publicznych odgrywa w tej materii bardzo istotną rolę. Tym bardziej mogą irytować postawy polityków, które po tych wyborach widzieliśmy, kiedy to np. po pierwszej turze wyborów prezydenckich, prezydent Aleksander Kwaśniewski pytany o to, jak odnosi się do tak niskiej frekwencji – powiedział: trzeba się nad tym zastanowić i coś z tym zrobić. My o tym mówimy wiele już lat i okazuje się, że nie ma nierzadko chęci politycznych, żeby zmiany wdrożyć w życie. Okazuje się, że problem frekwencji jest najzwyczajniej w świecie zinstrumentalizowany politycznie i partyjnie.

Chciałbym tutaj odnieść się do zmiany w prawie wyborczym w dwojaki sposób. Chciałbym wskazać na propozycje działań instytucjonalno-normatywnych, ale, chciałbym również zauważyć, że jest bardzo dużo do zrobienia w tzw. sferze społecznej. Mówiąc o działaniach o charakterze instytucjonalno-normatywnym, właściwie trudno powiedzieć cokolwiek nowego, bo moi znakomici przedmówcy wskazywali na bardzo wiele aspektów aktywności w tej materii. Nie będę więc mówił o konieczności przedłużenia otwarcia lokali wyborczych, z perspektywy dużych miast wydaje się to bezdyskusyjne. Nie będę mówił także o konieczności uruchomienia aktywności internetowej, choć tu mam pewną wątpliwość czy nie będzie tak, że z tego dobrodziejstwa techniki skorzystają ci, którzy dziś i tak głosują, a ci, którzy nie głosują wyrażą dezaprobatę i nie będą chcieli w ten prosty sposób zostać zaktywizowanymi. Nie chcę również wskazać na to, co wyczytałem w licznych publikacjach Instytutu, że bardzo trafną ideą jest zamiar zadbania o osoby niepełnosprawne, a także osoby starsze – powyżej 75 roku życia. Takich wyborców jest w Polsce niemało. Stanowią około 14% wszystkich uprawnionych. Jest więc rzeczą zasadną podjęcie działań, mających na celu doprowadzenie tych ludzi do aktywności wyborczej. Oczywiście, wszyscy doskonale orientujemy się, że pewna aktywność już jest w tym zakresie uruchomiona – gminy podstawiają busy, autobusy, które bezpłatnie dowożą ludzi do lokalu wyborczego, tyle tylko, że nie każda gmina dysponuje busem i nie wszędzie są środki finansowe, pozwalające na wykorzystanie tych możliwości. W pierwszej turze wyborów prezydenckich w Gdańsku z tej możliwości skorzystało zaledwie 40 osób. Więc to nie jest tak masowe zjawisko, jak by się to mogło wydawać.

Wreszcie pragnę zwrócić uwagę na zagadnienie, które wielokrotnie podkreślano w tej debacie, mianowicie na możliwość głosowania listownego. Ja w tym roku obserwowałem kampanię wyborczą, jaka miała miejsce w Niemczech. Byłem w Berlinie i we Frankfurcie i zdobywczą, jaką przywiozłem, są właśnie karty do głosowania w wyborach niemieckich. Na pięć tygodni przed głosowaniem przychodzi do każdego wyborcy – a w Niemczech jest ich około 60 mln – informacja urzędowa o zbliżających się wyborach. I w tej informacji zawarte jest to, co wielokrotnie było wspomniane. Po pierwsze, przypomnienie

o zbliżających się wyborach. Ale bardzo klarownie i dokładnie jest wskazane, gdzie mieści się lokal wyborczy konkretnego wyborcy, który jest adresatem informacji, od której godziny jest czynny lokal wyborczy i jak wygląda mechanizm głosowania. To jest informacja, która jak przypominam, przychodzi na pięć, sześć tygodni przed dniem głosowania. Integralną częścią tej informacji jest urzędowy druk, który można wypełnić i drogą pocztową lub osobiście odesłać do odpowiednika naszego urzędu gminy i dzięki temu niewielkiemu przedsięwzięciu można uzyskać głos, który będzie wysłany drogą korespondencyjną. Wtedy to na trzy tygodnie przed wyborami, również drogą pocztową przychodzi głos, który wyborca niemiecki wypełnia i odsyła. Karta wygląda następująco: po pierwsze, jest informacja o uprawnieniu do udziału w wyborach, czyli to, co w wymiarze polskim jest zawarte w spisie wyborców, pieczęć urzędowa, poświadczająca to, że dany wyborca jest uprawniony do udziału w głosowaniu. Karta do głosowania jest analogiczna do tej, jaka jest dostępna w lokalach wyborczych. Następnie jest coś, czego wydaje mi się brakuje w polskiej rzeczywistości wyborczej – prosty, klarowny algorytm głosowania, gdzie krok po kroku opisane są wszystkie czynności, jakie należy wykonać w czasie głosowania. Przede wszystkim wskazuje się od czego należy zacząć – a więc od postawienia tu dwóch głosów na karcie do głosowania. Następnie trzeba tę kartę włożyć do koperty, która jest tu namalowana na niebiesko, wraz z uprawnieniem do głosowania wkładamy w drugą kopertę i dopiero tę kopertę wysyłamy w przedwyborczy czwartek przed godziną 24.00 do urzędu gminy i w ten sposób jest to głos oddany. Statystyki mówią, że w Niemczech jest to dość skuteczny sposób dbałości o frekwencję wyborczą. Okazuje się, że mieliśmy wybory, gdzie aż do 20% wyborców korzystało z tej właśnie możliwości. Przywiozłem to ze sobą głównie dlatego, żeby na gruncie polskim stawiać tezę, że nie jest to tak bajecznie prosty sposób głosowania, jak to się w wielu wypowiedziach przedstawia, i nie jest tak, że fakt wprowadzenia głosowania drogą korespondencyjną natychmiast musi się przełożyć na większą frekwencję. Najzwyczajniej tak może być dlatego, że aby zagłosować tym sposobem też należy wykazać pewne minimum dbałości, też trzeba ten głos odesłać do odpowiedniego urzędu. I tu jest pytanie, na które być może wspól-

nie będziemy w stanie znaleźć odpowiedzi, czy ten wyborca, który w Polsce nie jest aktywny będzie chciał wykonać tę mikropracę, by później drogą listowną uczestniczyć w wyborach. I jeszcze rzecz niebagatelna na gruncie polskim – koszt. Koszt przeprowadzenia takiego głosowania w Niemczech to blisko 60 mln euro. Jedna koperta wysyłana do wyborców to koszt 1 euro. Oczywiście można próbować niwelować te koszty i np. przygotować bazę danych i wysyłać do rodziny jedną przesyłkę. To jest dyskusja, która powinna nastąpić, kiedy zdecydujemy o skuteczności tej metody. Ale byłbym bardzo ostrożny przed radykalnym stwierdzeniem, że wprowadzenie głosowania listownego natychmiast znacząco wpłynie na zwiększenie frekwencji w wyborach.

Wydaje mi się również, że warto zrobić przegląd ordynacji wyborczych. W wyborach prezydenckich wyszło na jaw wiele mankamentów, które mają duży wpływ także na kwestie frekwencji wyborczej. O ile w wyborach parlamentarnych istniała możliwość zastosowania urny pomocniczej, z którą komisja może udać się do łóżka wyborcy chorego i umożliwić mu udział w głosowaniu, w wyborach prezydenckich w ewidentny sposób brakuje takiego rozwiązania. Warto zastosować swoisty lobbing, by chociaż te banalnie proste rozwiązania zostały wprowadzone.

Wydaje się także, że należy zadbać o tych wyborców, którzy już byli dzisiaj tu przywołani, a dla których udział w wyborach jest utrudniony z racji znacznego oddalenia miejsca zamieszkania od lokali wyborczych. To może w mieście nie ma takiego znaczenia, jednak na wsi czasami ta odległość wynosi 5 lub nawet 10 km. I to jest nierzadko zasadnicza przesłanka, choć może nie jedyna, która determinuje absencje wyborcze.

Wreszcie chciałbym również wskazać na przesłanki natury społecznej. Mówiliśmy, warto to powtarzać do przysłowiowego znudzenia, że wiele zależy od poziomu społeczeństwa obywatelskiego. Przede wszystkim widziałbym wielką rolę w edukacji obywatelskiej mediów. Media powinny aktywizować przedwyborczo obywateli, powinny kreować postawę obywatelską. I w tym roku mieliśmy pierwsze symptomy takiego typu aktywności. Była kampania społeczna na rzecz głosowania, ale odnoszę wrażenie, że więcej można było zrobić. Oczywiście, z punktu widzenia mediów nie jest to aktywność tak bardzo

pożądana, bo ona nie przynosi bezpośrednich zysków, jak np. reklamy. Wydaje się, że celową kwestią jest edukacja mediów. Na gruncie pomorskim wielokrotnie obserwowałem, jak media wadliwie informowały, jak powinno się głosować. Wielokrotnie musiałem interweniować, dzwonić, przypominać, że to nie jest tak, jak media przedstawiały. Więc to może, panie ministrze, jest postulat, że warto jest zastanowić się, czy PKW do tych bardziej znaczących mediów wysyłała informacje napisane prostym językiem, jak należy głosować, żeby nie było zawirowania. Szczególnie takiego, jakie czeka nas w przyszłym roku, w wyborach samorządowych, tam jest bowiem największy problem z dużą liczbą nieważnie oddanych głosów.

