



SKĄD SIĘ WZIĘŁY KOLEJKI POLAKÓW ZA GRANICĄ 21 PAŹDZIERNIKA – jak uniknąć błędów w przyszłości?



Warszawa, grudzień 2007 r.

Raport przygotowany przy wsparciu Foundation Open Society Institute (Zug)

Autor:

Dawid Sześciło

Konsultacja merytoryczna:

Dr Adam Bodnar
Jarosław Bełdowski, LL.M.

Raport zawiera tezy, odzwierciedlające osobiste poglądy ich autorów i powstałe niezależnie od instytucji, z którymi autorzy mogą być powiązani, lub które w innych okolicznościach reprezentują.

Warszawa, grudzień 2007

www.for.org.pl
www.hfhr.org.pl

SPIS TREŚCI

1. Podsumowanie raportu	4
2. Wprowadzenie	5
3. Zasady organizacji wyborów dla Polaków przebywających za granicą	6
Tworzenie obwodów głosowania	7
Tworzenie spisu wyborców	7
Przekazywanie wyników głosowania do kraju	8
4. Wybory parlamentarne w 2007 roku. Problemy i niedociągnięcia	9
Niedostateczna liczba komisji obwodowych	9
Wielka Brytania	9
Irlandia	10
Stany Zjednoczone	10
Niemcy	11
Niski poziom aktywności wyborczej	11
Problemy związane z przekazywaniem głosów do kraju	13
5. Propozycje ułatwień dla głosujących za granicą	14
Głosowanie korespondencyjne	14
Głosowanie przez pełnomocnika	14
Głosowanie dwudniowe	14
Zwiększenie liczby komisji obwodowych i lepsze ich rozmieszczenie	15
Usprawnienie systemu przekazywania wyników do kraju	15
Utworzenie odrębnej listy kandydatów dla głosujących za granicą	16
Jeden portal internetowy dla zgłaszających się do udziału w wyborach	17
6. Co z głosowaniem przez Internet?	17

1. Podsumowanie raportu

Przebieg październikowych wyborów parlamentarnych pokazał, że polskie państwo nie zapewniło swoim obywatelom przebywającym za granicą odpowiednich warunków do oddania głosu, zbliżonych do tych, jakie panowały w komisjach ulokowanych w kraju.

Najpoważniejsze z ujawnionych w toku głosowania niedociągnięć to:

- Konieczność długiego, niekiedy wielogodzinnego oczekiwania na możliwość oddania głosu. Problem dotyczył głównie komisji obwodowych w Wielkiej Brytanii i Irlandii;
- Zbyt mała liczba obwodowych komisji wyborczych w stosunku do szacunkowej liczby Polaków przebywających za granicą. W szczególności dotyczy to polskich emigrantów na Wyspach Brytyjskich;
- Nieprawidłowości w procedurze sporządzania spisu wyborców – przypadki zgłoszeń, szczególnie przesyłanych drogą elektroniczną, które z niewiadomych przyczyn były pomijane przy sporządzaniu spisów wyborców, o czym wyborca dowiadywał się dopiero w lokalu komisji obwodowej;
- Problemy i opóźnienia w procedurze przekazywania wyników głosowania do kraju, które w pewnym momencie zagroziły, że głosowanie w około siedemdziesięciu obwodach zagranicznych zostanie uznane za niebyłe.

Poakcesyjna fala migracji polskich obywateli do państw tzw. „starej Unii Europejskiej” utrzyma się prawdopodobnie jeszcze długo. Autorzy raportu są przekonani, że przed kolejnymi wyborami konieczne są daleko idące, systemowe zmiany w sposobie organizacji i przeprowadzenia głosowania dla Polaków za granicą.

W ocenie Autorów do najbardziej pożądanых zmian w systemie wyborczym, które mogą ułatwić Polakom za granicą udział w głosowaniu i zwiększyć poziom ich wyborczej aktywności należą

- Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego (pocztowego);
- Wprowadzenie głosowania przez pełnomocnika lub tzw. głosowania przez osobę upoważnioną;
- Przedłużenie czasu głosowania za granicą do dwóch dni;
- Zwiększenie liczby obwodowych komisji wyborczych za granicą i dostosowanie ich lokalizacji do największych skupisk Polaków;
- Usprawnienie procedury przekazywania wyników głosowania do kraju i dostosowanie jej do zwiększonej liczby wyborców za granicą;
- Utworzenie odrębnej listy kandydatów, spośród których mogliby wyłaniać swoich parlamentarzystów wyłącznie wyborcy przebywający za granicą;
- Stworzenie dla Polaków przebywających za granicą jednego systemu (portalu) internetowego zgłaszania się do spisu wyborców, wraz z jasnym systemem informacji na temat zasad udziału w głosowaniu.

Niezbędne jest także rozważenie wprowadzenia w Polsce głosowania z pomocą Internetu. W tym celu konieczne jest rozpoczęcie prac koncepcyjnych nad opracowaniem takiego systemu, który zapewni tajność głosowania oraz skutecznie uchroni przed fałszerstwami i innymi nadużyciami.

2. Wprowadzenie

Wybory parlamentarne z 2007 r. przyniosły wzrost frekwencji

Bez względu na rozstrzygnięcia polityczne, wybory parlamentarne z 21 października 2007 r. upłynęły pod znakiem znacznie wyższej niż w poprzednich głosowaniach frekwencji. Do urn wyborczych poszło – według oficjalnych wyników – ponad 16 milionów Polaków, tj. 53,88% uprawnionych do głosowania. Dla porównania, w 2005 r. w głosowaniu wzięło udział zaledwie 40,5% uprawnionych, czyli niewiele ponad 12 milionów wyborców.

Szczegółne zainteresowanie opinii publicznej wzbudziły wyborcy głosujący za granicą

Choć wzrost wyborczej aktywności był w ogromnej mierze zasługą obywateli głosujących w kraju, to szczególną uwagę opinii publicznej skupili na sobie Polacy głosujący za granicą. Do rangi symbolu październikowych wyborów urosły zdjęcia sprzed lokali wyborczych w Wielkiej Brytanii czy Irlandii pokazujące Polaków czekających w olbrzymich kolejkach na możliwość oddania głosu. W relacjach mediów podkreślano ogromne, niespotykane wcześniej zainteresowanie emigrantów udziałem w głosowaniu, a równocześnie pojawiły się uwagi, że aparat wyborczy nie był przygotowany do obsługi większej niż w poprzednich głosowaniach liczby wyborców.

