



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą

Opinie
i ekspertyzy

OE-431

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Iwona Moskalik-Tyma

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2022

Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą

Podstawy prawne

Prawo udziału w wyborach – tak czynne, jak i bierne – jest jednym z najważniejszych praw politycznych państw opartych na idei demokracji pośredniej. Konstytucja RP w art. 62 ust. 1 przyznaje takie prawo wszystkim obywatelom Polski, bez względu na miejsce zamieszkania lub pobytu wyborcy (wyjątkiem są jedynie wybory samorządowe, gdzie ze względu na ich specyfikę zgodnie z art. 10 §1 pkt 3 Kodeksu wyborczego¹ czynne prawo wyborcze mają jedynie osoby stale zamieszkuje na danym obszarze). Oznacza to, że do udziału w wyborach są uprawnieni również Polacy przebywający w czasie głosowania za granicą i to bez względu na charakter tego pobytu (czasowy albo stały), jak i jego status prawny (legalny albo nielegalny)². W ślad za tym Kodeks wyborczy w art. 14 przewiduje tworzenie obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, jeżeli na terenie obwodu przebywa w momencie jego tworzenia co najmniej 15 wyborców oraz istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu. Obwody te tworzy w drodze rozporządzenia Minister Spraw Zagranicznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Wyniki z tych obwodów wliczają się do wyników głosowania dla okręgu wyborczego nr 19 w wyborach do Sejmu RP, nr 44 w wyborach do Senatu RP i nr 4 w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a precyzyjnie ujmując „w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy”³.

1 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277).

2 K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielwicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 96.

3 Art. 14 §3 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 35 Kodeksu wyborczego, Polacy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Wpisu dokonuje się na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, a w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 3. dniu przed dniem wyborów.

Wybory Polaków za granicą w liczbach

Jak pokazuje tabela 1⁴, liczba obywateli polskich uprawnionych do głosowania za granicą (czyli osób umieszczonych w spisach wyborców w obwodach utworzonych za granicą) zwiększyła się w przeciągu ostatniej dekady czterokrotnie, z czego liczba osób głosujących – czyli pobierających kartę do głosowania bezpośrednio w lokalu albo korzystających z alternatywnej formy udziału w wyborach w postaci głosowania korespondencyjnego – zwiększyła się 3,5-krotnie. Oznacza to, że frekwencja wyborcza w tej grupie głosujących jest bardzo wysoka i wynosi średnio powyżej 80%. Przy czym należy zauważyć, że w przeciwieństwie do wyborców wpisywanych do spisów wyborców z urzędu na podstawie figurowania w stałym rejestrze wyborców, osoby głosujące za granicą muszą wykazać się inicjatywą i ponieść różnego rodzaju koszty związane z koniecznością samodzielnej rejestracji wyborczej. Powoduje to, że robią to tylko osoby o wysokiej motywacji do udziału w głosowaniu, a to oznacza, że Polacy głosujący za granicą stanowią jedną z najbardziej zmotywowanych grup do udziału w wyborach.

Zwiększeniu zainteresowania wyborami za granicą towarzyszy jednak sukcesywny spadek liczby lokali wyborczych, w których można oddać głos. Powoduje to nierzadko znaczące obciążenie tych komisji obwodowych, które funkcjonują w państwach o największym skupisku Polaków. I tak, w wyborach parlamentarnych z 2019 r. średnio na obwód za granicą przypadało 1054 uprawnionych. Średnia nie oddaje jednak

4 Wszystkie tabele zamieszczone w tej opinii zostały, o ile nie wskazano inaczej, opracowane przez autora na podstawie oficjalnie dostępnych danych.