Wreszcie trzeba przywiązywać dużą wagę do aktywności organizacji społecznych i środowisk opiniotwórczych. Należy doprowadzić do tego, żeby wygenerować w polskiej społeczności postawę taką, że nie jesteśmy patologią, czy też grupą dewiantów, jak mówił pan dr Markowski – a więc ci, którzy głosują, ale należy kreować postawy, zgodnie z którymi wstyd jest nie głosować. Świadomy – głosuje. I tego mi brakuje w polskich kampaniach. A co jest w kampaniach zachodnioeuropejskich, w szczególności niemieckich – oprócz plakatów politycznych pojawia się znaczna liczba plakatów społecznych. Tam nie zachęca się żeby głosować na SPD, CDU itp. Tam zachęca się, żeby głosować. To są bardzo proste obrazy mające na celu pojawienie się refleksji, co jest istotą demokracji.

Chciałbym jeszcze wskazać na ostatnią już kwestię – czyli aktywność placówek oświaty. Pan profesor Chmaj zauważył, że rzeczywiście młodzież jest coraz bardziej aktywna, ale z drugiej strony, mając kontakt z nauczycielami WOS dostrzegam, że w większości polskich szkół ten przedmiot jest traktowany bardzo po macoszemu. W dalszym ciągu jest tak, że przedmiot ten prowadzą historycy, a ich poziom wiedzy politologicznej jest bardzo zróżnicowany. I do rzadkości nie należy sytuacja, kiedy lekcje WOS stanowią próbę nadrobienia materiału, którego nie udało się zrealizować na lekcjach historii. A więc przede wszystkim zacznijmy kreować pozytywny wizerunek demokracji, ale istnieje już konieczność edukowania ludzi młodych już w szkole, bo w tym przypadku uprawnione jest przywołanie powiedzenia: czym skorupka za młodu nasiąknie, tym na starość trąci. Dziękuję bardzo.

Krzysztof Skotnicki:

Jako ostatni z mówców, jestem w takiej sytuacji, że mogę odnosić się do wypowiedzi przedmówców, ale postaram się powiedzieć również coś innego. Najpierw nawiążę jednak do tego, o czym była mowa podczas pierwszej części naszej konferencji i powiem Państwu o zdarzeniu, jakiego byłem świadkiem podczas wyborów do Sejmu i do Senatu w lokalu Obwodowej Komisji Wyborczej. Pani, która przyszła głosować, zapytała: ja chcę głosować na Tuska, ale tu mam jakieś nazwiska, których w ogóle nie znam. Trzeba pamiętać, że obserwacja tegorocznych wyborów parlamentarnych była bardzo skrzywiona przez fakt wyborów prezydenckich.

Teraz kwestia prac nad prawem wyborczym. Proszę Państwa, jako prawnik, nie wierzę, że prawo wszystko znakomicie załatwi czy rozwiąże, i że samo prawo będzie w stanie wpłynąć na znaczącą poprawę frekwencji wyborczej. Oczywiście, prawo jest jakimś instrumentem, ale mamy taką klasę polityczną, jaką mamy, i to jest główna przyczyna, dla której nasze społeczeństwo nie chce głosować. Czy to znaczy, że nie mamy pracować nad prawem wyborczym? Mamy pracować, ale zmarnowaliśmy znakomity okres po 2002 r., kiedy nie mieliśmy w perspektywie trzech lat żadnych wyborów i można było wtedy, bez podtekstu politycznego, pracować nad prawem wyborczym. A myśmy ten okres przespali. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, podpisując ordynację wyborczą do Sejmu i do Senatu, mówił wprost, że natychmiast wystąpi z projektem nowelizacji przepisów dotyczących wyborów do Senatu. No i kiedy to uczynił? A potem wpadliśmy w pułapkę wyborów do Parlamentu Europejskiego, które można było przecież przewidywać, chociaż to nie było takie pewne. Potem okazało się, że mamy rok 2005 i w tym momencie jakiegokolwiek majstrowanie przy ordynacjach wyborczych zawsze rodzi niebezpieczeństwo i poważny sprzeciw społeczny, że politycy znowu coś kombinują „pod siebie”, że jest to robione dla doraźnej korzyści politycznej. Zaraz pojawiłaby się dyskusja, czy zastosować metodę *d'Hondta*, czy jakiś inny mechanizm itd., itd. Pracujmy nad ordynacjami, ale idźmy w jednym kierunku. Moim zdaniem, podążamy zresztą w pewnym kierunku bardzo małymi kroczkami, nie wiem czy Pan Minister podzieli mój pogląd, stworzenia kodeksu wyborczego. Projekty były, jeszcze w latach

dziewięćdziesiątych. Do dzisiaj takiego aktu prawnego jednak nie ma, gdyż politycy wolą majstrować przy ordynacjach wyborczych „za pięć dwunasta”. I dobrze się stało, że w tym roku tego nie uczyniono, chociaż idea, o której mówiła Pani Profesor, chociażby wprowadzenia głosowania przez pełnomocnika, jest ze wszech miar słuszna.

Pozwolę sobie odnieść się teraz do tego, o czym mówił profesor Chmaj, gdyż kiedy mówimy o przychylności wyborczej, to właściwie możemy iść w dwóch kierunkach. Z jednej strony, poszerzenia kręgu osób uprawnionych do głosowania i to proponuje profesor Chmaj – obniżenia granicy wieku. Przede wszystkim, jest to jednak stworzenie większych gwarancji dla możliwości realizacji prawa głosowania.

Najpierw o poszerzeniu kręgu wyborców. Takie próby są czynione w Europie już od pewnego czasu, tylko nie przynoszą one aż takiego wielkiego efektu. Powiem więcej, wzrost liczby osób uprawnionych do głosowania wcale nie przekłada się na wzrost liczby osób głosujących. W Niemczech na przykład, stworzono taki mechanizm w jednym z landów, przyznając możliwość głosowania siedemnastolatkom. Była nawet skierowana do nich specjalna kampania wyborcza, w ramach której rozdawano im *t-shirty* i środki antykoncepcyjne. Młodzież oczywiście gadzety wzięła, bo kto by nie wziął, natomiast nie poszła głosować, bo nie dostała biernego prawa wyborczego. Zostali potraktowani, jak sami mówili, w sposób, że nie będę wymieniał tutaj nazwiska zwierzęcia, które ciśnie się na usta. A więc z tym wiekiem to jest taka sprawa bardzo ostrożna, zwłaszcza że młodzież chyba aż tak bardzo do polityki się nie garnie, w szczególności w Polsce, widząc naszych polityków.

Kwestia czasu głosowania. Podzielam tutaj w pełni zdanie Pana Ministra. Istnieje cudowna wiara, że jak wydłużymy czas głosowania, to pójdziemy głosować. Sądzę, że ci, którzy chcą głosować, przyjadą godzinę wcześniej, czy dwie godziny wcześniej, żeby zagłosować. My nie mamy wyborów w lecie, a raczej w innych porach roku. Wydaje mi się, że poważniejszym problemem, który może być, jest kwestia wcześniejszego czasu otwierania lokali wyborczych, np. od godziny 5.00.

Następnie, proszę Państwa, przychylność dla wyborcy to jest poszerzenie gwarancji skorzystania z prawa głosowania. Oczywiście,

w tym przypadku idźmy w kierunku wszelkich możliwych rozwiązań – rozwiązań właśnie takich, jak np. głosowanie korespondencyjne. Ileż osób głosuje w taki sposób w krajach skandynawskich, czy nawet na Litwie. Ostatnio taka możliwość głosowania została stworzona także na Słowacji.

Następnie, głosowanie przez pełnomocnika. Propozycje takie pochodzą w Polsce jeszcze z lat 90. ubiegłego stulecia, o czym była już tutaj mowa. Wydaje mi się, że moglibyśmy zastanowić się również nad takim rozwiązaniem, które jest znane w świecie, gdy do obywatela dociera informacja, że są wybory i otrzymuje specjalną kartę, na której jest możliwość udzielenia przez niego pełnomocnictwa.

Jeszcze inna ewentualność to taka, że wyborca, mając ten dokument, mógłby na jego podstawie głosować nie tylko w swoim obwodzie głosowania. Ileż osób w takich miastach, jak Warszawa, Łódź, czy w każdym dużym mieście jest zameldowana w jednym miejscu, a mieszka zupełnie gdzie indziej. I teraz pytanie, czy chce się komuś jechać, żeby zagłosować, na drugi koniec miasta? A mając taki dokument może znacznie łatwiej skorzystać z prawa głosowania. Taki wyborca nie będzie głosować dwa razy, gdyż będzie musiał się wylegitymować dokumentem, na którym zostanie odnotowany fakt głosowania. A zatem zasada równości prawa wyborczego w znaczeniu formalnym zostanie bez wątpienia zapewniona. To jest jeden z przykładów rozwiązań, które można by wprowadzać, ale im więcej jest gwarancji, tym większa jest szansa na zwiększenie frekwencji. Tylko, proszę Państwa, jeszcze raz chciałem na zakończenie podkreślić, nie wierzymy w to, że jedynie poprzez stworzenie kolejnej gwarancji, spowodujemy zwiększenie frekwencji podczas wyborów. Najważniejsze jest zadanie edukacyjne. Społeczeństwo, w moim przekonaniu, nie głosując, pokazuje swoją negację do systemu politycznego, który jest, i do klasy politycznej, czemu się zresztą nie dziwię. Dziękuję.

