

## Problemy głosowania korespondencyjnego

Opracowanie – Jarosław Flis, Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ

Odejście od tradycyjnego sposobu przeprowadzenia najbliższych wyborów prezydenckich generuje skomplikowaną sieć problemów. Uporządkować je można na dwóch osiach. Na pierwszej problemy te można podzielić na immanentnie związane z taką procedurą, zrodzone na skutek epidemii oraz te wynikające z rozwiązań przyjętych w ustawie z 6 kwietnia. Druga oś dzieli problemy na logistyczne, polityczne (związane z równowagą w walce o władzę) i etyczne (dotyczący uczciwości wyborów i odpowiedzialności władzy względem obywateli). Oba te podziały tworzą matrycę, która pozwala na generalną orientację w całej takiej sieci. Pokazuje ona także kolejność, w jakiej problemy te będą omawiane w tym opracowaniu.

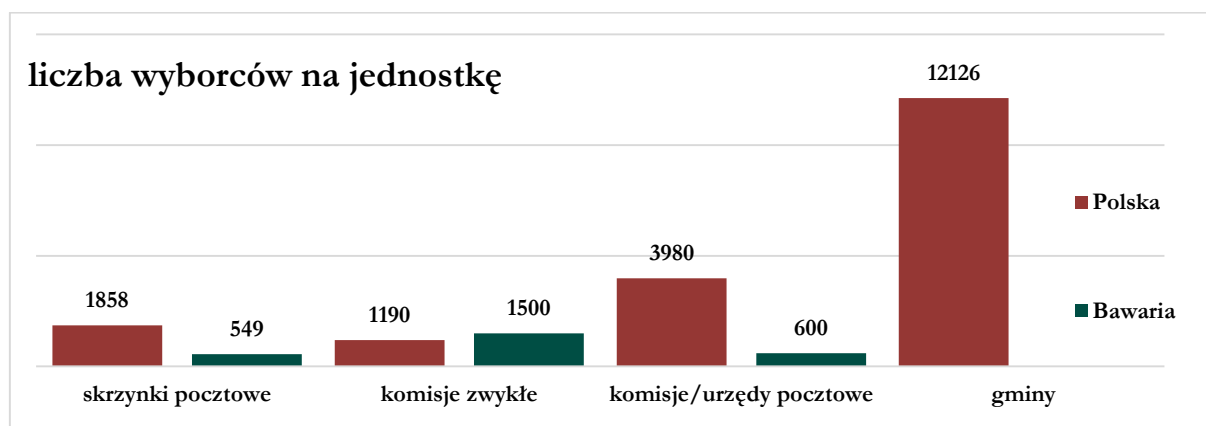
	immanentne	epidemiczne	sytuacyjne
logistyka	1 - standardy procedury	2 - spotkania okołowyborcze	3 – czas zliczania głosów
polityka	6 - skrzywienia dostępności	5 - nadzieje pokładane w trendzie	4 - składowe niechęci
etyka	7- bariery proceduralne	8 - obawy obywateli	9 - wyzwania uczciwości

### 1. Standardy procedury głosowania korespondencyjnego (immanentne-logistyczne)

Odwołania do doświadczeń bawarskiego powszechnego głosowania korespondencyjnego wymagają uwzględnienie faktu, jak bardzo różni się infrastruktura pocztowa w Polsce i Bawarii (wykres poniżej). Konieczne jest także uświadomienie sobie, jakie wnioski dla organizacji pracy aparatu wyborczego wypływają z wieloletnich doświadczeń w organizacji zwykłego głosowania korespondencyjnego w tym kraju:

- Na jedną skrzynkę pocztową przypada w Bawarii trzykrotnie mniej mieszkańców niż w Polsce.
- Skrzynek pocztowych jest w Polsce wyraźnie mniej niż zwykle powoływanych powszechnych Obwodowych Komisji Wyborczych (OKW).
- Polskie urzędy pocztowe są trzykrotnie mniej liczne niż OKW.
- Polskie OKW są powoływane w zbliżonym standardzie do tradycyjnych komisji w Bawarii.
- Specjalne komisje do zliczania głosów korespondencyjnych, powoływane w Bawarii w standardowych wyborach, przewidują 2,5-krotnie mniejszą liczbę wyborców przypadającą na jeden zespół liczący głosy – zespół odpowiadający liczebnością polskim OKW.
- Średnia polska gmina obejmuje liczbę mieszkańców dwudziestokrotnie większą od tej, jaka przypada na standardową bawarską komisję do głosowania korespondencyjnego (dodatkowo gminy są bardzo zróżnicowane co do wielkości, co dodatkowo pogłębia problem).

Takie porównania pokazują, że w Polsce przeprowadzenie wyborów w oparciu o infrastrukturę pocztową rodziłoby więcej problemów, niż w oparciu o znaną strukturę komisji wyborczych. Natomiast poziom gmin jest zupełnie nieadekwatny jako jedyna podstawa do działań organizacyjnych przy zliczaniu głosów.