Wysoka frekwencja postawiła służby odpowiedzialne za organizację głosowania za granicą przed trudnym zadaniem

Czy zarzuty o nieudolność i złą organizację wyborów za granicą są trafne? Niewątpliwie, październikowe wybory, ze względu na bardzo znaczący wzrost frekwencji, postawiły służby odpowiedzialne za organizację głosowania za granicą przed trudnym zadaniem. Skalę problemu obrazuje poniższa tabela porównująca pod względem frekwencyjnym głosowania za granicą w wyborach do Sejmu RP w 2005 i 2007 r.:

Tabela 1. Porównanie frekwencji w wyborach do Sejmu RP za granicą – 2005 r. i 2007 r.

	Wybory 2005'	Wybory 2007'
Liczba uprawnionych*	49 840	190 637
Liczba wydanych kart	35 679	149 183
Liczba głosów oddanych	35 611	148 946
Liczba głosów ważnych	34 761	146 754
Frekwencja Wyborcza	71,59%	78,26%

* liczba osób wpisanych do spisu wyborców (zob. tworzenie spisu wyborców, s. 12)

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza

W 2007 r. za granicą oddano o ponad 110 tysięcy głosów więcej niż dwa lata wcześniej

Powyższe zestawienie nie pozostawia wątpliwości. W stosunku do wyborów z 2005 r., liczba Polaków przebywających za granicą, którzy zdecydowali się na udział w głosowaniu wzrosła blisko pięciokrotnie. W największym stopniu do tak imponującego wzrostu liczby głosujących przyczynili się Polacy przebywający w czterech państwach: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Stanach Zjednoczonych i Niemczech. Ilustruje to kolejna tabela przedstawiająca porównanie ilości głosów oddanych w wyborach w 2005 i 2007 r. w czterech wyżej wymienionych krajach.

W stosunku do wyborów z 2005 r., liczba Polaków przebywających za granicą, którzy głosowali wzrosła blisko pięciokrotnie.

Tabela 2. Porównanie liczby oddanych głosów w wyborach do Sejmu RP za granicą – 2005 r. i 2007 r.: Wielka Brytania, Irlandia, Stany Zjednoczone, Niemcy

	Wybory 2005'	Wybory 2007'
Wielka Brytania	2 431	36 296
Irlandia	883	13 952
Stany Zjednoczone	5 578	28 073
Niemcy	4 199	14 591

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza

W Wielkiej Brytanii, Irlandii, USA i Niemczech oddano w sumie ok. 2/3 całości głosów zagranicznych

Przedstawione liczby przemawiają do wyobraźni jeszcze bardziej niż dane zbiorcze dla całej zagranicy. Jednocześnie nakazują szczególnie dokładnie przyjrzeć się organizacji wyborów w czterech wymienionych państwach, gdzie oddano w sumie prawie 2/3 wszystkich głosów „zagranicznych”.

Raport ten jest próbą głębszej analizy zagadnień związanych z organizacją wyborów dla Polaków przebywających za granicą. W szczególności, jego celem jest rozważenie następujących problemów:

- Jakie są ramy prawne dla organizacji i prowadzenia głosowań w obwodach zagranicznych?
- Jakie podmioty (organy państwowe) są odpowiedzialne za prawidłowy przebieg wyborów za granicą?
- Jakie problemy, zaniedbania czy niedociągnięcia w organizacji głosowania za granicą ujawniły się w czasie październikowych wyborów parlamentarnych?
- Czy obecnie obowiązujące procedury i regulacje prawne są wystarczające do sprawnego i „przyjaznego” dla wyborców przeprowadzenia głosowania za granicą?
- Po jakie instrumenty można sięgnąć, by na przyszłość uniknąć błędów popełnionych w wyborach parlamentarnych w 2007 r.; ułatwić udział w wyborach i zapewnić jak najwyższą frekwencję w głosowaniu za granicą?

3. Zasady organizacji wyborów dla Polaków przebywających za granicą?

Podstawowe reguły organizacji wyborów dla Polaków przebywających za granicą wyznacza Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu oraz akty wykonawcze

Podstawowe reguły organizacji wyborów dla Polaków przebywających za granicą oraz zasady ich udziału w głosowaniu wyznacza Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., Dz. U. z 2001, Nr 46, poz. 499 ze zm., dalej jako: Ordynacja wyborcza). Jej regulacje rozwijają i precyzują przepisy trzech rozporządzeń:

- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. z 2001 r., Nr 85, poz. 935 ze zm.);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 sierpnia 2001 r. w sprawie spisu wyborców dla obwodu głosowania utworzonego za granicą w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. z 2001 r., Nr 89, poz. 988);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach do Sejmu i do Senatu (Dz. U. z 2005 r., Nr 157, poz. 1324 ze zm.).

Istotne znaczenie dla organizacji procesu wyborczego miała również Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 września 2007 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania okręgowej komisji wyborczej właściwej dla m.st. Warszawy wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. (M.P. z 2007 r., Nr 65, poz. 730).

W wyborach w 2005 r. istniało 161 zagranicznych obwodów głosowania, w wyborach w 2007 r. liczba ta wzrosła do 206 obwodów głosowania

Obywatele głosujący za granicą wybierają jedynie kandydatów z listy warszawskiej

Wysoka frekwencja w stolicy powoduje, że głosy zagraniczne nikną w masie głosów z Warszawy

Warunkiem głosowania jest umieszczenie w spisie prowadzonym przez konsula

Jak pokazała praktyka duże zainteresowanie wzbudziła możliwość nadsyłania zgłoszeń drogą internetową

Zgłoszeń można dokonywać najpóźniej do piątego dnia przed głosowaniem

Na żądanie wyborcy wpisanego do spisu, a zmieniającego miejsce pobytu przed dniem wyborów, konsul wydaje zaświadczenie o prawie do głosowania

Tworzenie obwodów głosowania

Ordynacja wyborcza przewiduje w art. 31 ust. 1 tworzenie dla obywateli polskich przebywających za granicą odrębnych obwodów głosowania. Zadanie to należy do Ministra Spraw Zagranicznych, który po porozumieniu z PKW wyznacza także siedziby obwodowych komisji wyborczych. Wykaz obwodów głosowania stanowi załącznik do Rozporządzenia MSZ z 11 sierpnia 2005 r. W wyborach w 2005 r. istniało 161 obwodów zagranicznych, zaś w wyborach w 2007 r. liczba ta wzrosła do 206 obwodów głosowania.