Lena Kolarska-Bobińska:

Zawsze podkreślamy, że najważniejsza jest zmiana jakości polityki, ale nie można na tym poprzestać i nie podejmować żadnych działań modernizujących prawo wyborcze. Natomiast przestrzegałabym zdecydowanie przed myśleniem, które tutaj parę razy się pojawiło, że

określone rozwiązania i modyfikacje nie przyniosą takiego wzrostu frekwencji. Nie można ich tak instrumentalnie traktować. Są one wprowadzane po to, żeby dać obywatelom szansę, możliwość udziału w głosowaniu. Idea polega zatem na tym, że zmienia się sposób życia Polaków i trzeba po prostu nadać z pewnymi rozwiązaniami i procedurami, a w Polsce nic się nie robi. A jaki będzie tego efekt w przyszłości, to się okaże. Polacy muszą się przyzwyczaić do tych rozwiązań, nauczyć się, chcieć skorzystać. Chodzi o to tylko, żeby zacząć w tej chwili dyskusję i podjąć pewne działania. Jak widać z tej naszej debaty tych możliwości jest bardzo, bardzo dużo. Uważam, że wypowiedzi panelistów były bardzo ciekawe i zapraszam teraz Państwa do zabrania głosu. Bardzo proszę.

Jacek Kucharczyk:

Chciałem nawiązać do wypowiedzi Pani Profesor, dotyczącej potrzeby wprowadzania zmian systemowych. Myśmy to nazwali „przyjazny system wyborczy”. I to nie jest jedynie kwestia, ile można na tym zyskać procent frekwencji, ale zmiana mentalności obywateli, polegająca na tym, że ludzie w różnych sektorach życia przyzwyczaili się do pewnych udogodnień, np. robią zakupy prawie 24 godziny na dobę. Część administracji publicznej też się przestawiła na nowe standardy. Jest nawet taka dyrektywa Urzędu Służby Cywilnej, która mówi, że nie używa się pojęcia petent, tylko klient, określając osobę, która przychodzi do urzędu. Ja sam ostatnio uczestniczyłem w posiedzeniu Kapituły konkursu USC na najbardziej przyjazny urząd administracji publicznej i muszę przyznać, że byłem bardzo zbudowany tymi zmianami, jakie tam zachodzą. To nie jest tak, że jak będzie ktoś chciał to zgłasza, jak nie będzie chciał to nie. System wyborczy wyraźnie nie nadała nie tylko za sektorem komercyjnym, ale również za resztą administracji publicznej. Może w tym duchu należy prowadzić tę debatę.

Mariusz Wis:

Fundacja Madisona, którą reprezentuję, wspiera ruch obywatelski na rzecz jednomandatowych okręgów wyborczych, a więc można na samym początku powiedzieć, że jestem sympatykiem systemu większościowego. W Polsce ten system nigdy nie był stosowany w wybo-

rach do Sejmu od 1989 r. Wybieramy zawsze w systemie proporcjonalnym. Ta część panelowa dotyczy tego – co może być „przyjazne”, bo taki był tytuł. Powiem Państwu tak. Uważam, że system wyborczy i jego istota determinuje udział ludzi w wyborach i interesowanie się polityką w ogóle. Proszę sobie przypomnieć ostatnie wybory, mieliśmy tu w okręgu warszawskim księgę – 534 kandydatów. Mieliśmy wybrać 19 posłów w Warszawie, ale wolno nam było postawić tylko jeden krzyżyk. Przecież to jest chore. Każdy się od tego odwróci. Pragnę przypomnieć wybory do Europarlamentu. Otóż miałem to szczęście, że „Rzeczpospolita” opublikowała mój duży artykuł w przeddzień ciszy wyborczej pt. *Kto zostanie parlamentarzystą europejskim*. Tam bardzo precyzyjnie przedstawiłem system wyborczy do Europarlamentu, ułożony przez profesora Gebethnera na zlecenie posła Janika. System, który uwłaczał godności ludzkiej. System, który uniemożliwiał jakiegokolwiek wybory. Jak byście Państwo nie tylko studiowali, ale nawet przeczytali ordynację wyborczą, to by się okazało, że my jesteśmy traktowani przedmiotowo przez polityków. I ci politycy desygnują nam obywatelom, coś co uwłacza naszej godności. Do Europarlamentu nikt nie mógł osiągnąć sukcesu, jeżeli nie był numerem jeden na liście. Proszę Państwa, sam system wyborczy to związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy jakością polityki. Jeżeli jakość polityki i polityków będzie na wyższym poziomie, to zainteresowanie wyborami będzie wyższe. Jakość polityki nie będzie wyższa w systemie, który mamy, ponieważ on kreuje niską jakość. Natomiast system, gdzie jest zwykła, najzwyklejsza konkurencja w walce o ten jeden mandat, zachowania są takie, jak w sektorze komercyjnym – polityk jest towarem politycznym. Szukamy najlepszego towaru do konsumpcji w sklepie i tak samo będziemy szukali najlepszego towaru politycznego, a mamy wybrać tylko jeden. Kończę tutaj takim apelem, żeby głęboko przyjrzeć się zjawisku przyczynowo-skutkowemu: system wyborczy – jakość polityczna, a przez to udział ludzi w tej polityce.

Patryk Jaki:

Chciałbym poznać Państwa opinię o może najbardziej radykalnym pomysle, to znaczy wprowadzeniu obowiązku głosowania, czyli praktyki takiej, jaka jest stosowana w Belgii, Holandii i Luksemburgu. Bo

tu pojawia się jeszcze problem legitymacji naszych władz za granicą. Czy to nie obniża rangi naszych reprezentantów za granicą i może pozwoliłoby ukształtować postawę obywatelską u naszych obywateli.

Bartłomiej Nowotarski:

Po pierwsze jednym zdaniem chciałbym Panu odpowiedzieć, że jakość polityki wypracowuje się na podstawie systemu proporcjonalnego, ponieważ jest on pomyślany jako system dzielenia się władzą, umiejętności dzielenia się władzą. Nie wywołuje tej drastycznej, krwiożerczej rywalizacji, gdzie po starciu w okręgu jednomandatowym przeciwnicy się nienawidzą i nie mogą ze sobą współpracować później. Mała Konstytucja świadomie wprowadziła system z silną rolą premiera i dopasowała do tego system proporcjonalny, bowiem system większościowy jest bardziej kompatybilny z systemem prezydenckim.

I teraz, zastanawiając się nad przyjaznością systemu wyborczego. Czy rzeczywiście jest tak, że idąc w tym okręgu jednomandatowym, to my mamy Kowalskiego i wiemy, że on jest z jakiejś partii. I czy ja pójdę, bo wiem, że tam jest ten Kowalski? Bez względu na to, czy wiem, że jest w partii czy nie. To ja mówię zrobmy *panachage*. Zrobmy to, aby każdy wyborca mógł głosować na różne listy, na tyle osób i kandydatów, ile jest mandatów. Na różnych listach. Bo czasami wyborca mówi: a ja mam kilku ludzi, na których chcę głosować. A więc wyborca miałby 19 głosów. I wydaje się, że jest to system bardziej przyjazny wyborcom, ale wciąż jest proporcjonalny. Dziękuję.

Krzysztof Bobiński:

Chciałem Pana Ministra zapytać, jak to jest z tym głosowaniem od godziny szóstej. Ile osób głosuje pomiędzy godziną szóstą a siódmą i ósmą?

Lena Kolarska-Bobińska:

Dziękuję bardzo. Oddajemy głos panelistom.

Marek Chmaj:

Warto rozważyć jeszcze jedną kwestię o której, tu dzisiaj nie mówiliśmy. Można łatwo dostrzec, że parlamentarzystów jest zbyt wielu.

Tam, gdzie jest duża liczba reprezentantów, zmniejsza się identyfikacja społeczna z daną osobą i zmniejsza się odpowiedzialność. Nie znajduję żadnego uzasadnienia, w tym historycznego, aby utrzymywać liczbę posłów na poziomie 460. W Rzeczypospolitej szlacheckiej było 162 i jakoś wystarczało, choć wiem, że tu porównanie jest dość napięte.

Kolejna kwestia. Było pytanie o obowiązek głosowania. Oczywiście, my możemy wprowadzić obowiązek, ale dzisiaj mówimy o systemie „przyjaznym” obywatelom, a wprowadzenie obowiązku, który ma sankcję finansową, jest pewnym ograniczeniem wolności wyboru. Zwłaszcza w naszym kraju, gdzie o tę wolność tak długo walczyliśmy, wprowadzenie kolejnego obowiązku obciążonego sankcją jest bardzo wątpliwe. Jestem przeciwnikiem głosowania obowiązkowego, bo to pogłębi jeszcze bardziej niechęć do interesowania się polityką. Dziękuję bardzo.