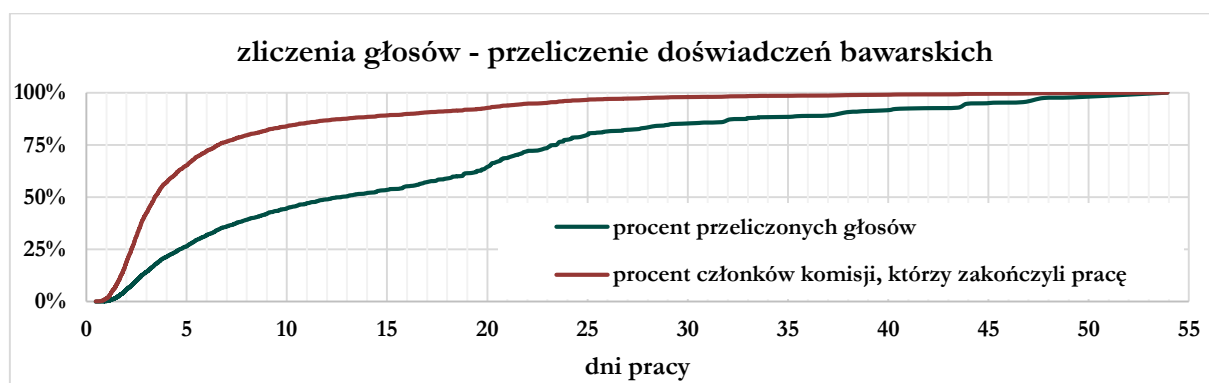


## 2. Spotkania okołowborcze (epidemiczne-logistyczne)

Samo korespondencyjne oddawanie głosów skraca czas, w którym może dojść do kontaktów głosujących z postronnymi osobami. Dzieje się tak dlatego, że zostaje z nich zdjęty obowiązek uczestniczenia w procesie weryfikacji tożsamości po wejściu do lokalu wyborczego. Ma to jednak miejsce tylko wtedy, jeśli obowiązek ten nie zostaje przerzucony na moment kontaktu z listonoszem – w postaci legitymowania się związanego z obowiązkiem dostarczenia pakietu wyborczego do rąk własnych adresata.

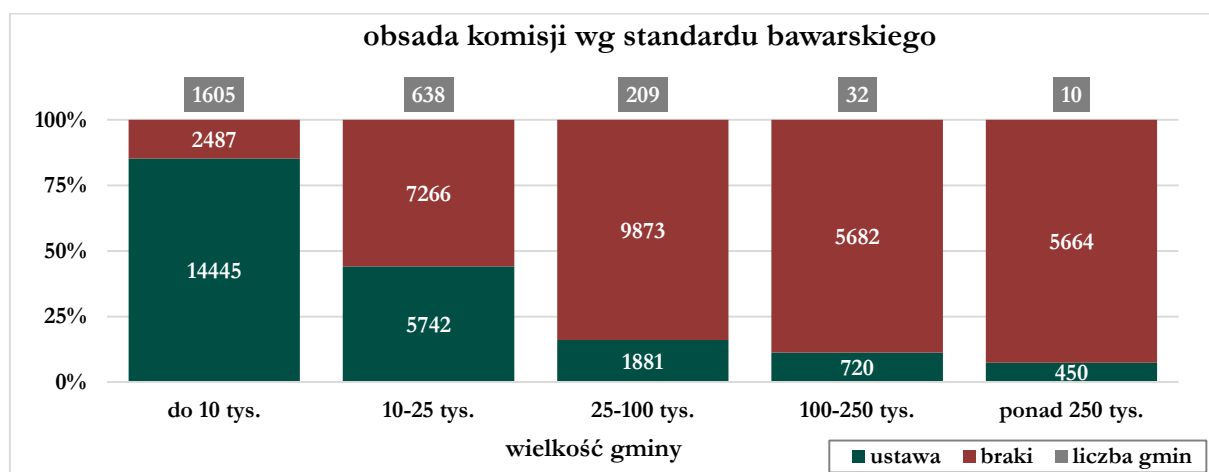
W każdym jednak wypadku wydłuża się czas, jaki administracja wyborcza musi poświęcić na zliczanie głosów. Jej obowiązkiem pozostanie dalej weryfikacja tożsamości głosującego, tylko już bez jego aktywnego udziału. Ten udział miał dotąd formę podejścia do jednego z ponad 100 tys. stanowisk do wydawania kart wyborczych, które są tworzone w OKW przy okazji standardowych wyborów. Pod nieobecność obywatela, sprawdzanie tożsamości wymaga wyszukania go w bazie danych na podstawie numeru PESEL. Wymaga też dodatkowych sposobów kontroli uczciwości tego procesu, co z kolei wymaga zaangażowania dodatkowych ludzi i tym samym zwiększa liczbę kontaktów międzyludzkich i czas takich spotkań.

Poniższy wykres pokazuje, ile zajmie ustalenie wyników I tury wyborów, gdyby osoby, przewidziane do tego zadania przez ustawę z 6.04, pracowały z taką wydajnością, jak monachijska administracja wyborcza. W Monachium 250 sześciuosobowych zespołów przeliczało głosy 350 tys. wyborców przez 18 godzin, co oznacza przeliczenie 1000 głosów w trakcie ośmiu godzin pracy takiego zespołu.



## 3. Czas zliczania głosów (sytuacyjne-logistyczne)

Obliczony na powyższym wykresie czas pracy komisji jest grozi nieprzeprowadzeniem drugiej tury wyborów w konstytucyjnym terminie (14 dni). Budzą się wątpliwości, czy możliwe jest wykonywanie takiego zadania przez osoby pobierające dietę odpowiadającą zwykle nie więcej niż 20 godzinom pracy. Ustawa z 6.04 daje możliwość poszerzenia składu komisji w nadzwyczajnych okolicznościach. Gdyby takie komisje miały zakończyć swoją pracę w 18 godzin, tak jak to miało miejsce w Monachium, liczba osób, o które trzeba byłoby je poszerzyć, wielokrotnie przekraczałby ich przewidywany ustawą skład. Pokazuje to poniższy wykres.