Co niezwykle istotne, obwody utworzone za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego Warszawa I. Innymi słowy, obywatele polscy przebywający za granicą mogą głosować jedynie na kandydatów z tego okręgu, a ich głosy dodaje się do sumy zebranej od warszawskich wyborców. W praktyce oznacza to osłabienie siły głosów płynących zza granicy. Trzeba bowiem pamiętać, że liczba obywateli głosujących za granicą nie wpływa na zwiększenie liczby mandatów przewidzianych do podziału w okręgu Warszawa I. Zarówno w wyborach w 2005 r., jak i w 2007 r. wynosiła ona dziewiętnaście mandatów. Wprawdzie PKW może – zgodnie z art. 138 ust. 1 Ordynacji wyborczej – przedłożyć Sejmowi wnioski w sprawie zmiany liczby posłów w wybieranych w poszczególnych okręgach, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Jednakże wątpliwości budzi, czy przesłanką zmiany liczby wybieranych posłów może być – w świetle cytowanego przepisu – podlegająca dużym fluktuacjom liczba Polaków głosujących za granicą. Poza tym, jak stanowi art. 138 ust. 4 Ordynacji, zmiany w podziale na okręgi wyborcze są niedopuszczalne w razie skrócenia kadencji Sejmu.

Po drugie, siłę głosów zagranicznych umniejszyła niezwykle wysoka w październikowych wyborach frekwencja w Warszawie. Była ona zdecydowanie najwyższa w kraju i wyniosła 73,4%, co oznaczało ponad milion głosów oddanych w samym mieście stołecznym. Na tym tle, znaczenie głosów spływających spoza kraju było skromne.

Tworzenie spisu wyborców

Warunkiem dopuszczenia do udziału w głosowaniu jest znalezienie się w spisie wyborców. Wedle art. 26 ust. 1 Ordynacji wyborczej, wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Z chwilą dokonania wpisu do spisu wyborców obywatel polski za granicą staje się osobą uprawnioną do głosowania. Wpis – zgodnie z art. 26 ust. 2 Ordynacji wyborczej – dokonywany jest na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie lub telefaksem. Jak pokazała praktyka wytworzona przed ostatnimi wyborami, duże zainteresowanie wzbudziła możliwość nadsyłania zgłoszeń drogą internetową, choć *expressis verbis* nie przewiduje tego cytowany przepis. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii uruchomiono serwis www.wybory.co.uk, gdzie można było wypełnić i przesłać internetowy formularz zgłoszeniowy.

Zgłoszeń można dokonywać najpóźniej do piątego dnia przed głosowaniem. Po sporządzeniu spisu możliwe jest jego uzupełnienie o osoby, które zostały w nim pominięte, (jeżeli reklamacja w sprawie ich wpisania została uwzględniona przez konsula), a także osoby, których nie uwzględniono w spisie w wyniku oczywistej pomyłki.

Ponadto, podobnie jak w głosowaniu w kraju, na żądanie wyborcy wpisanego do spisu, a zmieniającego miejsce pobytu przed dniem wyborów, konsul wydaje zaświadczenie o prawie do głosowania. Zaświadczenie to umożliwia oddanie głosu poza obwodem, do którego wyborca pierwotnie był przypisany.

Przekazywanie wyników głosowania do kraju

Zasady przekazywania wyników głosowania za granicą określa precyzyjnie wspomniana wyżej Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 września 2001 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania okręgowej komisji wyborczej właściwej dla m.st. Warszawy wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 21 października 2007 r.

Po zakończeniu głosowania w obwodowej komisji wyborczej przewodniczący komisji obowiązany jest niezwłocznie przekazać protokół głosowania na ręce konsula

Kolejny etap to przekazanie protokołów przez konsula do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a następnie do OKW w Warszawie

Wedle uchwały PKW, po zakończeniu głosowania w obwodowej komisji wyborczej, przewodniczący komisji obowiązany jest niezwłocznie przekazać protokół głosowania na ręce konsula. W razie niemożności bezpośredniego doręczenia koperty z protokołem, komisja przekazuje protokoły telefaksem. Jeśli także ten środek zawiedzie, wówczas istnieje jeszcze możliwość przekazania treści protokołu telefonicznie. Jeżeli któraś z komisji obwodowych opóźnia przekazanie stosownych danych, konsul zobowiązany jest podjąć działania w celu ich uzyskania.

Drugi etap to przekazanie protokołów przez konsula do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Odbywa się to z wykorzystaniem tzw. wewnętrznej łączności clarisowej między MSZ a konsulatami. W razie braku możliwości jej zastosowania, skorzystać można z opisanych wyżej procedur awaryjnych. Ostatnim ogniwem procedury jest Okręgowa Komisja Wyborcza w Warszawie, do której Ministerstwo Spraw Zagranicznych niezwłocznie winno przesłać otrzymane protokoły.

Warto podkreślić, że w razie nie uzyskania danych z obwodu w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania w obwodzie, konsul informuje MSZ o numerach i siedzibach obwodów głosowania, z których nie uzyskano wyników, oraz o przyczynach ich nie uzyskania. Otrzymane informacje MSZ przekazuje OKW w Warszawie.

Co niezwykle istotne, zgodnie z art. 164 ust. 2 Ordynacji wyborczej, jeżeli OKW nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie to uważa się za niebyłe. Konsekwencje niedociągnięć czy zaniedbań w toku opisanej wyżej procedury przekazywania wyników głosowania zza granicy są zatem bardzo surowe.

Schemat 1. Procedura przekazywania wyników głosowania za granicą

Jeżeli OKW w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą, głosowanie to uważa się za niebyłe



4. Wybory parlamentarne w 2007 roku. Problemy i niedociągnięcia

Pozytywny ton relacji z zagranicznych komisji wyborczych zmąciły jednak doniesienia o problemach, na jakie skarżyli się wyborcy głosujący poza krajem

Wyborcy zmuszeni byli stać w długich kolejkach przed lokalami

Utworzono zbyt mało komisji obwodowych w stosunku do potrzeb

Pojawiły się błędy przy sporządzaniu spisów wyborców

Realnym zagrożeniem było unieważnienie głosów zagranicznych

Opinia publiczna w kraju bardzo przychylnie zareagowała na informacje o znaczącym wzroście liczby Polaków przebywających za granicą, którzy zdecydowali się na udział w wyborach. Pozytywny ton relacji z zagranicznych komisji wyborczych zmąciły jednak doniesienia o problemach, na jakie skarżyli się wyborcy głosujący poza krajem. Wśród nich wskazywano przede wszystkim na:

- Konieczność długiego, niekiedy wielogodzinnego oczekiwania na możliwość oddania głosu. Problem dotyczył głównie komisji obwodowych w Wielkiej Brytanii i Irlandii;
- Zbyt małą liczbę obwodowych komisji wyborczych w stosunku do szacunkowej liczby Polaków przebywających za granicą. W szczególności dotyczy to polskich emigrantów na Wyspach Brytyjskich;
- Niedociągnięcia w procedurze sporządzania spisu wyborców – zdarzały się przypadki zgłoszeń, szczególnie przesyłanych drogą elektroniczną, które z niewiadomych przyczyn pominięto przy sporządzaniu spisów wyborców, o czym wyborca dowiadywał się dopiero w lokalu komisji obwodowej;
- Problemy i opóźnienia w procedurze przekazywania wyników głosowania do kraju, które w pewnym momencie zagroziły, że głosowanie w ok. 70 obwodach zagranicznych zostanie uznane za niebyłe.