Jarosław Och:

Obowiązek wyborczy – nie będę oryginalny, również od lat jestem przeciwnikiem takiego rozwiązania. Jest to najprostsze panaceum polityków, którzy nie mają wiedzy, a chcą błysnąć odpowiedzią, jak doprowadzić do zwiększenia frekwencji. Zamiast zmieniać pewne obyczaje i postawy, które kreują, chcą wprowadzić pewien przymus, którego nie pochwalam, z podstawowego powodu. Demokracja od starożytnej począwszy opierała się na trzech wartościach: wolność, równość i praworządność. A wolność polega w moim rozumieniu na tym, że w demokratycznym państwie dokonujemy wolnego wyboru, co do aktywności politycznej. Jeżeli chcemy uczestniczyć w wyborach – uczestniczymy i nikt nie może nas do tego zobligować. Podobnie jest z aktywnością partyjną. Jest Pan młody, zapewne nie pamięta Pan czasów, kiedy trzeba było w pewnych mechanizmach brać udział. Po drugie, obowiązek wyborczy występuje w państwach demokratycznych. Obecnie w skali świata występuje w 29 państwach. Ale to, że on działa w Belgii, Luksemburgu i tak dalej można by wymieniać, nie oznacza, że jest to konstrukcja z samymi zaletami. Wszystkim tym, którzy są zwolennikami obowiązku wyborczego, od lat zalecam przestudiowanie odsetka oddanych głosów nieważnych. On jest z reguły niemały, bo obywatel uczestniczy w wyborach, ale nie dlatego, że świadomie

podjął taką decyzję, tylko uczestniczy, bojąc się grzywny, która wynosi czasem 15 euro, czasem obawia się sankcji pozbawienia możliwości piastowania stanowisk publicznych, czasem utraty biernego prawa wyborczego. Natomiast okazuje się, że kiedy ten wyborca przymuszony dociera do lokalu wyborczego, oddaje głos nieważny, by w ten sposób wyrazić sprzeciw państwu wobec tej koncepcji. I wreszcie profesor Chmaj zwrócił uwagę, że chyba nie jest to dobre rozwiązanie w Polsce. Odnoszę wrażenie, że gdyby przymus głosowania wprowadzić, może zabrzmiałoby to żartobliwie i proszę nie brać tego na poważnie, ale w Polsce skutek w postaci wyższej frekwencji mógłby zostać osiągnięty, gdyby wprowadzono zakaz udziału w wyborach. Tacy po prostu jesteśmy. Czegoś nam zakazać, to zrobimy wszystko, żeby do tego doprowadzić.

Okręgi jednomandatowe – tu uwaga. Powiedział Pan, że w okręgach jednomandatowych wybieramy najlepszy towar. Ja mam wątpliwość. Bo czasem wybieram towar nie najlepszy, ale najlepiej wypromowany. I okazuje się, że wcale ta plama z koszuli nie schodzi, gdy proszek się przybliży. Ulegamy zbiorowej fascynacji kreowanej przez marketing.

Wreszcie Panie Profesorze (Nowotarski) to jest koncepcja słuszna, tylko to jest już tak wysoki poziom skomplikowania systemu wyborczego, jaki Pan zaproponował, że mam wrażenie, że to nie doprowadziłoby do ułatwienia głosowania, ale wręcz odwrotnie. Widzę taką zależność. Im mniej skomplikowany system wybierania, np. w wyborach prezydenckich, tym mniejszy odsetek oddawania głosów nieważnych. I odwrotnie – im bardziej ta procedura zagmatwana, np. w wyborach samorządowych, ten odsetek nieważnych głosów jest znacznie większy i sięga kilku procent.

Kazimierz W. Czaplicki:

Czy ma być obowiązkowe głosowanie w Polsce – nie wiem i na ten temat się nie wypowiem. Jest jedno pewne. W Belgii nasila się zjawisko szukania usprawiedliwienia dla nieobecności na głosowaniach. I jest duże podejrzenie władz, że część wyborców szuka różnych form usprawiedliwienia nieobecności niezgodnie z prawdą. W Polsce mogłoby być podobnie.

Jeżeli chodzi o godziny głosowania, o których wspomniano do 22.00. Rzeczywiście, tak było. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego głosowanie odbyło się od godziny 8.00 do 22.00. Jaka frekwencja była, nie komentuję. Przy parlamentarnych wyborach, od kiedy pamiętam, zawsze było głosowanie do godziny 20.00. W Czechach jest przeprowadzane dwudniowe głosowanie, w piątek głosują od godziny 14.00 do 20.00, a w sobotę od godziny 8.00 do 14.00. W gruncie rzeczy łącznie głosowanie trwa tyle, ile u nas, tylko jest rozłożone na dwa dni. Bo jak mówią, większość wyjeżdża na weekend do swoich dacz. Czyli, ci co wyjeżdżają w piątek, głosują przed wyjazdem. Ci, co jadą w sobotę, również głosują przed wyjazdem. Tego rodzaju rozwiązania można brać pod uwagę.

W konkluzji powiem tak: Państwowa Komisja Wyborcza od dłuższego już czasu zauważa, że zmieniać należy formy informacyjne. Proszę zwrócić uwagę, że już od dwóch wyborów podaje się w ciągu dnia głosowania frekwencję wyborczą. Do tej pory PKW nie miała takiej ustawowej możliwości. Wprowadzone to zostało przy okazji wyborów do Parlamentu Europejskiego i stąd PKW wywiodła, że w takim razie będzie to robić w każdym wyborach – choć lepiej, by było mieć do tego wyraźne ustawowe umocowanie.

Jeżeli chodzi o informację, powinna rzeczywiście być coraz szersza, coraz bardziej precyzyjna i przyjazna dla wyborcy. PKW postanowiła przygotować od siebie spoty informacyjne, jak głosować. My to będziemy robić już od następnych wyborów i będziemy to przekazywali wszystkim telewizjom do wykorzystania, aby ta informacja pochodziła z jednego źródła i była wiarygodna. Chcemy również podejmować inne działania i tu szukamy sojuszników, aby trafić do gmin z wyjaśnieniami, jak głosować. One nie zawsze tam trafiają na czas. Myślę, że wspólnie z takimi organizacjami, jak Instytut Spraw Publicznych, ale i z innymi, podejmowane działania, jeżeli będzie ściślejsza współpraca, mogą przyczynić się do zwiększenia frekwencji wyborczej.

Krzysztof Skotnicki:

Przede wszystkim pewne sprostowanie. Nie neguję potrzeby wprowadzenia dodatkowych gwarancji dla zasady powszechności prawa wyborczego. Wręcz przeciwnie, Pani Profesor, jestem za większą licz-

bą nowych instrumentów pozwalających wyborcy skorzystać z prawa głosowania, które posiada. Natomiast nie oznacza to, w moim przekonaniu, że tylko z tego powodu nastąpi gwałtowne zwiększenie frekwencji wyborczej. To są dwie różne rzeczy.

Jeżeli chodzi o inne kwestie – uważam na przykład, że większy będzie sukces w przypadku frekwencji wyborczej, jeżeli zlikwidujemy obwody do głosowania za granicą, a naszym obywatelom za granicą pozwolimy głosować przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Tworzymy sto kilkadziesiąt obwodów głosowania za granicą. W Wielkiej Brytanii, o ile mnie pamięć nie myli, są dwa – jeden w Londynie, drugi w Edynburgu. I kto o zdrowych zmysłach będzie wydawać funty na podróż np. z Liverpoolu? Natomiast, mając możliwość głosowania przez pełnomocnika lub drogą korespondencyjną, taki wyborca prędzej zagłosuje. Ile wyborców głosuje w obwodach za granicą? 40 tysięcy? Na ile milionów Polaków, którzy mogą z tego prawa skorzystać? A więc mamy sytuację wręcz patologiczną. Proszę również zwrócić uwagę, może mnie Pan Minister poprawi, ale w latach dziewięćdziesiątych była w prasie informacja, że utworzenie jednego obwodu głosowania za granicą kosztuje od czterech do czterdziestu tysięcy dolarów. Tutaj szukajmy sposobów innego zapewnienia wyborcom możliwości głosowania. To, moim zdaniem, co prawda nieznacznie, ale wpłynie na podniesienie frekwencji wyborczej.

I wreszcie kwestia obowiązku głosowania. Podzielał te głosy, które były tutaj wypowiedziane. Ja bym do tego podchodził z dużą ostrożnością – to może się wręcz obrócić przeciwko frekwencji. Dziękuję.

Kazimierz W. Czaplicki:

Otóż jeszcze raz chciałem wrócić do stanu prawa wyborczego. Trzeba poprawić prawo. To, co mówił pan profesor Skotnicki o kodeksie wyborczym, to jest święta racja. Od 1992 r. PKW stara się, aby taki kodeks został utworzony. Żeby była część ogólna, wspólna dla wszystkich wyborów, a regulująca sprawy organizacyjno-techniczne, jak sporządzanie spisów wyborców, tworzenie obwodów głosowania, przebieg głosowania w lokalach wyborczych itp. Do tej pory kodeks nie powstał. I doprowadziło to do sytuacji, że zbiegły się wybory do parlamentu z prezydenckimi, a przepisy diametralnie różniły się mię-

dzy sobą; o urnie pomocniczej, o której była mowa, o lokalach dla osób niepełnosprawnych, o głosowaniu za granicą. Przepisy ustawy prezydenckiej stanowią, że w ponownym głosowaniu głosuje się na podstawie tego samego spisu. A więc obywatel polski, który za granicą nie wpisał się na własny wniosek do spisu dla wyborców przed pierwszą turą głosowania, nie mógł być dopisany przed drugą turą. Co się działo w Państwowej Komisji Wyborczej w tych dniach; nie chciałbym tego jeszcze raz przeżywać. Ale to jest wina ustawodawstwa. Od listopada 2004 r. leżało w Sejmie 58 poprawek złożonych przez PKW, które dostosowywały te dwie ordynacje: do Sejmu i Senatu oraz wyborów Prezydenta w celu ujednoczenia. Nikt bowiem nie zrozumie, że raz jest tak, a dwa tygodnie później zupełnie inaczej. Jeżeli można – stwórzmy wspólny front, aby instytucje wyborcze we wszystkich ustawach, nawet jeżeli nie ma kodeksu, były regulowane jednakowo. Bo to nie świadczy dobrze o naszym ustawodawstwie, ale również nie sprzyja realizacji przez obywateli ich praw wyborczych. Dziękuję bardzo.