Tak poszerzone komisje w największych miastach liczyłyby setki członków, co wymaga wcześniejszego wypracowania jakichś szczegółowych procedur i powołania struktur w obrębie komisji. To niezwykle trudne zadanie w krótkim czasie oraz w warunkach epidemii. Do tego w świetle obowiązującego kodeksu wyborczego podział komisji na zespoły jest sprzeczny z prawem. Budzi też poważne zastrzeżenia co do uczciwości wyborów. Nic nie wskazuje na to, by rozważane były obecnie jakieś zabezpieczenia przed tworzeniem zespołów jednolitych pod kątem sympatii politycznych. Rozstrzygnięcia takiego zespołu w sprawie niekompletności pakietu wyborczego są niepodważalne i nieweryfikowalne post factum.

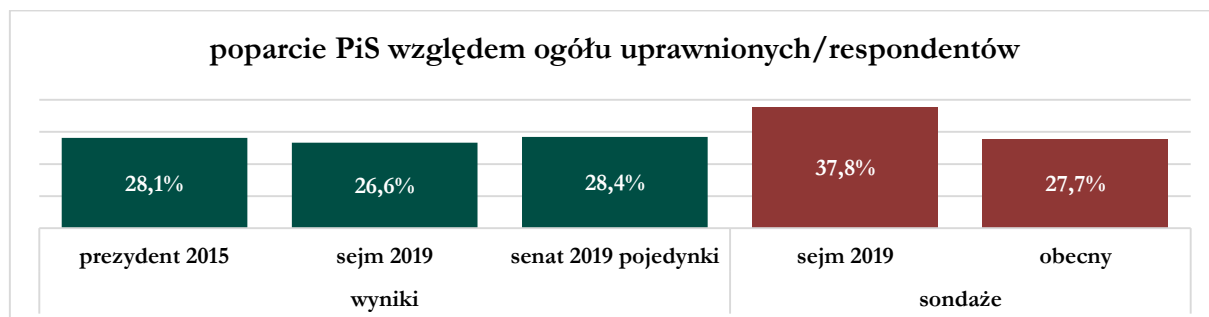
#### 4. Składowe niechęci (sytuacyjne-polityczne)

Opór samorządów, jako kluczowych organizatorów procesu wyborczego na szczeblu lokalnym, ma w wielu wypadkach podłoże polityczne. Włodarze, którzy swoje stanowiska zdobyli wygrywając z konkurencyjnymi kandydatami z PiS, nie mają powodów, żeby wykazywać szczególną otwartość na wątpliwe prawnie kroki obozu rządzącego, wykazywać się elastycznością w podejściu do procedur i inicjatywą. Jednak w wyborach sejmowych nie występowały choćby śladowe formy takiego sprzeciwu. Opór z ich strony jest oparty na przekonaniu, że ma bardzo szerokie poparcie społeczne, ujawniane we wszystkich sondażach poświęconych sprawie wyborów. Dodatkowo, był on wzmocniany przez arogancję przedstawicieli władzy (na czele z wicemarszałkiem Ryszardem Terleckim) oraz brakiem otwartości ze strony rządu na zgłaszane zastrzeżenia co do realności planu przeprowadzenia majowych wyborów. Zastrzeżenia te zostały z resztą potwierdzone przez późniejszy bieg wydarzeń, w szczególności zaś deklaracje ministra zdrowia Łukasza Szumowskiego. Obejście dotychczasowych procedur wyborczych, celem zmniejszenia znaczenia oporu samorządów, wygenerowało wiele dodatkowych napięć i utrudnień, doprowadzając do pogłębienia ogólnego oporu.

#### 5. Nadzieje pokładane w trendzie (epidemiczne-polityczne)

Od samego początku kryzysu okołowyborczego w wypowiedziach przedstawicieli obozu rządzącego powtarzał się przekaz, że za przeprowadzeniem wyborów przemawia potrzeba stabilizacji sytuacji politycznej i – co się z tym bezpośrednio wiąże - wykorzystanie zjawiska „supienia wokół flagi”, czyli wzrostu poparcia dla rządzących, wynikającego ze stanu powszechnego zagrożenia. Przekaz ten należy uznać za równie wątpliwy, co przeciwny. Jego przeciwność przejawia się w tym, że działania podejmowane z takim uzasadnieniem podważały w oczach wszystkich zewnętrznych podmiotów – czy to niechętnych, czy neutralnych – argument, jakoby nacisk na terminowe wybory wynika z szacunku dla obowiązującego prawa. Podobnie niewiarygodne były twierdzenia, że przeprowadzenie wyborów nie stanowi zagrożenia dla zdrowia – takie przekazy zostały później przekreślone przez wspomniane już deklaracje ministra zdrowia.

Tym samym wszystkie działania napotykały na dodatkowy sprzeciw. Jednocześnie takie postrzeganie zbliżających się wyborów przez opinię publiczną spowodowało pojawienie się wątpliwych przesłanek dla uporu przy majowym terminie wyborów. W sondażowych pytaniach wyborcy opozycji przestali deklorować chęć udziału w głosowaniu, co natychmiast przełożyło się na pozorny wzrost notowań kandydatury Andrzeja Dudy. To, że wzrost ten jest relatywny i wątpliwy obrazuje poniższy wykres. Przelicza on wyniki wyborcze PiS i jego sondażowe poparcie względem ogółu uprawnionych, nie zaś tylko głosujących, bądź deklarujących głosowanie (porównano ostatnie sondaże przedwyborcze Kantar).