Niedostateczna liczba komisji obwodowych

Pierwszy ze wskazanych wyżej problemów wymaga przede wszystkim analizy rozmieszczenia obwodowych komisji wyborczych. Zbadanie, czy ich ilość była odpowiednia do zapotrzebowania wymaga:

- Zestawienia liczby wyborców głosujących w komisjach zagranicznych i przeciętnej wielkości głosujących w komisjach krajowych;
- Porównania liczby wyborców oddających głosy w danym kraju w wyborach w 2005 i 2007 r.

Autorzy raportu skupią się przy tym na rozwiązaniach przyjętych w czterech państwach, w których – jak zostało wskazane na wstępie – oddało swoje głosy najwięcej Polaków: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Stanach Zjednoczonych, Niemczech.

Wielka Brytania

Na terytorium Wielkiej Brytanii w październikowych wyborach do parlamentu funkcjonowało dwadzieścia obwodowych komisji wyborczych. Liczba uprawnionych do głosowania wyniosła 48 358. Spośród nich w wyborach udział wzięło 36 363 obywateli. Daje to średnią ok. 1800 wydanych kart w każdej komisji obwodowej. Średnia ta nie jest jednak miarodajna ze względu na olbrzymie dysproporcje w liczbie wyborców w poszczególnych komisjach. Najwięcej wyborców zanotowano w obwodach londyńskich oraz w Manchesterze i Edynburgu. W komisji obwodowej Londyn III wydano aż 5397 kart do głosowania. W obwodach Londyn I i Londyn II ilość wydanych kart przekroczyła 4 tys., w obwodach Londyn IV i Manchester – 3 tys., zaś w obwodach Birmingham i Edynburg – 2 tys.

W Wielkiej Brytanii utworzono 21 komisji obwodowych

W komisji obwodowej Londyn III wydano aż 5397 kart do głosowania. W obwodach Londyn I i Londyn II ilość wydanych kart przekroczyła 4 tys., w obwodach Londyn IV i Manchester – 3 tys.

To znacznie więcej niż w najbardziej obleganej komisji w kraju

Średnio na jedną komisję obwodową w Warszawie przypadło niewiele ponad 1200 wyborców

Wręcz szokująco przedstawia się zestawienie wyników z komisji obwodowej Londyn III (5397 wyborców) z rekordowym w skali kraju wynikiem komisji nr 737 w Warszawie (2054 wyborców)

W 2007 r. każda komisja w Londynie musiała obsłużyć średnio ponad dwa razy więcej wyborców niż w 2005 r.

W wyborach w Irlandii wzięło udział 14 tys. Polaków

Na ten wynik zapracowały przede wszystkim komisje Dublin I i Dublin II, gdzie głos oddało po ok. 4,5 tys. wyborców

W USA powołano w tegorocznych wyborach największą dla całej zagranicy liczbę komisji obwodowych – 21

W USA padł rekord jeśli chodzi o liczbę wyborców obsłużonych przez jedną komisję – 5781 kart

Przekładając powyższe dane na realia panujące w kraju, sięgnąć należy po dane z okręgu, w którym zanotowano zdecydowanie najwyższą frekwencję, tj. okręgu m.st. Warszawy. Analiza wyników ze stołecznych komisji obwodowych przynosi następujące wnioski:

- Zaledwie w jednej komisji obwodowej liczba wydanych kart do głosowania przekroczyła 2 tys. (komisja obwodowa nr 737 – 2054 wydanych kart);
- W niewielu komisjach obwodowych liczba uprawnionych do głosowania przekraczała 2 tys.; w żadnej nie przekraczała ona natomiast 3 tys. uprawnionych;
- Średnio na jedną komisję obwodową przypadło niewiele ponad 1200 wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu (1,01 mln wydanych kart w 833 komisjach obwodowych).

Jak łatwo zauważyć nawet w zestawieniu z najwyższymi wynikami krajowymi, liczba wyborców, którzy oddali głosy w siedmiu wspomnianych wyżej brytyjskich obwodach znacznie przekracza rozmiary przyjęte dla komisji obwodowych w kraju. Wręcz szokująco przedstawia się zestawienie wyników z komisji obwodowej Londyn III (5397 wyborców) z rekordowym w skali kraju wynikiem komisji nr 737 w Warszawie (2054 wyborców).

Pozostaje jeszcze porównanie przedstawionych wyników do rezultatów odnotowanych w komisjach brytyjskich w wyborach w 2005 r. Przypomnijmy, że wówczas do urn wyborczych stawiło się 2438 wyborców. Do ich obsługi powołano trzy komisje obwodowe, co daje średnio 812 wyborców na jedną komisję obwodową. Najwięcej wyborców zgłosiło się do komisji Londyn II (1235 głosujących). Z porównania danych z 2005 i 2007 r. wynika zatem, iż w 2007 r. każda komisja musiała obsłużyć średnio ponad dwa razy więcej wyborców, zaś w „najpopularniejszej” komisji obwodowej oddało głosy ponad czterokrotnie więcej wyborców niż w roku 2005.

Irlandia

W wyborach z 2005 r. liczba Polaków, którzy wzięli udział w głosowaniu w jedynej komisji wyborczej w Irlandii (Ambasada RP w Dublinie) nie przekroczyła nawet tysiąca (885 wyborców). Przed wyborami w 2007 r. chęć udziału w głosowaniu zadeklarowało ponad 21 tys. Polaków. Ostatecznie do jednego z czterech lokali wyborczych udało się 2/3 uprawnionych, tj. 14 tys. Na ten wynik zapracowały przede wszystkim komisje Dublin I i Dublin II, gdzie w każdej głos oddało ok. 4,5 tys. Polaków. W dwóch pozostałych jednak wynik również znacznie przekraczał wskaźniki krajowe – w Cork i Limerick głosowało bowiem po ok. 2,5 tys. wyborców.

Stany Zjednoczone

W USA powołano w tegorocznych wyborach największą dla całej zagranicy ilość komisji obwodowych – 21. W głosowaniu w 2005 r. było ich 14. Powołanie nowych obwodów przełożyło się na skokowy wzrost liczby głosujących – z zaledwie 5,5 tys. w 2005 r. do 28 tys. w 2007 r. W USA padł też rekord jeśli chodzi o liczbę wyborców obsłużonych w jednej komisji. Otóż, komisja obwodowa Chicago IV wydała 5781 kart do głosowania, czyli blisko trzy razy więcej niż najbardziej oblegana komisja w kraju.