Lena Kolarska-Bobińska:

Dziękuję panelistom za bardzo ciekawą dyskusję.

Jarosław Zbieranek

Projekt wprowadzenia w wyborach i referendach instytucji pełnomocnika¹

- Zgodnie z obecnym stanem prawnym, w wyborach i referendach obowiązuje zasada osobistego głosowania wyborcy w lokalu wyborczym. Rozwiązanie takie powoduje ogromne trudności dla osób, które z powodu choroby, niepełnosprawności, bądź też wieku, nie są w stanie dotrzeć ze swoich domów do siedziby Obwodowej Komisji Wyborczej. W wielu przypadkach, regulacja ta w praktyce uniemożliwia im oddanie głosu, bowiem transport, jeśli w ogóle jest możliwy, stanowi znaczne obciążenie, a nawet zagrożenie dla zdrowia.
- Osoby niepełnosprawne, starsze i przewlekle chore, przebywające stale w swoich domach, zachowując formalnie pełnię praw obywatelskich, są więc w przeważającej większości *de facto* wyłączone z możliwości uczestniczenia w wyborach. Pogłębia to ich poczucie alienacji w społeczeństwie i rodzi uzasadnioną frustrację. Absencja tej licznej grupy wyborców ma również swój udział w niskiej frekwencji wyborczej, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

¹ Projekt powstał na podstawie propozycji zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą w czasie prac nad ustawą Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP w 2000 r. oraz późniejszych prac legislacyjnych w 2005 r.

- Regulacja wprowadzająca alternatywny sposób udziału w głosowaniu dla tej grupy wyborców jest koniecznym uzupełnieniem obecnych zapisów ustaw prawa wyborczego².

Instytucja pełnomocnika

Proponuje się, aby do prawa wyborczego wprowadzić zapisy umożliwiające zastosowanie instytucji pełnomocnika w wyborach i referendach. Możliwość jego ustanawiania przewidywana jest dla ograniczonego kręgu wyborców – osób niepełnosprawnych i starszych. Pełnomocnik działałby zgodnie z aktem pełnomocnictwa i w jego zakresie. W imieniu wyborcy i wyrażając jego wolę, udawałby się on do lokalu wyborczego, pobierał kartę (karty) do głosowania i głosował.

Wyborcy posiadający prawo ustanowienia pełnomocnika

Możliwość ustanawiania pełnomocnika posiadaliby wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym, bądź umiarkowanym, a także wszyscy wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyliby 75. rok życia.

Osoby, które mogą pełnić funkcję pełnomocnika wyborczego

Pełnomocnikiem wyborczym może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie, co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Nie mogą być pełnomocnikami osoby wchodzące w skład Obwodowej

² O próbach wprowadzenia instytucji pełnomocnika do polskiego prawa wyborczego w 2005 r. patrz: J. Zbieranek, *Sejmowe dzieje jednego projektu*, „Trzeci Sektor”, nr 3, lato 2005, s. 157–159.

Komisji Wyborczej właściwej dla obwodu do głosowania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa, mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, a także kandydaci na posłów, senatorów (wybory do Sejmu RP i do Senatu RP) i Prezydenta RP (wybory na Urząd Prezydenta RP).

Pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego wyborcy. Wyjątek stanowią członkowie rodziny (wstępni, małżonek, zstępni lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia). W takim przypadku pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców.

Udzielenie pełnomocnictwa

Wyborca, który spełnia ustawowe przesłanki i pragnie ustanowić swojego pełnomocnika, zgłasza wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do właściwego urzędu gminy. Wniosek powinien zawierać dane dotyczące wyborcy oraz osoby, której wyborca chce udzielić pełnomocnictwa. Dane te obejmują: nazwisko, imię (imiona), imię ojca, data urodzenia, numer PESEL oraz adres zamieszkania.

Do wniosku powinny zostać załączone: kopia aktualnego orzeczenia organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności wyborcy udzielającego pełnomocnictwa, a także pisemna zgoda osoby mającej przyjąć pełnomocnictwo.

Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa powinien zostać zgłoszony nie później niż w dziesiątym dniu przed dniem wyborów.

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), bądź innym urzędnikiem gminy upoważnionym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z zasady w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. Dopuszcza się także, na wniosek wyborcy, udzielenie pełnomocnictwa w innym dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy.

Po sprawdzeniu danych zawartych we wniosku, urzędnik sporządza akt pełnomocnictwa w trzech egzemplarzach. Po jednym otrzymuje wyborca ustanawiający pełnomocnictwo, pełnomocnik, natomiast trzeci zostaje złożony w urzędzie gminy. Fakt udzielenia pełnomocnictwa odnotowuje się w wykazie sporządzanych aktów pełnomocnictwa prowadzonym w urzędzie gminy.

W przypadku, jeżeli wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa nie spełnia wszystkich wymaganych warunków, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nakazuje uzupełnienie braków we wniosku w terminie trzech dni od jego otrzymania. Jeżeli osoba mająca udzielić pełnomocnictwa tego nie uczyni, odmawia się sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Zawiadomienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wraz z uzasadnieniem jest dostarczane wnioskodawcy.

Wzór wniosku, wzór aktu pełnomocnictwa, a także szczegółowy tryb postępowania przy jego sporządzaniu, zostanie sporządzony na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w drodze rozporządzenia przez właściwego ministra do spraw administracji. To samo dotyczy sposobu prowadzenia wykazu sporządzonych aktów pełnomocnictwa.

Koszty

Wszystkie czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa do głosowania są zadaniami zleconymi gminie i przez to wolnymi od opłat.

Cofnięcie pełnomocnictwa

Pełnomocnictwo może być cofnięte poprzez złożenie (przekazanie) oświadczenia osoby, która je udzieliła we właściwym urzędzie gminy (miasta) najpóźniej na dwa dni przed dniem wyborów, a także poprzez doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu wyborów.

Nieważność pełnomocnictwa

Z mocy prawa pełnomocnictwo wygasa w przypadku śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwo bądź pełnomocnika, a także jeżeli wcześniej osoba udzielająca pełnomoc-

nictwa głosowała osobiście. Nieważność pełnomocnictwa stwierdza właściwy wójt lub burmistrz (prezydent miasta), a w dniu wyborów – właściwa obwodowa komisja wyborcza.

Działania pełnomocnika w dniu wyborów

W dniu wyborów, pełnomocnik udaje się do lokalu wyborczego właściwego dla wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. Przedstawia tam kopię pełnomocnictwa, które jest dołączane do spisu wyborców, a następnie pełnomocnik, potwierdzając swoim podpisem, pobiera kartę (karty) do głosowania w imieniu wyborcy, który udzielił pełnomocnictwa. W spisie wyborców imię i nazwisko pełnomocnika wyborczego umieszcza się w rubryce – uwagi, w pozycji odpowiadającej nazwisku osoby udzielającej pełnomocnictwa.

Nie przewiduje się żadnej formy kontaktu z wyborcą udzielającym pełnomocnictwa w czasie obecności pełnomocnika w lokalu wyborczym. Swoje preferencje wyborca musi więc przekazać pełnomocnikowi wcześniej w dowolnej formie.

Pełnomocnik głosujący w imieniu wyborcy podlega w pozostałych kwestiach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, co inni wyborcy.

Podsumowanie

Przedstawiana w projekcie instytucja pełnomocnictwa umożliwi wielu osobom starszym i niepełnosprawnym skuteczne uczestnictwo w wyborach. Szczególnie dotyczyć to będzie osób, które nie mogą z przyczyn zdrowotnych dotrzeć ze swoich domów do lokali wyborczych. Przedstawione propozycje stanowią więc konieczne uzupełnienie obecnie obowiązujących przepisów prawa wyborczego, ustanawiając alternatywny sposób głosowania.

Instytucja pełnomocnictwa jest obecnie stosowana w systemach wyborczych wielu państw europejskich (m.in. Belgii, Francji, Holandii, Wielkiej Brytanii).

Model pełnomocnictwa proponowany w projekcie zakłada oddanie głosu przez pełnomocnika w imieniu wyborcy i zgodnie z jego wolą. Jest to odpowiedzialne zadanie, z którego musi się on skrupulatnie i w pełni wywiązać. Podstawą wzajemnej relacji pomiędzy wyborcą a jego pełnomocnikiem będzie jednak osobiste zaufanie, poparte sporządzonym przez urzędnika aktem pełnomocnictwa. Zakłada się, że pełnomocnikami będą najczęściej członkowie rodziny bądź opiekunowie społeczni.

Proponowany projekt przewiduje możliwie uproszczony tryb sporządzania aktu pełnomocnictwa i związany z tym formalizm. W trosce o wyborcę, przewiduje się sporządzenie go co do zasady w miejscu jego zamieszkania, lub w innym wskazanym i dogodnym miejscu.

Na uwagę zasługuje fakt, iż wprowadzenie instytucji pełnomocnika nie spowoduje znaczących nakładów finansowych, a także nie wpłynie na sposób obliczania głosów i czas ustalania wyników wyborów.