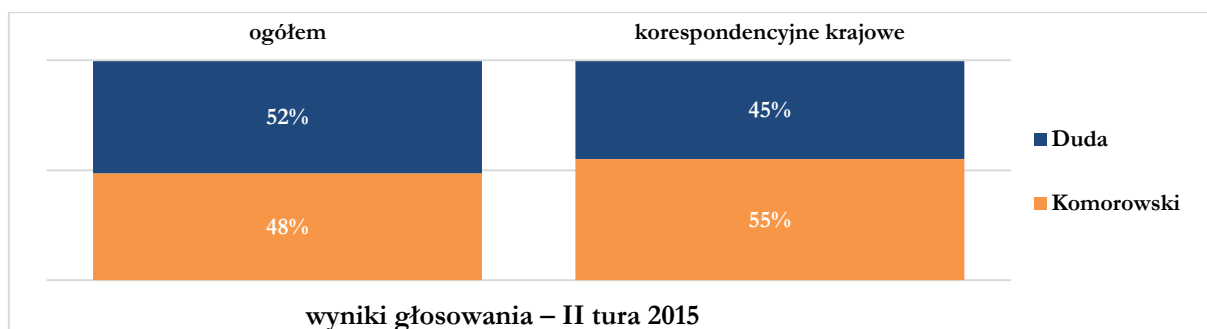


Tak obliczone realne poparcie jest wyraźnie niższe niż przed wyborami parlamentarnymi. Jest też niższe niż w kluczowych porównywalnych głosowaniach – wyborach prezydenckich 2015 i senackich 2019. Wydaje się, że zmiana deklaracji o udziale w wyborach jest znacznie łatwiejsza od zmiany preferencji co do kandydata. Można się zatem spodziewać, że podział sympatii pomiędzy poszczególne kandydatury jest znacznie bardziej wyrównany, niż by to wskazywały publicznie omawiane sondaże.

## 6. Skrzywienia dostępności (immanentne-polityczne)

Przekonanie, że koniunktura jest tak korzystna, że jej wykorzystanie warte jest sięgnięcia po nadzwyczajny środek, jakim jest głosowanie korespondencyjne, zamyka także oczy na immanentne problemy towarzyszące takiemu głosowaniu. Jest ono bowiem powszechnie uznawane za czynnik przesuwający równowagę na scenie politycznej na korzyść tych partii, w których elektoracie jest nadreprezentacja osób o wyższym statusie społecznym oraz osób młodszych, mniej przywiązanych do dawną procedur.

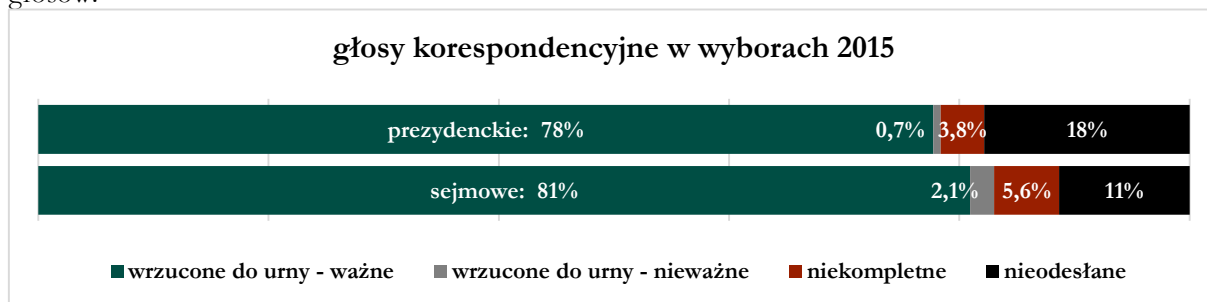
W polskich warunkach potwierdzeniem takiej hipotezy są wyniki wyborów prezydenckich 2015, kiedy kodeks wyborczy umożliwił wszystkim obywatelom głosowanie korespondencyjne. Jeśli pominąć wyborców przebywających za granicą, na taką formę głosowania zdecydowało się niewiele ponad 10 tys. osób. Ich preferencje zostały oszacowane w ten sposób, że głosy pocztowe oddane w każdej z OKW zostały rozdzielone pomiędzy obu kandydatów w takich proporcjach, w jakich dzieliły się wszystkie głosy w danej komisji. Porównanie tak oszacowanego poparcia z tym ogólnym pokazuje poniższy wykres.



Najwyraźniej głosowanie korespondencyjne było popularniejsze w tych miejscach, gdzie wyższe było poparcie dla Bronisława Komorowskiego. Nie jest wykluczone, że procedura powszechnego głosowania korespondencyjnego będzie w praktyce łatwiejsza do opanowania przez elektorat tych pretendentów, którzy odwołują się do wyborców o wyższym statusie społecznym i młodszych.