Tabela 1. Podstawowe dane statystyczne dotyczące głosowania Polaków za granicą

Rok wyborów	Wybierany organ	Uprawnieni do głosowania za granicą	Liczba obwodowych komisji wyborczych	Frekwencja wyborcza za granicą
2011	Sejm RP	139 415	268	86%
2014	Parlament Europejski	36 375	174	83%
2015	Prezydent RP – I tura	196 121	229	84%
2015	Prezydent RP – II tura	257 062	229	63%
2015	referendum ogólnokrajowe	17 284	189	65%
2015	Sejm RP	199 451	250	88%
2019	Parlament Europejski	111 630	203	88%
2019	Sejm RP	348 948	314	90%
2020	Prezydent RP – I tura	373 929	169	83%
2020	Prezydent RP – II tura	524 884	171	80%

charakteru problemu bowiem uwzględnia wszystkie komisje za granicą. Tymczasem liczba wyborców w poszczególnych obwodach wahała się od 11 osób (obwody w Pjongjang i Smoleńsku) do prawie 6 tys. w Londynie. Podczas wyborów Prezydenta RP z 2020 r. rozpiętość ta jeszcze się powiększyła. Średnio na obwód za granicą przypadało w tamtych wyborach 3069 uprawnionych (dla porównania w kraju niecałe 1100). Mediana (wartość środkowa zbioru) wyniosła tylko 271 osób, co pokazuje, że podczas gdy pierwsza połowa wszystkich obwodów liczyła od kilkunastu do mniej niż trzystu wyborców, druga połowa zbioru miała ich od blisko trzystu (271) do kilku tysięcy. Liczba uprawnionych do głosowania w najmniejszym obwodzie wyniosła 9 osób (obwód w Smoleńsku), a największe liczyły ponad 22 tys. (2 obwody w Manchesterze w Wielkiej Brytanii).

W wyborach z 2020 r. najwięcej Polaków ostatecznie zagłosowało w Wielkiej Brytanii (ponad 152 tys. uprawnionych przy 11 obwodach, co daje średnio prawie 14 tys. wyborców na obwód, w Niemczech (ponad 72 tys. głosujących przy 15 obwodach i średnio 4,8 tys. wyborców na obwód), USA (ponad 38 tys. przy 9 obwodach i średnio ponad 4,2 tys. wyborców na obwód). Te trzy państwa razem wzięte odpowiadają za

Tabela 2. Państwa o największej liczbie Polaków uprawnionych do głosowania za granicą (dane przed II turą wyborów prezydenckich w 2020 r.)

Państwo	Liczba obwodów	Liczba uprawnionych do głosowania	Średnia liczba wyborców na obwód
Wielka Brytania	11	182 849	16 623
Niemcy	15	83 991	5 599
USA	9	45 997	5 111
Irlandia	3	28 894	9 631
Holandia	2	25 033	12 517
Norwegia	4	18 716	4 679
Francja	4	15 416	3 854
Belgia	3	13 580	4 527
Kanada	4	11 190	2 798
Szwecja	2	11 027	5 514
Austria	5	10 485	2 097
Szwajcaria	2	9 922	4 961
Hiszpania	3	8 707	2 902
Dania	3	7 933	2 644
Włochy	3	7 367	2 456
Australia	2	4 441	2 221
Islandia	1	4 428	4 428
Chorwacja	2	4 075	2 038
Czechy	2	2 711	1 356
Luksemburg	1	1 994	1 994
Grecja	1	1 806	1 806
Portugalia	1	1 488	1 488
Finlandia	1	1 228	1 228
Węgry	1	1 036	1 036

więcej niż 60% wszystkich Polaków głosujących za granicą. Wszystkie głosy oddano tam korespondencyjnie.

Polacy głosujący za granicą jako wyborcy warszawscy

W 2011 r. udział Polaków głosujących za granicą w stosunku do wszystkich głosujących w okręgu wyniósł niecałe 12% (było to ponad 117 tys. głosów), w 2015 r. prawie 16% (ponad 173 tys. głosów), a w 2019 r. prawie 23% (ponad 313 tys. głosów). Oznacza to, że w ciągu ostatniej dekady