Andrzej Sokala

Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach¹

- Dotychczasowe sposoby informowania wyborców o wyborach, przede wszystkim plakaty z obwieszczeniami, np. o granicach i numerach obwodów głosowania, nie spełniają swojej roli. Brakuje zindywidualizowanej, urzędowej i kompleksowej informacji: gdzie, kiedy i w jaki sposób głosować.
- Proponuję wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji „indywidualnych zawiadomień wyborców”. Zapewnienie osobom uprawnionym do głosowania pełnej informacji o wyborach w formie indywidualnie skierowanego do każdej z nich zawiadomienia powinno zwiększyć zainteresowanie wyborami i frekwencję.
- Indywidualne zawiadamianie wyborców o wyborach powinno być traktowane jako obowiązek organów władzy publicznej wpływający z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów.

¹ Tekst ukazał się w czasopiśmie „Analizy i Opinie”, nr 37.

Dotychczasowe sposoby informowania wyborców o wyborach nie spełniają oczekiwań

Przewidziany w aktualnie obowiązujących polskich ustawach wyborczych, ciążący na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych (tzn. lokalach wyborczych) wydaje się dziś anachronizmem. Praktyka dowodzi bowiem, że większość gmin ma bardzo poważne kłopoty ze znalezieniem odpowiedniej liczby łatwo dostępnych dla wyborców miejsc do rozplakatowania dużego formatu płacht, zawierających tego rodzaju urzędowe obwieszczenia. Często rozwieszane są one zatem w miejscach przypadkowych (np. na słupach oświetleniowych wzdłuż ulic), a przez to trudno dostępnych dla zainteresowanych. W większych miastach problemem jest również słaba czytelność informacji. Z uwagi na dużą ilość informacji na obwieszczeniach, przy technicznych ograniczeniach związanych z ich drukiem w odpowiednich formatach, stosuje się zbyt małą czcionkę i maksymalnie ścisnia druk, co czyni je mało czytelnymi. W konsekwencji, instytucja ta nie spełnia podstawowej roli informacyjnej, dla jakiej ją do ordynacji wyborczych wprowadzono. Wieloletnie doświadczenia autora związane z pracą w Krajowym Biurze Wyborczym wskazują, że bardzo wielu wyborców nie jest właściwie poinformowanych o miejscu głosowania. Przed każdymi wyborami, w przeddzień i w dniu głosowania, liczni wyborcy podejmują próby uzyskania tego rodzaju informacji w siedzibach organów wyborczych i w działach ewidencji ludności urzędów gmin. Ich nieuzyskanie, a z powodu licznych telefonów w tej sprawie powszechne są kłopoty z uzyskaniem połączenia, może niewątpliwie wpływać na decyzję o rezygnacji z uczestnictwa w wyborach. Warto także podkreślić, że druk i rozplakatowanie dużej liczby obwieszczeń związane są z wcale niemałymi kosztami – przy nikłej skuteczności informacyjnej. Warto więc podjąć próbę zmiany sposobu informowania wyborców o miejscu głosowania na bardziej efektywny!

Konstytucja gwarantuje prawo do bycia poinformowanym o wyborach

Krytycznie ocenić należy również sposób upowszechniania innych ważnych dla wyborców informacji. W szczególności chodzi o informacje dotyczące rodzaju wyborów, dnia i czasu głosowania (tzn. godzin otwarcia lokali wyborczych), a także sposobu głosowania i warunków ważności głosu. Dostarczenie wyborcom w sposób kompleksowy tych niezbędnych informacji traktować należy jako obowiązek właściwych organów władzy publicznej. Obowiązek ten wynika z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów (art. 96 ust. 2; art. 97 ust. 2; art. 127 ust. 1; art. 169 ust. 2 Konstytucji RP).

Skuteczna informacja docierająca do wszystkich wyborców to przecież jedna z gwarancji urzeczywistnienia w praktyce kardynalnej w demokratycznym państwie zasady powszechności wyborów. Jest ona nie mniej ważna od innych, przyjętych w ustawach ordynacyjnych rozwiązań: że głosowanie odbywa się w dniu wolnym od pracy; że ułatwia się udział w głosowaniu osobom niepełnosprawnym; że tworzy się (poza stałymi) odrębne obwody głosowania w szpitalach, domach pomocy społecznej, zakładach karnych itd. Wszystko po to, by każdy uprawniony – w świetle art. 62 obowiązującej Konstytucji – mógł skorzystać z przysługującego mu podmiotowego prawa wyborczego.

Instytucja „indywidualnych zawiadomień wyborców”

Proponuję zatem wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji indywidualnego zawiadamiania każdego wyborcy o wpisaniu go do spisu wyborców we wskazanym obwodzie głosowania. Zawiadomienie powinno zawierać w szczególności informacje o rodzaju i dacie wyborów, miejscu i czasie głosowania (wskazanie adresu lokalu wyborczego i godzin głosowania), a także zwięzłą informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu.

Podobne rozwiązania stosowane są z powodzeniem w innych państwach (np. we Włoszech czy w Holandii, gdzie każdemu wyborcy

dostarczane jest przed wyborami wezwanie do wzięcia udziału w głosowaniu). Jego wprowadzenie do polskich ustaw wyborczych postulowano już zresztą wcześniej w literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego (np. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 233).

Zalety proponowanych rozwiązań

Przyjęcie proponowanego rozwiązania ma wiele zalet. W szczególności:

- każdy wyborca otrzymuje zindywidualizowane „zaproszenie” do wzięcia udziału w wyborach, co może mieć ważne znaczenie z psychologicznego punktu widzenia („państwo myśli o mnie”);
- każdy wyborca otrzymuje kompletną informację o wyborach: kiedy, gdzie i w jaki sposób głosować;
- pojawia się realna możliwość weryfikacji prawidłowości sporządzenia spisu wyborców przed głosowaniem.

Przyjąć można, że jeśli ktoś nie otrzyma indywidualnego zawiadomienia, a członkowie jego rodziny, sąsiedzi czy znajomi otrzymają je, to wtedy zainteresuje się sprawą i podejmie próbę jej wyjaśnienia w urzędzie. To samo dotyczy przypadków ewentualnego zniekształcenia danych osobowych wyborcy, co może być podstawą niedopuszczenia go do głosowania. Powinno to pozwolić na wyeliminowanie większości pomyłek i błędów, jakie pojawiają się w spisach wyborców. Na marginesie podkreślić należy, że funkcjonująca w polskim prawie wyborczym instytucja wykładania spisów do publicznego wglądu w celu ich weryfikacji zupełnie nie spełnia swego zadania. W literaturze przedmiotu podkreślano wielokrotnie, że wyborcy korzystają z niej bardzo rzadko, a w konsekwencji rzeczywista weryfikacja poprawności sporządzenia spisów odbywa się zazwyczaj dopiero w lokalu wyborczym. Wówczas nie ma już najczęściej możliwości naprawienia nieprawidłowości, co kończy się odmową dopuszczenia wyborcy do głosowania przez obwodową komisję wyborczą.

W przyszłości proponowane imienne zawiadomienia wyborców (uzupełnione o wszystkie niezbędne dane osobowe i spełniające sto-

sowne wymogi formalne, po wprowadzeniu „zabezpieczeń” uniemożliwiających wielokrotne głosowanie) stanowić mogłyby rodzaj urzędowych zaświadczeń o posiadaniu podmiotowych praw wyborczych (czyli *sui generis* legitymację wyborczą), co zapewniłoby większą „mobilność” wyborców, zastępując funkcjonującą obecnie, aczkolwiek nie we wszystkich rodzajach wyborów, instytucję „zaświadczenia o prawie do głosowania”. Pozwoliłoby to wyeliminować, m.in., przypadki pozbawiania prawa do głosowania osób, które w przeddzień lub w dniu głosowania trafiają nagle do szpitali lub opuszczają je. Ta sprawa wymaga jednak pełniejszej analizy i poważnych zmian w obowiązujących przepisach prawa wyborczego.

Jakie są koszty proponowanych rozwiązań?

Proponowane rozwiązanie ma też oczywiście i wady. Z jego wprowadzeniem wiąże się konieczność poniesienia przez budżet państwa poważnych nakładów finansowych i duży wysiłek organizacyjny złożony na barki gmin. Według szacunkowych obliczeń Krajowego Biura Wyborczego koszt wprowadzenia „indywidualnych zawiadomień” wyniósłby w przybliżeniu 36 mln złotych. Te niedoskonałości złagodzić w pewnej mierze powinny jednak:

- oszczędności związane z rezygnacją z druku i plakatowania dużej liczby obwieszczeń;
- obniżenie kosztów poprzez wykorzystanie do drukowania zawiadomień centralnie przygotowanego programu informatycznego wykorzystującego bazy danych ewidencji ludności posiadane przez urzędy gmin;
- „uwolnienie” gmin od kilku kłopotliwych obowiązków, takich jak: zapewnienie druku, a zwłaszcza znalezienie odpowiednio dużej liczby miejsc przeznaczonych na plakatowanie większego formatu urzędowych obwieszczeń; rezygnacja z wykładania przed wyborami spisów wyborców do publicznego wglądu „w czasie dogodnym dla wyborców”, czyli poza godzinami pracy urzędów;

- wykorzystanie dla dostarczenia wyborcom druków zawiadomień alternatywnych i tańszych niż tradycyjne usługi pocztowe sposobów ich dystrybucji (np. przy pomocy gońców – z których usług w coraz szerszym zakresie korzystają już rozmaite urzędy i instytucje dla doręczania pism urzędowych).