## 7. Bariery proceduralne (immanentne-etyczne)

Na problemy, które mogą towarzyszyć nowej formie głosowania, wskazuje poniższy wykres. Pokazuje on losy pakietów, które zostały wysłane zainteresowanym wyborcom w 2015 roku, gdy każdy mógł lecz nie musiał skorzystać z takiej opcji. Zsumowano wszystkie przypadki uznania nadesłanego głosu za niekompletny (czyli niekwalifikujący się do wrzucenia do urny) w jedną kategorię. Głosy, które trafiły do urny, podzielono na ważne i nieważne w takiej proporcji, w jakiej dzielił się ogół oddanych głosów. Uczyniono tak po to, żeby zobaczyć ogół zmarnowanych pakietów na tle „tradycyjnych” nieważnych głosów.



Nie tylko głosy nieodesłane – także te odesłane bez zachowania procedury, kilkakrotnie przewyższają swoją liczbą „tradycyjne” nieważne głosy. Gdyby tak właśnie wyglądały proporcje w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego, należałoby się spodziewać, że liczba głosów nieważnych będzie większa niż margines zwycięstwa wygranego kandydata. To może oznaczać kryzys polityczny przekraczający swoim natężeniem wydarzenia z 2014 roku.

Pojawia się też kluczowe pytanie natury etycznej – czy system wyborczy powinien podnosić poprzeczkę uczestnictwa wyborcom mniej obeznanym z biurokratycznymi procedurami. Osoby o wyższym statusie społecznym już dziś głosują częściej niż pozostali współobywatele. Poglębienie takiej różnicy nie pomaga w budowaniu narodowej wspólnoty.

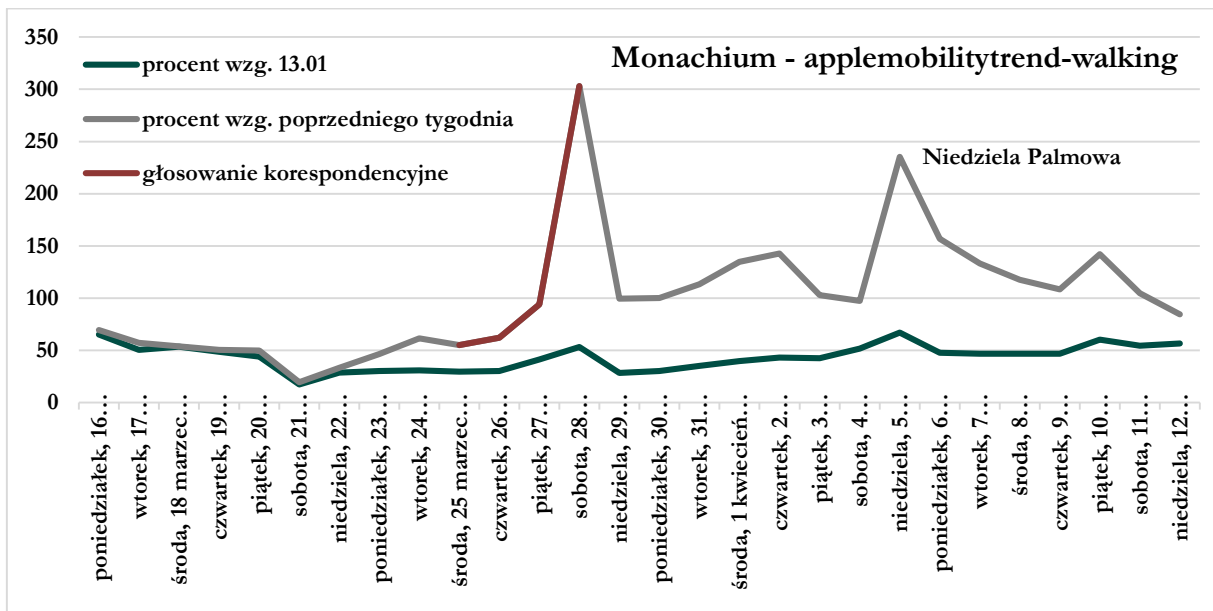
## 8. Obawy obywateli (epidemiczne-etyczne)

Nie tylko sondaże pokazują, że obywatele obawiają się udziału w wyborach. Na poniższym wykresie pokazano frekwencję w przedterminowych wyborach władarzy jako procent frekwencji w wyborach prezydenckich 2015. W ostatniej z pokazanych miejscowości wybory odbyły się 26.04.