udział Polaków głoszących za granicą w wyborach do Sejmu RP w okręgu warszawskim zwiększył się dwukrotnie i wynosi w tej chwili ponad ¼ wszystkich wyborców tego okręgu. Biorąc pod uwagę dane z ostatnich wyborów parlamentarnych z 2019 r., liczba Polaków głoszących za granicą, w przeliczeniu na jednolitą normę przedstawicielstwa, odpowiadała aż pięciu mandatami. Oznacza to, że co czwarty mandat w tym okręgu nie reprezentuje swoich nominalnych wyborców. I na odwrót, wybierani przez Polaków za granicą posłowie nie są związani terytorialnie z tą grupą wyborców. Problem ten dotyczy również wyborców okręgu nr 44 (obejmującego swym zasięgiem takie dzielnice Warszawy jak Białołęka, Bielany, Śródmieście i Żoliborz) w wyborach do Senatu RP. W 2019 r. okręg ten liczył prawie 329 tys. „swoich” wyborców i ponad 349 tys. wyborców „zagranicznych” (Polaków głoszących za granicą i na polskich statkach morskich). W ten sposób ponad połowa wyborców tego okręgu nie była z nim związana.

To poważny problem zaburzający terytorialny charakter reprezentacji tego okręgu. Co prawda wybrani w wyborach posłowie – zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP – są przedstawicielami całego Narodu, a nie tylko wyborców danego okręgu, to jednak oparcie reprezentacji na modelu terytorialnym oznacza, że z woli ustawodawcy jest to relevantny element tej zasady. Gdyby było inaczej, to zamiast 41 terytorialnych okręgów wyborczych mielibyśmy do czynienia tylko z jednym, ogólnokrajowym 460-mandatowym okręgiem wyborczym. Takie wybory w jednym okręgu miałyby zresztą wiele zalet, od techniczno-organizacyjnych począwszy, na pełnej proporcjonalności podziału głosów na mandaty skończywszy. Jednak tak wyborcy, jak i kandydaci identyfikują się ze swoimi okręgami i rywalizację w ich obrębie uważają za całkowicie naturalną. „Wrzucenie” wszystkich wyborców głoszących za granicą do jednego okręgu w sytuacji, gdy pochodzą oni z różnych części Polski lub przez fakt trwałej emigracji nie są już związani z żadną jej częścią, jawi się jako dyskryminujące wobec prawowitych wyborców warszawskich, których realna siła głosów ulega w ten sposób istotnemu osłabieniu. Z drugiej strony, trudno oczekiwać, żeby wybrani w tym okręgu posłowie reprezentowali wyborców, którzy z tym okręgiem nie mają nic wspólnego, bo albo związani są już życiowo z zagranicznym miejscem pobytu, albo, przebywając za granicą jedynie chwilowo, na stałe mieszkają w innych niż Warszawa częściach Polski.

Dopóki liczba Polaków głoszących za granicą była niewielka, obecne rozwiązanie nie miało żadnego znaczenia dla wyniku wyborczego okręgu stołecznego i nie budziło poważniejszych wątpliwości ustrojowych. W obecnej sytuacji jest jednak dysfunkcjonalne i może wypaczać wolę

wyborców tego okręgu. Należy w tym miejscu podkreślić, że problem ten dotyczy jednak wyłącznie wyborów parlamentarnych. Wybory Prezydenta RP, w których cały kraj jest funkcjonalnie jednym, ogólnopolskim jednomandatowym okręgiem wyborczym, wybory samorządowe ze względu na swój wyłącznie lokalny charakter oraz wybory europejskie, gdzie mandaty nie są na stałe przypisane do okręgów, nie powodują takich zagrożeń.