W pozostałych amerykańskich komisjach liczba głosujących rozłożyła się nieregularnie. W jednej z nich przekroczone 4,5 tys. wyborców, w czterech kolejnych – 2 tys. W pozostałych piętnastu nie udało się natomiast przekroczyć granicy tysiąca wyborców.

W 2005 r. w 5 komisjach obwodowych w Niemczech głosowało tylko 4210 wyborców

W 2007 r. liczba głosujących wzrosła do 14,6 tys., a komisji obwodowych utworzono tylko 6

Liczba wyborców przypadających na jedną komisję obwodową była za granicą znacznie wyższa niż najwyższa odnotowana w kraju...

...nie znalazło to odzwierciedlenia w zwiększeniu liczby komisji wyborczych

Niemcy

Polacy przebywający w Niemczech, podobnie jak w opisanych państwach, również wykazali się dużo większą niż dwa lata temu aktywnością wyborczą. W 2005 r. w 5 komisjach obwodowych głosowało tylko 4210 wyborców. Najwięcej spośród nich przyjęła komisja z siedzibą w Kolonii (ponad 1140 wyborców), nieco mniej komisja w berlińskiej ambasadzie (1113) i w konsulacie w Monachium (1030).

W 2007 r. utworzono dodatkowo jedną komisję obwodową – w Stuttgarcie. Oddało tam głosy 1230 wyborców. Generalnie jednak suma wyborów w Niemczech wzrosła w stosunku do poprzedniego głosowania ponad trzykrotnie – do 14,6 tys. Doprowadziło to do sytuacji, w której w najpopularniejszej komisji (w Kolonii) wydano aż 4,5 tys. kart do głosowania. 3,2 tys. wyborców zjawilo się w komisji w Berlinie, 2,7 tys. w Monachium, a 2,5 tys. w Hamburgu. Z kolei, zaledwie 318 osób głosowało w Lipsku (było to jednak mimo wszystko więcej osób niż w 2005 r., kiedy to swój głos oddało tam jedynie 125 osób).

Z powyższych informacji można wyprowadzić szereg wniosków:

- Liczba wyborców przypadających na jedną komisję obwodową była za granicą znacznie (w skrajnych przypadkach niemal trzykrotnie) wyższa niż najwyższa odnotowana w kraju;
- Skokowy wzrost liczby wyborców w stosunku do głosowania z 2005 r. nie przełożył się na dostateczny wzrost liczby obwodowych komisji wyborczych za granicą;
- Doprowadziło to do sytuacji, w której na oddanie głosu w niektórych komisjach trzeba było oczekiwać nawet kilka godzin.

Niski poziom aktywności wyborczej

Można zatem ocenić, że aparat wyborczy zorganizowany za granicą nie był przygotowany do zapewnienia podobnego jak w wyborach krajowych standardu obsługi głosujących, nawet pomimo że zainteresowanie Polaków przebywających za granicą udziałem w głosowaniu było niewielkie. Widać to szczególnie na przykładzie wyników w krajach, które po wejściu Polski do Unii Europejskiej stały się celem masowej emigracji zarobkowej Polaków. Poniższa tabela ilustruje szacunkowe dane o liczbie Polaków, którzy w latach 2004–2006 emigrowali z Polski m.in. do poszczególnych państw tzw. „starej Unii”:

Tabela 3. Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2004-2006^a

Kraj przebywania	Liczba emigrantów w tys.			
	NSP 2002 ^b (maj)	2004	2005	2006
Ogółem	786	1000	1450	1950
w tym Europa	461	770	1200	1610
w tym:				
Unia Europejska (25 krajów)	451	750	1170	1550
w tym:				
Austria	11	15	25	34
Belgia	14	13	21	28
Finlandia	0,3	0,4	0,7	3
Francja	21	30	44	49
Grecja	10	13	17	20
Hiszpania	14	26	37	44
Irlandia	2	15	76	120
Niderlandy	10	23	43	55
Niemcy	294	385	430	450
Portugalia	0,3	0,5	0,6	1
Szwecja	6	11	17	25
Wielka Brytania	24	150	340	580
Włochy	39	59	70	85

- a) Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo powyżej 2 miesięcy
- b) Po rozszacowaniu liczby emigrantów o nieustalonym kraju czasowego pobytu liczba emigrantów przebywających w krajach Europy wynosi 547 tys., krajach UE – 535 tys.

Źródło: Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2006, Materiał na konferencję prasową w dniu 23 października 2007 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, s. 3

W Niemczech głosowała tylko 1/18 mieszkających tam Polaków

Jeżeli zaprezentowane dane zestawimy z rezultatami głosowania w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemczech, okaże się, że:

- W Wielkiej Brytanii udział w głosowaniu wzięło ok. 1/16 całkowitej liczby emigrantów;
- W Irlandii – ok. 1/9;
- W Niemczech – zaledwie ok. 1/30.

Przyczyną tak niskiej aktywności może być także niedoskonałość systemu wyborczego

Naturalnym i zrozumiałym do pewnego stopnia zjawiskiem jest niższy niż w kraju odsetek osób głosujących. Niemniej powyższe dane niepokoją i skłaniają do zastanowienia nad przyczynami tak zatrważająco niskiego poziomu aktywności wyborczej Polaków przebywających za granicą. Część przyczyn takiego stanu rzeczy tkwi w wadach systemu organizacji wyborów dla obywateli polskich przebywających za granicą. Chodzi m.in. o:

- Zbyt małą liczbę komisji obwodowych, niedostosowaną do liczby potencjalnych wyborców;
- Niedostatki systemu zgłoszeń do udziału w wyborach (szerzej zob. niżej);

Doświadczenia z ostatnich wyborów mogą zniechęcić w przyszłości do udziału w głosowaniach

- Brak alternatywnych form głosowania np.: korespondencyjnie, przez pełnomocnika, ewentualnie za pośrednictwem Internetu (szerzej zob. następny rozdział);
- Zobligowanie wyborców zagranicznych do wybierania kandydatów z listy warszawskiej, których trudno uznać za reprezentantów emigracji;
- Włączenie głosów płynących z obwodów zagranicznych do ogólnej sumy głosów z okręgu warszawskiego, co wydatnie osłabia siłę głosów oddanych za granicą.

Po ostatnich wyborach do listy problemów dojdzie niechęć do wielogodzinnego oczekiwania przed lokalem wyborczym na możliwość oddania głosu. Trudno przypuszczać, by medialne relacje o długich kolejkach przed lokalami komisji zachęciły w przyszłości część potencjalnych wyborców do udziału w głosowaniu.