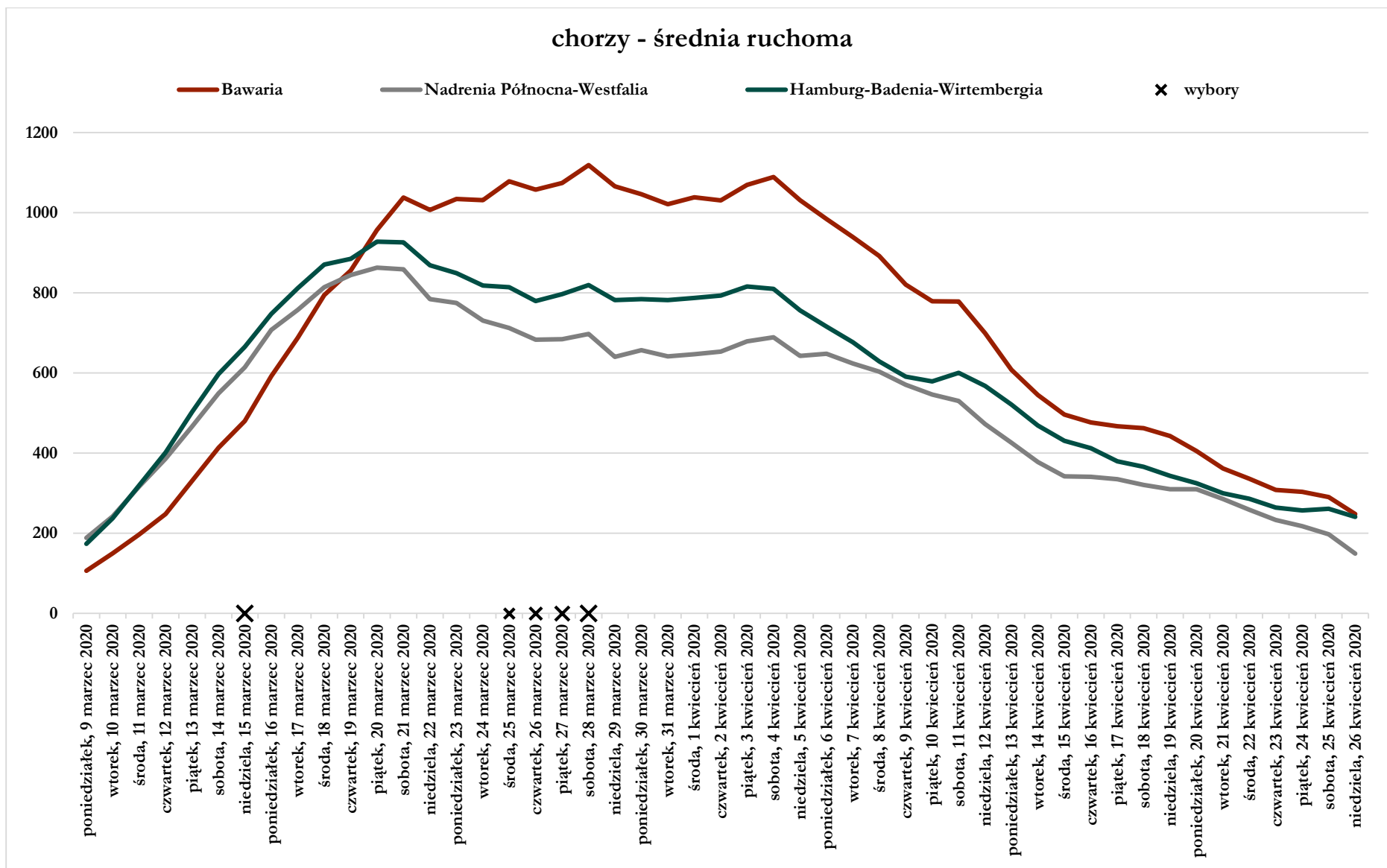
O ile w zwykłych wyborach w przedterminowych frekwencja jest porównywalna z tą z wyborów prezydenckich, o tyle w Aleksandrowie Kujawskim spadła ona poniżej połowy. Najwyraźniej istotną część wyborców realnie obawia się udziału w głosowaniu.

To, czy masowe głosowanie korespondencyjne jest bezpieczne, czy nie, nie jest proste do ustalenia, gdyż akurat w okresie po takim głosowaniu nastąpił w całych Niemczech – a także w Bawarii – generalny spadek zachorowań. Jeśli jednak dalsza strategia walki z epidemią ma się opierać na ograniczaniu kontaktów międzyludzkich w przestrzeni publicznej, to dane z Bawarii pokazują głosowanie korespondencyjne jako wyzwanie dla zachowywania dystansu społecznego (wykres poniżej). Na podstawie danych publikowanych przez firmę Apple, opartych na analizie zachowań użytkowników iPhone'a, można zobaczyć nie tylko skok ruchliwości w sobotę – ostatni dzień czterodniowego głosowania – lecz także systematyczny wzrost ruchliwości w kolejnych dwóch tygodniach.