Zaproponowana instytucja zawiadamiania wyborców o ich wpisaniu do spisu wyborców dla określonego obwodu głosowania (wraz z dodatkowymi informacjami o czasie i sposobie głosowania) musi, by spełnić swój cel, mieć charakter zindywidualizowanych i urzędowych „zaproszeń” do wzięcia udziału w głosowaniu. Można wprowadzić rozważać możliwość powiadamiania wyborców za pomocą broszur informacyjnych skierowanych do gospodarstw domowych w określonych kwartałach ulic, ale tego rodzaju pomysł nie wydaje mi się trafny. Koszty byłyby wprawdzie znacznie mniejsze, ale z dużym prawdopodobieństwem przyjąć można, iż przeznaczone na ich druk i dystrybucję środki poszłyby na marne, gdyż tego rodzaju broszury podzieliłyby – jak się wydaje – los licznych wydawnictw reklamowych, które zazwyczaj natychmiast po wyjęciu ze skrzynki trafiają bez czytania do kosza. Jest oczywiste, że pisma o urzędowym charakterze (opatrzone odciskiem stosownej pieczęci), skierowane do indywidualnego adresata, traktowane są inaczej.

Wart przemyślenia jest – jak mi się wydaje – pomysł przeprowadzenia pilotażowej próby rozsyłania indywidualnych zawiadomień, np. przy okazji wyborów uzupełniających do Senatu RP. Nie wydaje się celowe podejmowanie tego rodzaju próby w wyborach uzupełniających do rad gmin w gminach do 20 000 mieszkańców. Te ostatnie mają bowiem swoją „lokalną” specyfikę, charakteryzującą się, m.in. bardzo zróżnicowaną frekwencją. Dla przykładu: w grudniu 2004 r. przeprowadzano, jak wynika z danych Państwowej Komisji Wyborczej, wybory uzupełniające do rad gmin 21 razy, w dziewięciu województwach. Frekwencja wyborcza wahała się w nich od 9,5% (w wyborach do Rady Gminy Mysłakowice w województwie dolnośląskie), aż do 64,06% (w wyborach do Rady Gminy Lubochnia w województwie łódzkim). Wydaje się zatem, że pilotaż w wyborach gminnych nie pozwoli na uzyskanie wiarygodnej odpowiedzi na pytanie: czy zastoso-

wanie instytucji „indywidualnych zawiadomień wyborców” zwiększy zainteresowanie osób uprawnionych do udziału w głosowaniu i w znaczący sposób poprawi wyborczą frekwencję?

Proponowane zmiany w prawie wyborczym powinny mieć charakter systemowy

Stosownej nowelizacji poddać należy:

- Ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499, z późn. zm.).
- Ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, z późn. zm.).
- Ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25, poz. 219).

Podsumowanie

Instytucja „indywidualnych zawiadomień wyborców”, zawierająca kompleksową informację o rodzaju i dacie wyborów, o miejscu i czasie głosowania, a także o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu, mimo spodziewanych znacznych kosztów jej wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego i wyborczej praktyki, wydaje się rozwiązaniem celowym – mogącym w istotny sposób zwiększyć zainteresowanie osób uprawnionych wyborami, a w konsekwencji przyczynić się do wzrostu wyborczej frekwencji. Jest to jedna z możliwych, a nawet koniecznych do podjęcia inicjatyw. Koniecznych, gdyż wynikających z deklarowanej przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej zasady powszechności wyborów, bez ustawowych gwarancji urzeczywistnienia której wręcz trudno jest wyobrazić sobie współczesne demokratyczne państwo.

Jarosław Zbieranek

Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego¹

- Stopień partycypacji wyborczej w Polsce jest katastrofalny. Frekwencja wyborcza systematycznie spada – w wyborach parlamentarnych w 2005 r. wzięło udział jedynie 40% uprawnionych do głosowania, co stanowi najgorszy wynik po 1989 r.
- W Polsce nie prowadzi się kompleksowych programów, mających na celu aktywizację wyborczą obywateli i modernizację systemu wyborczego. Nieliczne działania podejmowane w tym zakresie przez organy państwowe i organizacje pozarządowe charakteryzują się fragmentarycznością i ograniczoną skutecznością.
- Konieczne jest powołanie nowej instytucji – Państwowego Instytutu Wyborczego, który będzie zajmował się działalnością badawczą, analityczną i edukacyjną w zakresie szeroko pojętej problematyki wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza jest jednym z niewielu organów państwa, których apolityczność i zarazem profesjonalizm nie budzą

¹ Tekst ukazał się w czasopiśmie „Analizy i Opinie”, nr 49.

wątpliwości. Składająca się z niezawisłych sędziów, przez lata skutecznych działań zyskała niezaprzeczalny autorytet uznawany przez polityków różnych opcji i, co najważniejsze, przez wyborców. Przy pomocy swego organu wykonawczego – Krajowego Biura Wyborczego, PKW czuwa nad sprawną i zgodną z prawem organizacją oraz przebiegiem wyborów i referendum w Polsce.

Te, niestety, wyjątkowe w polskim życiu publicznym cechy stanowią, iż w Państwowej Komisji Wyborczej coraz częściej zaczyna upatrywać się instytucji mogącej z powodzeniem spełniać znacznie więcej funkcji niż tylko gwaranta przestrzegania prawa wyborczego. Tendencję taką potwierdziło również zwiększenie kompetencji PKW związanych z wprowadzonymi w 2001 r. nowymi zasadami kontroli finansowania partii politycznych. Obecnie pojawiają się kolejne, dalej idące postulaty, i o ile wiele z nich można uznać za chybione (np. pomysł stworzenia w ramach Komisji komórki zajmującej się strzeżeniem rzetelności publikowanych w mediach sondaży politycznych), o tyle generalna koncepcja rozszerzania zakresu działania PKW zasługuje na szczególną uwagę i wsparcie.

Potrzeba kompleksowych i stałych działań

Rekordowo niska frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych, a także coraz mniejsze zainteresowanie Polaków wyborami prezydenckimi, samorządowymi, referendum ogólnokrajowymi i lokalnymi, stanowią tylko część obrazu katastrofalnego stanu aktywności obywatelskiej w Polsce. W tym kontekście oczywista i konieczna wydaje się potrzeba zainicjowania licznych programów, mających na celu z jednej strony aktywizację wyborców poprzez szeroko pojętą działalność informacyjno-edukacyjną, a z drugiej – prowadzenie stałych badań i analiz zmierzających do proponowania takich zmian w procedurze wyborczej, które gwarantowałyby jej przejrzystość, przyswajalność i akceptację społeczną.

Powstaje pytanie, jaki organ, bądź instytucja, miałby przeprowadzać takie działania? Obecnie, część ze wspomnianych zagadnień pró-

bują włączyć do zakresu swojej aktywności organizacje pozarządowe, część – ośrodki akademickie, instytuty, oraz różne organy państwowe. Niestety, inicjatywy te od lat charakteryzują się fragmentarycznością i borykają się z różnego rodzaju ograniczeniami.

Państwowy Instytut Wyborczy

Spadek aktywności obywatelskiej Polaków jest problemem na tyle poważnym, że w pełni uzasadnia jak najszybsze powołanie nowej instytucji państwowej, która kompleksowo zajmowałaby się szeroko pojętymi zagadnieniami wyborczymi. To ona inicjowałaby i koordynowałaby kompleksowe działania na rzecz aktywizacji wyborców, a także prowadziła działalność badawczą i analityczną.

Proponuję, więc utworzenie Państwowego Instytutu Wyborczego, który wzorem podobnych instytucji działających w innych państwach Unii Europejskiej (np. *Electoral Commission* w Wielkiej Brytanii) miałby być z założenia ciałem apolitycznym, stałym, skupiającym ekspertów z dziedziny prawa, politologii, socjologii, psychologii społecznej, pedagogiki i administracji. PIW posiadałby własną osobowość prawną, jednak nadzór nad działalnością Instytutu sprawowałaby Państwowa Komisja Wyborcza. Tym samym powstałby *sui generis* „trójkąt instytucjonalny”, w ramach którego pod auspicjami PKW działałyby dwa organy: istniejące już Krajowe Biuro Wyborcze (jako organ techniczno-administracyjny) i Państwowy Instytut Wyborczy (jako organ badawczo-edukacyjny). Nowa instytucja prowadziłaby na potrzeby PKW (ale nie tylko) działania konsultacyjne i doradcze, poszerzone o aktywność analityczną, edukacyjną i informacyjną dotyczącą kompleksowych zagadnień wyborczych. PIW miałby jednocześnie sposobność szerokiej współpracy ze strukturami Krajowego Biura Wyborczego, co umożliwiłoby korzystanie z dotychczasowych doświadczeń Biura, a także swobodny przepływ informacji i danych, m.in. dotyczących rejestrów wyborczych, sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, wyników wyborów itp.

Zadania Państwowego Instytutu Wyborczego

Przed Państwowym Instytutem Wyborczym stałby ogrom zadań. Przede wszystkim obejmowałyby one działania zmierzające do formułowania propozycji modernizacji systemu wyborczego i opracowywania nowych rozwiązań mających na celu uproszczenie procedur i ułatwienie wyborcom uczestnictwa w wyborach i referendach. Warto w szczególności przeprowadzić badania nad metodami aktywizowania wyborców proponowanymi przez Radę Europy oraz nad doświadczeniami innych państw Unii Europejskiej, przygotowując także konsultacje i programy pilotażowe.