Tak samo negatywnie na aktywność wyborczą wpłynąć mogą odnotowane w październikowych wyborach problemy związane z funkcjonowaniem systemu zgłoszeń do spisu wyborców. Niewątpliwie, godne pochwały było wprowadzenie systemu zgłoszeń internetowych, ale pojawiły się dość liczne przypadki, gdy zgłoszenia takie nie były z niewiadomych przyczyn uwzględniane w spisie. Było to szczególnie dolegliwe w przypadku sporej rzeszy wyborców, którzy musieli pokonywać znaczne odległości, by dotrzeć do lokalu wyborczego. Jeżeli okazywało się później, że mimo zgłoszenia (nawet potwierdzonego informacją zwrotną) nie byli oni umieszczani w spisie wyborców, nie wpływało to z pewnością pozytywnie na ich nastawienie do aktywności wyborczej.

Problemy związane z przekazywaniem głosów do kraju

W przypadku ok. 70 obwodów zagranicznych wyniki głosowania spłynęły do kraju z opóźnieniem

Cieniem na przebiegu procesu wyborczego za granicą położył się incydent związany z opóźnieniami w przekazywaniu wyników. Problem ten dotyczył około 70 obwodów za granicą, w tym w: Afganistanie, Francji, Hiszpanii, na Litwie, w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Jak komentował dzień po wyborach, 22 października, przewodniczący PKW Ferdynand Rymarz:

– Można zrozumieć, że Afganistan jest dość daleko i jest to kraj ogarnięty wojną, ale nie bardzo można zrozumieć jakie są trudności z wysłaniem danych z Francji, Hiszpanii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Irlandii.

Szczęśliwie jednak MSZ zdołał dostarczyć do okręgowej komisji wyborczej wynik głosowania w ustawowym terminie 24 godzin od jego zakończenia. Winą za opóźnienie Ministerstwo obarczyło PKW. Jak stwierdziła min. Anna Fotyga:

MSZ za późno otrzymało ostatnią wersję programu komputerowego do zliczania głosów.

Ostatecznie o godz. 19.28 w powyborczy poniedziałek przekazano do OKW w Warszawie – zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej – wszystkie wyniki głosowania za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu – z 205 komisjach wyborczych.

5. Propozycje ułatwień dla głosujących za granicą

Głosowanie korespondencyjne

Głosowanie korespondencyjne jest popularne w wielu państwach UE

Rozpowszechnioną w państwach Unii Europejskiej formą udziału w wyborach jest głosowanie korespondencyjne. Praktykowane jest m.in. w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Estonii, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Niemczech. Jego podstawową zaletą jest ułatwienie udziału w głosowaniu osobom niepełnosprawnym i starszym, które mają problemy z dotarciem do lokalu wyborczego, ale także wyborcom przebywającym za granicą. W Belgii i Holandii prawo do głosowania pocztowego mają wyłącznie obywatele przebywający za granicą (J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych 2005, s. 7).

Głosowanie korespondencyjne dla obywateli przebywających za granicą niesie za sobą wiele istotnych ułatwień:

- Pozwala uniknąć niekiedy wielogodzinnej podróży do lokalu wyborczego;
- Aktywizuje wyborców, którzy do tej pory – z uwagi na trudności w dotarciu do lokalu wyborczego – nie brali udziału w głosowaniu;
- Umożliwia, nawet przy zbyt małej liczbie komisji obwodowych, na rozładowanie kolejek przed lokalami, a przez to uniknięcie wielogodzinnego oczekiwania na możliwość oddania głosu.

Głosowanie przez pełnomocnika

Głosowanie przez pełnomocnika jest metodą dopuszczalną w świetle prawa wyborczego m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii i Holandii

Głosowanie przez pełnomocnika jest metodą dopuszczalną w świetle prawa wyborczego m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Belgii i Holandii (J. Zbieranek, op.cit., s. 5). Trzeba pamiętać, że z reguły zawęża się ten sposób głosowania do ściśle określonej grupy adresatów, szczególnie osób niepełnosprawnych, starszych, które mogą mieć trudność w dotarciu do lokalu wyborczego.

Szczegółowe zasady głosowania przez pełnomocnika mogą przybrać formy mniej lub bardziej restrykcyjne. Przykładowo, prawo wyborcze może wymagać urzędowego poświadczenia autentyczności pełnomocnictwa wystawianego przez wyborcę. Dla wyborcy przebywającego za granicą oznaczałoby to prawdopodobnie konieczność udania się przed wyborami do urzędu konsularnego w celu poświadczenia prawdziwości udzielonego pełnomocnictwa. Trudno przypuszczać, by doprowadziło to do zauważalnego podniesienia frekwencji wyborczej.

Odrębną formą jest natomiast tzw. **głosowanie przez osobę upoważnioną**. Oznacza to, że osoba wskazana przez wyborcę miałaby możliwość pobrania w komisji obwodowej karty do głosowania, dostarczenia jej wyborcy, a następnie przekazania jej z powrotem do komisji. Ta formuła głosowania zwiększa możliwości udziału w wyborach osób niepełnosprawnych. Trzeba ze smutkiem zauważyć, że żadna z 205 komisji obwodowych ulokowanych za granicą nie była przystosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Pozostają oni więc *de facto* pozbawieni możliwości skorzystania z przysługujących im praw wyborczych.

Głosowanie dwudniowe

Głosowanie dwudniowe zdało już egzamin w czasie unijnego referendum

Przedłużenie czasu głosowania do dwóch dni jest rozwiązaniem, które zdało już egzamin przy okazji referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej (58% frekwencji). W związku z tym, warto rozwiązanie to przenieść także na grunt wyborów parlamentarnych czy prezydenckich.

Nawet przy małej liczbie komisji obwodowych, głosowanie dwudniowe umożliwia rozładowanie kolejek przed lokalami

W odniesieniu do wyborców głosujących za granicą ma ono kilka szczególnych zalet:

- Wielu wyborców jest zmuszonych dojeżdżać (niekiedy kilkadziesiąt czy nawet kilkaset kilometrów) do lokali wyborczych – głosowanie dwudniowe daje im większą swobodę w rozplanowaniu takiej podróży;
- Głosowanie dwudniowe umożliwia, nawet przy zbyt małej liczbie komisji obwodowych, rozładowanie kolejek przed lokalami, uniknięcie wielogodzinnego oczekiwania na możliwość oddania głosu;
- W ostateczności pozwala nie zwiększać znacząco liczby komisji obwodowych, ale zorganizować system głosowania tak, by rozdzielić wyborców przypisanych do danej komisji na dwa dni głosowania (np. dzieląc ich na dwie grupy według alfabetycznego spisu wyborców).

Liczba wyborców głosujących w jednej komisji nie może przekraczać 2 tys.