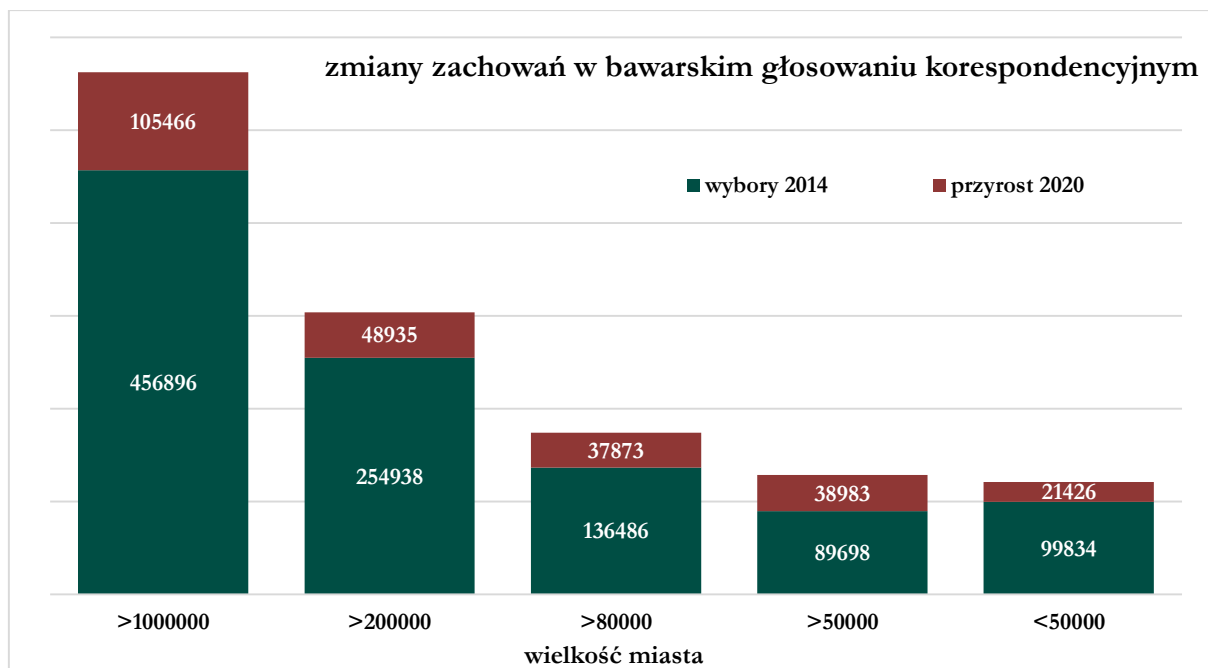
Kolejny wykres pokazuje zachorowania w Bawarii (średnia za mijający tydzień) na tle zachorowań w dwóch landach, w których początkowa dynamika epidemii było wyraźnie wyższa – Nadrenii Północnej- Westfalii oraz Badenii-Wirtembergii. Aby porównać ten ostatni land do wyraźnie większej Bawarii, do danych z tego landu dodano dane także z Hamburga, miasta o zbliżonej do Monachium wielkości i podobnej do Badenii-Wirtembergii liczbie zachorowań. Zjawisko wymaga dalszych analiz, jednak widać jest wyraźną różnicę pomiędzy Bawarią a oboma porównywalnymi jednostkami

## chorzy - średnia ruchoma



## 9. Wyzwania uczciwości (sytuacyjne-etyczne)

Kluczowym elementem uchwalonego rozwiązania jest dostarczenie pakietów wyborczych wszystkim uprawnionym do głosowania, dodatkowo w postaci druku bezadresowego. Już samo dostarczenie wszystkim takich pakietów może spowodować nieprzewidywalne zmiany zachowań wyborczych. Pokazuje to wykres, na którym przedstawiono liczby głosów oddawanych w II turze wyborów burmistrzów w bawarskich miastach. We wszystkich miastach, niezależnie od wielkości, w wyborach 2020 roku oddano o prawie jedną czwartą głosów więcej niż w poprzednich takich wyborach w roku 2014.



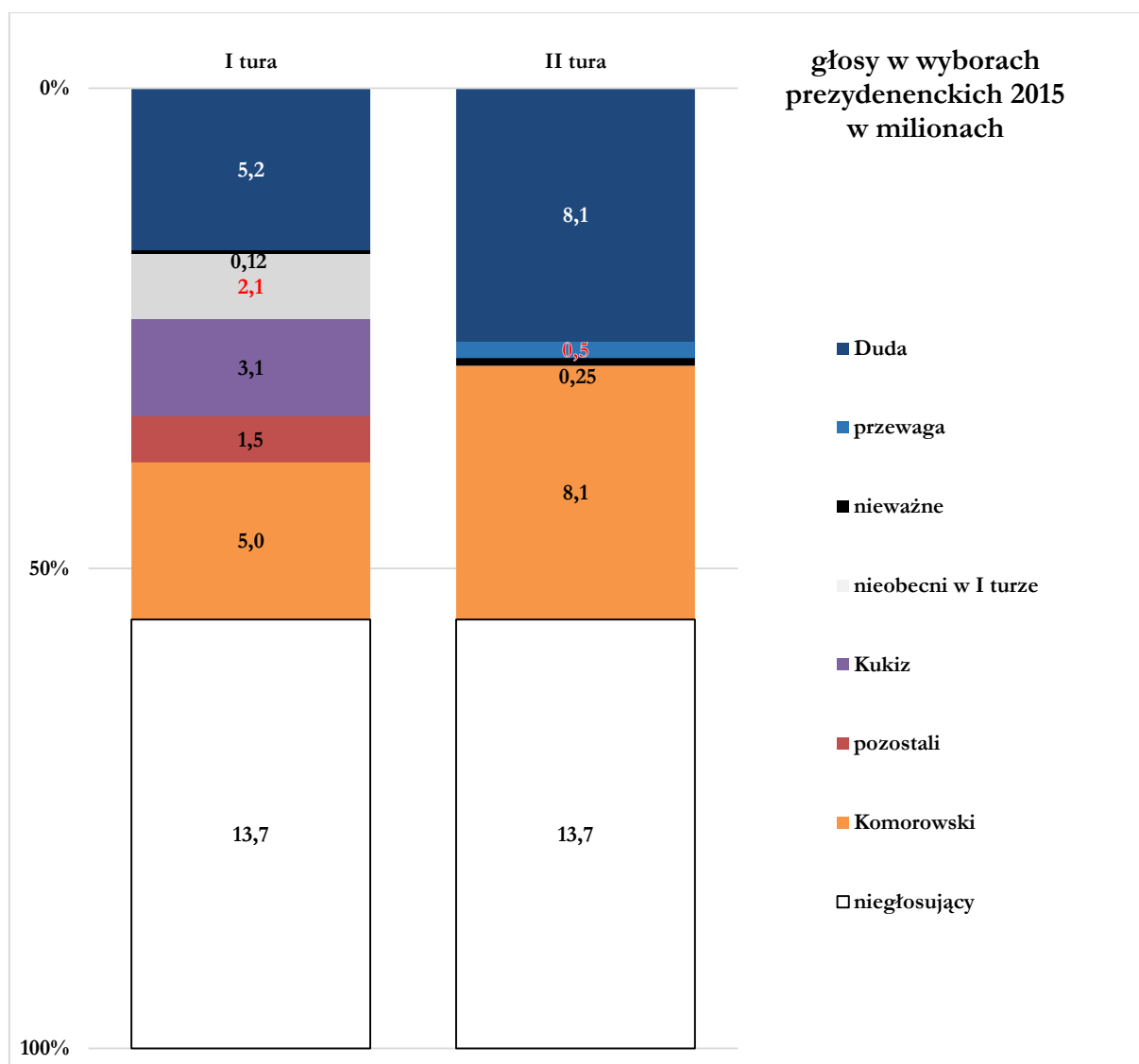
Nie jest wcale oczywiste, czy oznacza to rzeczywisty wzrost obywatelskiego zaangażowania. Zapewne nie ma powodów, by wykluczać taką hipotezę – w wielu wypadkach może to być ułatwienie dla wyborców. Warto jednak rozważyć także inne możliwe hipotezy:

- Oddawanie głosów za domowników, generalnie niezainteresowanych polityką i wcześniej niegłosujących.
- Głosowanie za osoby zameldowane pod danym adresem, przebywające poza miejscem zamieszkania.
- Przekazywanie pakietów sąsiadom, rodzinie, bądź innym osobom znanym osobiście a bardziej zainteresowanym polityką.
- Aktywne pozyskiwanie przez politycznie aktywnych obywateli pakietów wyborczych od osób biernych politycznie, uzasadniane deklaracjami o pomocy w oddawaniu głosu.
- Zwiększoną presję społeczną środowisk lokalnych i zawodowych – pozytywna odpowiedź na akcję typu „Go-To-Vote” jest znacznie łatwiejsza w przypadku powszechnego głosowania korespondencyjnego.
- Wykorzystanie porzuconych pakietów wyborczych celem zwielokrotnienia siły swojego głosu.

Wszystkie takie działania są szczególnie łatwe w przypadku rozwiązań przyjętych w ustawie z 6.04. Pakiety jako druki bezadresowe nie są zabezpieczone przed przywłaszczeniem – czy to celowym, czy przypadkowym. Jedynym przewidzianym sposobem weryfikacji tożsamości głosującego jest podanie numeru PESEL – tymczasem numer taki jest powszechnie dostępny w internetowych księgach wieczystych. Zdobywanie takich numerów wszystkich współlokatorów-współwłaścicieli wymaga kilkuminutowych zabiegów. Kompletnymi spisami wyborców, wraz z ich numerami PESEL dysponują władze lokalne. W odróżnieniu od tradycyjnych kart do głosowania, pakiety nie zasobem o ściśle limitowanym dostępie. Otwiera to drogę do „wyścigu zbrojeń” na polu oszustw wyborczych. W szczególności warto zwrócić uwagę, że istotnym samousprawiedliwieniem dla takich działań jest poczucie krzywdy i bycie stroną w rywalizacji prowadzonej przeciw siłom politycznym oskarżanym o nadużywanie władzy.



Znaczenie takich zachowań w realiach polskich wyborów uzmysławia kolejny wykres. Pokazano na nim uczestników obu tur głosowania w wyborach prezydenckich 2015 – z uwzględnieniem tych, którzy nie brali udziału w głosowaniu, choć byli do tego uprawnieni. Wynik Andrzeja Dudy w II turze rozbito w ten sposób, by pokazać jego przewagę nad Bronisławem Komorowskim – margines zwycięstwa.



Dodatkowe dwa miliony wyborców zdecydowało się wziąć udział w wyborach w ciągu dwóch tygodni dzielących pierwszą turę od drugiej. Była to liczba czterokrotnie większa od marginesu zwycięstwa. Zjawisko takie nie występowało w wyborach prezydenckich 2010 roku. To pokazuje jak nieprzewidywalne są zachowania wyborców.

Jeszcze ważniejsze jest uzmysłowienie sobie, że 13,7 mln wyborców, którzy nie głosowali w 2015 roku, w warunkach ustawy z 6.04 otrzymałoby do skrzynek pakiety wyborcze. Jeden na dwadzieścia sześć z tych głosów wystarczyłoby, żeby zmienić zwycięzcę tamtych wyborów. Powstaje pytanie, co stanie się z tymi milionami głosów. I czy ktokolwiek pogodzi się z wynikiem rywalizacji prowadzonej w tak nieprzewidywalnych warunkach? Niezależnie kto wygra, znajdzie on dziesiątki uzasadnień podważających formalny wynik. Nie da się ukryć, że wiele z tych uzasadnień może być przekonujących.

Źle zaplanowane wybory wcale nie muszą zamknąć okres szczególnego politycznego wzmożenia, jakim jest kampania wyborcza. Mogą podnieść takie wzmożenie na znacznie wyższy poziom. Emocje, towarzyszące porażce w rywalizacji są zawsze mniejsze od tych, które są wywoływane przez poczucie i niesprawiedliwości wywoływane przez złamanie obowiązujących reguł.

*Podziękowania dla Kamila Marcinkiewicza, Jeremiasza Salamona i Kamila Rakocy'ego za pomoc w gromadzeniu danych.*