Bardzo istotnym zadaniem Instytutu byłoby również opracowywanie długofalowej polityki edukacji obywatelskiej skierowanej zwłaszcza do przyszłych i młodych wyborców, a także koordynacja współpracy przy jej wdrażaniu z innymi organami państwowymi (np. z MENiS) oraz z organizacjami pozarządowymi.

Wyspecjalizowany Zespół Państwowego Instytutu Wyborczego zajmowałby się również przygotowaniem i przeprowadzaniem długookresowych kampanii informacyjnych dotyczących praw wyborczych i aktywizacji politycznej społeczeństwa. Istotnym elementem działalności informacyjnej byłaby ścisła współpraca z mediami, a także wykorzystywanie nowoczesnych technik marketingowych dla propagowania udziału w wyborach.

Państwowy Instytut Wyborczy prowadziłby również rozbudowany monitoring finansowania partii politycznych, analizując skuteczność obowiązujących obecnie zapisów *Ustawy o partiach politycznych*. Przy swoich pracach Instytut korzystałby z danych i zestawień opracowywanych przez Zespół Krajowego Biura Wyborczego (który *nota bene* wymaga znacznego wzmocnienia, na co zwracał uwagę w „Przeglądzie Sejmowym” przewodniczący PKW Ferdynand Rymarz). Wspólne, kompleksowe działania miałyby na celu zapewnienie maksymalnej skuteczności zasady jawności finansowania partii politycznych.

Nowa instytucja zajmowałaby się również koordynacją współpracy z innymi placówkami badawczymi, organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi, które zajmują się zagadnieniami wyborczymi, wykorzystując ich potencjał kadrowy i doświadczenia. Przy-

kładem takich działań może być współpraca z Instytutem Studiów Politycznych PAN. Oczywiście PIW również nawiązywałby kontakty i wymieniał doświadczenia z zagranicznymi podmiotami prowadzącymi działalność w podobnym zakresie (w szczególności ze wspomnianą już *Electoral Commission* z Wielkiej Brytanii).

Struktura Instytutu

Skuteczne działania Państwowego Instytutu Wyborczego w dużej mierze zależą od właściwej organizacji wewnętrznej i doboru kompetentnych pracowników.

Na czele Państwowego Instytutu Wyborczego stałby Dyrektor, który odpowiadałby za całokształt działania instytucji, reprezentując Instytut w kontaktach zewnętrznych. Organem inicjującym, opiniodawczym i doradczym w zakresie działalności Instytutu byłaby Rada Programowa, w skład której weszliby eksperci z różnych dziedzin związanych z działalnością Instytutu, wskazani przez organizacje i instytucje cieszące się zaufaniem publicznym (np. uniwersytety, organizacje pozarządowe) oraz Kierownik Krajowego Biura Wyborczego, a także członkowie PKW.

Państwowy Instytut Wyborczy dzieliłby się na merytoryczne Zespoły, zgodne z kompetencjami i zakresem działań (np. Zespół Edukacji Społecznej, Zespół Informacji Wyborczej itp.)

Niezwykle istotna i delikatna ze względu na materię działań jest kwestia obsady stanowisk w Państwowym Instytucie Wyborczym. W związku z tym proponujemy, aby Dyrektor Instytutu powoływany był przez Państwową Komisję Wyborczą spośród grona apolitycznych fachowców, zaproponowanych przez Radę Programową Instytutu, co pozwoliłoby uniknąć zarzutów o upolitycznienie i stronniczość. Wszyscy inni pracownicy PIW wybierani być powinni na zasadzie otwartych konkursów, a obowiązywałby ich analogiczny do pracowników Krajowego Biura Wyborczego zakaz wszelkiej działalności politycznej, a także członkostwa w partiach politycznych.

Strukturę PIW-u uzupełniałaby Konferencja Konsultacyjna, która spełniałaby zadania platformy służącej do ustawicznych (np. raz na

kwartał) kontaktów Instytutu z przedstawicielami ugrupowań politycznych i organizacji pozarządowych. Przy tej okazji istniałaby możliwość wyrażania i przekazywania ewentualnych postulatów i wniosków.

Podsumowanie

Przedstawiona koncepcja stanowi odpowiedź na potrzebę długofalowych i zsynchronizowanych działań będących przeciwwagą dla fragmentarycznych, krótkotrwałych „zrywów” przedwyborczych. Po między okresami wyborów nie podejmuje się obecnie skoordynowanych działań na rzecz aktywizacji wyborców i modernizacji procesu wyborczego. Skutki tego zaniechania dają o sobie znać przy okazji kolejnych wyborów, a także coraz liczniejszych referendów, zarówno ogólnokrajowych, jak i lokalnych.

Powołanie Państwowego Instytutu Wyborczego pozwoli na kompleksową, długookresową działalność analityczną, edukacyjną i informacyjną na rzecz zwiększenia uczestnictwa w wyborach i referendach oraz skuteczniejszego funkcjonowania systemu wyborczego w Polsce. Utworzenie Instytutu jako instytucji formalnie niezależnej, ale działającej w ścisłym porozumieniu i pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej, stworzy doskonałe warunki, by organy publiczne w Polsce nie ograniczały się do wypełniania funkcji „strażnika” prawa wyborczego, lecz aby również podejmowały dynamiczne działania. W tym kontekście nasuwa się również refleksja nad koniecznością znacznego zwiększenia roli Państwowej Komisji Wyborczej w procedurze uchwalania prawa wyborczego, w czym działalność analityczna i doradcza Państwowego Instytutu Wyborczego odgrywałaby znaczącą rolę.

Instytut Spraw Publicznych
lista publikacji z lat 2000-2006

W przygotowaniu

- Anna Kwak (red.), *Proces usamodzielniania się wychowanków domów dziecka*

Publikacje książkowe

- Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
- Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych* Warszawa 2005
- Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji* Warszawa 2005
- Marek Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo społeczne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa 2005
- Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*, Warszawa 2005
- Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland* Warszawa 2005
- Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki* Warszawa 2005
- Mariola Raław – Markowska (red), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym* Warszawa 2005
- Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczynski (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*. Warszawa 2005
- Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
- Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Wydanie II, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004

- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
- ❑ E. Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
- ❑ András Sajó, *Freedom of expression* (angielska i rosyjska wersja językowa), Warszawa 2004
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Neighbourhood Across a Divide?*, Warszawa 2004
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej Polityki Spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004
- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migration and its impact on labour markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 (angielska i ukraińska wersja językowa)
- ❑ Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
- ❑ Mariusz-Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003

- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska, *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Urszula Kurczewska, Małgorzata Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
- ❑ Józefina Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
- ❑ Henryk Romański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?*, Warszawa 2002
- ❑ Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska, *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?* Warszawa 2002
- ❑ Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002
- ❑ *Ochrona uchodźców w Polsce (wspólnie z MSZ i UNHCR)*, Warszawa 2002
- ❑ Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
- ❑ *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Borkowski, *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
- ❑ Władysław Czapliński, Anna Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001

- ❑ Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
- ❑ Juliusz Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
- ❑ Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?* Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hryniewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hryniewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Warszawa 2001
- ❑ Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
- ❑ Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
- ❑ Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
- ❑ Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- ❑ Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- ❑ *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001
- ❑ Kate Hansen Bundt, *Norwegia mówi 'nie'*, Warszawa 2000
- ❑ *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Warszawa 2000
- ❑ Janina Czapska, *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
- ❑ Henryk Romański, *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000

- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
- ❑ Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
- ❑ Mark Leonard, *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
- ❑ Beata Łaciak i Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje

- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*
- ❑ Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowska, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
- ❑ Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005
- ❑ Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013*, Warszawa 2005
- ❑ Anna Wiłkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz, *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005

- ❑ Andrzej Olechowski, *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
- ❑ *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
- ❑ Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelnden Europa*, Warszawa 2004
- ❑ *Polska scena polityczna w 2004 r. Kontynuacja czy zmiana?* Warszawa 2004
- ❑ Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska (red.), *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
- ❑ Piotr Kazmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004
- ❑ Tomasz G. Grosse (red.), *Poland and the new EU cohesion policy*, Warszawa 2004
- ❑ Małgorzata Żytka (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
- ❑ Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003 r.*, Warszawa 2004
- ❑ Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
- ❑ Mariola Raclaw-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004
- ❑ Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
- ❑ Krystyna Kamińska, *Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
- ❑ Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- ❑ Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004

- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
- ❑ Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski* (polska i angielska wersja językowa), Warszawa 2003
- ❑ Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning threats into opportunities*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Szlendak, *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją, przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej* (publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych), Warszawa 2003
- ❑ Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003
- ❑ Zbigniew Drag, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Seręga, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
- ❑ Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002

- ❑ Mariusz-Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
- ❑ Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- ❑ Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
- ❑ Michał Warchała (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
- ❑ Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- ❑ Joanna Konieczna, *Polska-Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Marta Zamorska, *Społeczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
- ❑ Beata Roguska, Jacek Kucharczyk, *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- ❑ Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- ❑ Michał Warchała, *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
- ❑ *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001
- ❑ Xymena Dolińska, Michał Warchała (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej (raporty kwartalne)*, Warszawa 2000

- ❑ Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki, *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło, *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
- ❑ Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
- ❑ Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska, *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Przemysław Mielczarek, *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
- ❑ Małgorzata Sikorska, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Jadwiga Staniszkis, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

**Zamówienia na wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych
przyjmuje:**

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
tel.: 55 64 299, fax.: 55 64 262
e-mail publikacje@isp.org.pl
www.isp.org.pl