Zwiększenie liczby komisji obwodowych i lepsze ich rozmieszczenie

Z całą pewnością nie można zaakceptować pozostawienia w kolejnych wyborach liczby komisji obwodowych na poziomie z październikowego głosowania. W szczególności, należy zapewnić, by liczba głosujących w jednej komisji obwodowej nie przekraczała 2000 wyborców przy założeniu, że jeden członek komisji obwodowej jest w stanie obsłużyć nie więcej niż 200-250 wyborców. Oznacza to także konieczność zwiększenia obsady najbardziej obleganych komisji obwodowych – ponad minimalną liczbę siedmiu członków, przewidzianą w Rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu i terminu powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą w wyborach do Sejmu i do Senatu.

Należy także wziąć pod rozwagę koncepcję tworzenia komisji obwodowych *ad hoc*, na podstawie liczby wyborców rejestrujących się w spisie wyborców. Jeżeli po ustaleniu liczby głosujących w obwodzie okazywałoby się, że zagraża ona przeprowadzeniu wyborów w sposób zapewniający akceptowalny standard obsługi wyborców, wówczas można by (w tym samym budynku, żeby nie wprowadzać w błąd wyborców) powołać dodatkową, nawet liczebnie mniejszą, komisję obwodową, która odciążałaby pierwszą. Wprowadzenie tej koncepcji wymagałoby szczególnie od MSZ i służby konsularnej dużej sprawności organizacyjnej i stałego monitorowania liczby wyborców zgłaszających zamiar udziału w głosowaniu, ale z całą pewnością może polepszyćoby przeprowadzenia głosowania.

Analizy wymaga obecne rozmieszczenie komisji obwodowych

Należy także dokładnie przeanalizować sieć rozmieszczenia komisji obwodowych i dostosować ją do wielkości skupisk Polaków w poszczególnych miastach czy regionach danego państwa.

Usprawnienie systemu przekazywania wyników do kraju

W perspektywie kolejnych wyborów należy zastanowić się nad udoskonaleniem metod przekazywania głosów do kraju. Niedopuszczalne jest, by opinia publiczna musiała obserwować dramatyczny wyścig służb dyplomatycznych z czasem i nie miała pewności, czy głosy oddane za granicą zostaną uwzględnione w wynikach wyborów. Widać było wyraźnie, że w tym roku zadanie przekazania wyników głosowania za granicą przerosło możliwości organizacyjne MSZ.

Niedopuszczalne jest, by opinia publiczna musiała obserwować dramatyczny wyścig służb dyplomatycznych z czasem i nie miała pewności, czy głosy oddane za granicą zostaną uwzględnione w wynikach wyborów

Przed kolejnymi wyborami należy przeprowadzić testy sprawności systemu przekazywania wyników głosowania między placówkami konsularnymi, MSZ i OKW w Warszawie. Jeżeli MSZ skarżył się na zbyt późne dostarczenie mu przez Państwową Komisję Wyborczą oprogramowania do obsługi wyborów, to należy się zastanowić nad zbudowaniem i przetestowaniem już teraz platformy współdziałania obu instytucji w następnych wyborach.

Alternatywnie, rozważyć można stworzenie mechanizmu bezpośredniej transmisji danych między placówkami konsularnymi a OKW, bez udziału MSZ. Zmniejszenie liczby ogniw zaangażowanych w przekazywanie wyników głosowania może bowiem przełożyć się na usprawnienie całego procesu.

Utworzenie odrębnej listy kandydatów dla głosujących za granicą

Warto rozważyć utworzenie osobnego okręgu wyborczego dla głosujących za granicą

Podniesieniu wyborczej aktywności Polaków przebywających za granicą może sprzyjać umożliwienie im oddawania głosów na kandydatów umieszczonych na odrębnej liście. Rozwiązanie takie znajduje się m.in. we Włoszech, Portugalii i Chorwacji. Jak pokazano wyżej, wyborcy za granicą mają niewielki wpływ na podział mandatów w okręgu Warszawa I, szczególnie przy bardzo wysokiej frekwencji w samej stolicy i liczbie mandatów ustalonej wyłącznie w oparciu o liczbę uprawnionych do głosowania w kraju.

Realizacja powyższej koncepcji mogłaby polegać na „zarezerwowaniu” dla wyborców głosujących za granicą liczby mandatów proporcjonalnej do liczby głosów oddanych za granicą w poprzednich wyborach. Nie należy natomiast – jak się wydaje – ograniczać biernego prawa wyborczego wyłącznie do obywateli polskich przebywających za granicą.

Utworzenie okręgu „Zagranica” mogłoby zwiększyć poczucie wpływu Polaków za granicą na ostateczny wynik wyborów

Utworzenie okręgu wyborczego „Zagranica” mogłoby poważnie przysłużyć się następującym celom:

- Zwiększeniu u Polaków przebywających za granicą poczucia wpływu na ostateczny wynik wyborów, co może przełożyć się na zwiększoną frekwencję wyborczą;
- Bardziej intensywnej kampanii wyborczej prowadzonej za granicą, nieograniczającej się jedynie do jedno- czy dwudniowych zagranicznych wizyt kandydatów z listy warszawskiej;
- Zapewnieniu Polakom za granicą rzeczywistej reprezentacji w Parlamencie. Wprawdzie przyjęło się, że Senat jest izbą, która spełnia szczególną rolę w opiece nad Polsnią, ale praktyka pokazuje, że istnieje potrzeba polepszenia jakości reprezentacji parlamentarnej Polaków przebywających za granicą.

Posłowie wyłonieni za granicą mogliby tworzyć skuteczną reprezentację interesów Polonii

Należy jednak wziąć pod uwagę kwestię liczby mandatów, jaka miałyby przypadać na okręg „Zagranica”. W okręgach krajowych norma przedstawicielstwa (liczba uprawnionych do głosowania przypadająca na jeden mandat) wynosi ok. 70 tys. wyborców. Biorąc pod uwagę liczbę uprawnionych w obwodach zagranicznych w ostatnich wyborach (niewiele ponad 190 tys.), oznaczałoby, że w okręgu zagranicznym do zdobycia byłyby 2-3 mandaty. Niewątpliwie należy się jednak spodziewać stopniowego wzrostu liczby Polaków głosujących za granicą. Zgodnie z art. 136 ust. 3 Ordynacji wyborczej, w okręgu wyborczym wybiera się co najmniej siedmiu posłów. Obniżenie tego progu w przypadku okręgu zagranicznego byłoby zatem poważnym odstępstwem od powyższej reguły. Mogłoby także budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu. Wątpliwości te można jednak w dużym stopniu rozwiązać, biorąc pod uwagę znaczenie, jakie Konstytucja przywiązuje do podtrzymywania przez Polaków przebywających za granicą silnych związków z krajem. Już w preambule ustawy zasadniczej mowa jest o „złączeniu więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”. Dalej, zgodnie z art. 6 ust. 2 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.” W tym świetle zasady prawa wyborczego, nawet dające w pewnym stopniu przywileje wyborcom spoza kraju, są wypełnieniem konstytucyjnych powinności państwa wobec Polaków przebywających za granicą.

Inny problem to „płynna” liczba wyborców głosujących za granicą, która jest uzależniona od liczby zgłoszeń, a nie od – w miarę stałej – liczby osób zamieszkałych w danym

okręgu wyborczym. Utrudniałoby to zapewne ustalenie odpowiedniej liczby mandatów do zdobycia w okręgu zagranicznym. Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na rozwiązanie portugalskie, gdzie liczba mandatów rozdzielanych w dwóch okręgach zagranicznym (pierwszy dla Europy, drugi dla „reszty świata”) nie jest stała. Może wynosić jeden lub dwa mandaty w zależności od liczby głosujących – jeżeli będzie ich więcej niż 55 tys., wówczas na okręg przypadają dwa mandaty. Taki system pozwala zapobiec przyznaniu wyborcom spoza kraju nadmiernej siły głosu, rażąco naruszającej normę przedstawicielstwa.

Jeden portal internetowy dla zgłaszających się do udziału w wyborach

System internetowych zgłoszeń do spisu wyborców okazał się trafionym pomysłem...

Bardzo trafnym eksperymentem przetestowanym przed ostatnimi wyborami było wprowadzenie możliwości internetowego składania zgłoszeń do spisu wyborców. Nie był on jednak dostępny powszechnie, dla wszystkich wyborców za granicą, a ponadto zdarzały się przypadki błędów w jego funkcjonowaniu, co skutkowało niekiedy pozbawieniem wyborców możliwości oddania głosu.

...wymaga on jednak ujednoczenia i przezwyciężenia technicznych niedociągnięć

Rozwiązaniem powyższych problemów może być stworzenie (np. we współpracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Państwową Komisją Wyborczą) jednolitego, dostępnego dla wszystkich wyborców przebywających za granicą systemu internetowego zgłaszania się do spisu wyborców. Może on przybrać formę portalu internetowego, w którym wyborca mógłby się zarejestrować w wybranej komisji obwodowej, a następnie otrzymać potwierdzenie rejestracji w spisie i szczegółowe informacje o: dokładnym adresie komisji, godzinach głosowaniach, zasadach udziału w głosowaniu.

6. Co z głosowaniem przez Internet?

W wielu krajach toczy się debata nad wprowadzeniem głosowania elektronicznego

W dyskusjach nad sposobami zwiększenia frekwencji wyborczej, zarówno w kraju jak i za granicą, coraz częściej pojawia się koncepcja wprowadzenia głosowania przez Internet. Dotychczas jedynym krajem, który na stałe wprowadził e-voting jest Estonia. Wiele jednak innych testuje takie rozwiązanie. Przykładowo głosowanie przez Internet zostało wprowadzone dla obywateli holenderskich przebywających za granicą w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., a następnie udostępnione w wyborach parlamentarnych w 2006 r.

E-voting może przysłużyć się zwiększeniu frekwencji wśród młodych wyborców

Narzędzia elektroniczne są jednak od dawna używane do wspomagania procesu wyborczego. Dotyczy to szczególnie przekazywania wyników głosowania do PKW oraz ich publicznego prezentowania. Wprowadzenie możliwości oddawania głosów z dowolnej lokalizacji przez Internet byłoby jednak zmianą rewolucyjną.

Zwolennikom e-votingu nie brakuje argumentów. Przede wszystkim sugerują, że przełoży się to na zwiększenie frekwencji wyborczej, szczególnie wśród młodych wyborców. Biorąc pod uwagę, że w poakcesyjnej fali polskiej emigracji zarobkowej przeważają ludzie młodzi i na ogół umiejętnie korzystający z nowoczesnych technologii informacyjnych, mogłaby to być kusząca perspektywa.

Niezbędne jest rozpoczęcie prac koncepcyjnych nad e-votingiem w Polsce

Z drugiej strony nie należy zapominać o kwestiach bezpieczeństwa oraz kosztach zbudowania nowoczesnego systemu. W związku z tym niezbędne jest rozpoczęcie prac koncepcyjnych, które odpowiedzą na pytania: czy i kiedy należy przyjąć takie rozwiązanie dla Polski

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), z siedzibą w Warszawie, istnieje od 1989 roku. Jej powstanie poprzedziła siedmioletnia podziemna działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, którego misją było monitorowanie wywiązywania się władz PRL ze zobowiązań dotyczących praw i wolności człowieka, przyjętych w 1975 roku w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach. Po zmianie ustroju politycznego członkowie Komitetu stworzyli Fundację – niezależną instytucję edukacyjno-badawczą, której misją jest budowanie państwa prawa, strzeżenie praw i wolności człowieka oraz propagowanie kultury owych praw w Polsce i innych krajach.

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

- **EDUKACJA** za granicą i w Polsce, między innymi Szkoła Praw Człowieka dla absolwentów szkół wyższych, roczny kurs dla studentów, treningi umiejętności skutecznego działania na rzecz praw człowieka dla uczestników spoza Polski: Letnie i Zimowe Szkoły Praw Człowieka oraz Wyższy Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka. Jedną z form edukacji jest Międzynarodowy Festiwal WATCH DOC's „Prawa człowieka w filmie”.
- **DZIAŁALNOŚĆ W INTERESIE PUBLICZNYM** – w tym monitoring tworzenia prawa i instytucji publicznych (np. warunków pracy sądów, policji, dostępu do pomocy prawnej, praw pacjentów), programy świadczące bezpłatną pomocą prawną dla obywateli polskich, uchodźców i osób należących do mniejszości, oraz Program Spraw Precedensowych prowadzący strategicznie ważne postępowania sądowe, których celem jest uzyskanie przełomowych wyroków, zmieniających praktykę lub przepisy w konkretnych, budzących wątpliwości kwestiach prawnych, a także Program Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością.

HFPC współpracuje z Radą Europy, OBWE, ONZ (ma status konsultatywny przy Radzie Społeczno Gospodarczej ONZ, ECOSOC) oraz z polskimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Fundacją kieruje pięcioosobowy Zarząd, na czele którego stoi Marek Antoni Nowicki (adwokat, międzynarodowy ekspert praw człowieka, publicysta), oraz pięcioosobowa Rada z przewodniczącą Haliną Bortnowską-Dąbrowską (etyk, publicystka).



Forum Obywatelskiego Rozwoju

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa
telefon: +48 (22) 828 10 08, 828 69 96, 556 44 40
faks: +48 (22) 556 44 50
strona internetowa: www.hfhr.org.pl