Głosowanie korespondencyjne za granicą

W polskiej debacie publicznej postulat głosowania korespondencyjnego pojawił się po raz pierwszy przy okazji uchwalania ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2003 r. Ostatecznie jako instytucja polskiego prawa wyborczego zmaterializował się w 2011 r. z chwilą uchwalenia Kodeksu wyborczego, który dokonał ujednoczenia dotychczasowych przepisów wyborczych rozrzuconych do tej pory po pięciu różnych ordynacjach wyborczych. Co więcej, to właśnie głównie z myślą o Polakach głosujących za granicą wprowadzono tę alternatywną technikę głosowania (rozdział 8, art. 62–68 nowo uchwalonego Kodeksu wyborczego)⁵. W toku kolejnych nowelizacji możliwość głosowania za pośrednictwem poczty została rozszerzona, najpierw na wyborców niepełnosprawnych (maj 2011 r.), a później na wszystkich Polaków (lipiec 2014 r.). Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁶ zlikwidowała możliwość powszechnego głosowania korespondencyjnego, a więc również dla wyborców za granicą, zawężając je jedynie do wyborców niepełnosprawnych. W związku z epidemią COVID-19, tuż przed ostatnimi wyborami prezydenckimi 2015 r., ponownie rozszerzono krąg osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego o wyborców przebywających na obowiązkowej kwarantannie lub izolacji oraz tych, którzy najpóźniej w dniu głosowania skończyli 60 lat. Dopiero specjalna ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁷ przywróciła jednorazowo możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego

5 J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] Kodeks wyborczy. Wstępna ocena (red.) K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 48, 60 i n.

6 Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

7 Dz.U. z 2020 r., poz. 979.

w tych wyborach, a więc również dla Polaków za granicą. Należy podkreślić, że w sytuacji obostrzeń i obiektywnych trudności związanych z przemieszczaniem się w wielu krajach, bez takiej możliwości udział Polaków za granicą w wyborach prezydenckich w 2020 r. byłby w wielu miejscach po prostu niemożliwy. Tym też należy tłumaczyć wyjątkowo duży odsetek głosujących korespondencyjnie za granicą w 2020 r. i fakt, że z techniki *de iure* alternatywnej, głosowanie za pośrednictwem poczty stało się *de facto* podstawową formą głosowania za granicą. W ostatnich wyborach, aż w 74 obwodach 100% wyborców zagłosowało w ten właśnie sposób.

Tabela 3. Podstawowe dane statystyczne na temat głosowania korespondencyjnego za granicą

Rok wyborów	Wybierany organ	Koperty zwrotne w kraju (głosujący korespondencyjnie)	Głosujących za granicą ogółem	Koperty zwrotne za granicą (głosujący korespondencyjnie)	Odsetek Polaków głosujących korespondencyjnie za granicą
2011	Sejm RP	801	126 274	18 560	14,65%
2014	Parlament Europejski	167	30 333	4 745	15,64%
2015	Prezydent RP – I tura	7 650	165 574	27 403	16,55%
2015	Prezydent RP – II tura	11 449	160 721	29 271	18,21%
2015	referendum ogólnokrajowe	1 232	11 156	2 640	23,66%
2015	Sejm RP	9 414	174 986	30 544	17,46%
2019*	Parlament Europejski	1 357	98 249	-	-
2019*	Sejm RP	2 057	315 489	-	-
2020	Prezydent RP – I tura	186 316	311 362	297 582	95,57%
2020	Prezydent RP – II tura	215 271	418 414	399 360	95,45%

* - brak prawnej możliwości głosowania korespondencyjnego za granicą.

O ile zainteresowanie głosowaniem korespondencyjnym w kraju (zarówno wśród wyborców niepełnosprawnych, jak i Polaków ogółem) było niewielkie i wahało się od 800 osób w 2011 r. (pierwsze wybory z głosowaniem korespondencyjnym, w kraju tylko dla osób niepełnosprawnych) do prawie 11 tys. podczas ponownego głosowania (II tury) w wyborach prezydenckich z 2015 r. (ostatnie wybory z powszechnym

głosowaniem korespondencyjnym), to wśród Polaków za granicą od początku cieszyło się dużym zainteresowaniem. To właśnie ta grupa wyborców okazała się prawdziwym beneficjentem głosowania korespondencyjnego⁸. Odsetek Polaków głosujących za granicą za pośrednictwem poczty był i jest wielokrotnie większy od analogicznego wskaźnika dla osób głosujących w kraju. Co więcej, liczba głosujących w ten sposób stale się zwiększa, a w II turze wyborów prezydenckich z 2020 r. wyniosła prawie 400 tys., co stanowiło ponad 95% wszystkich głosujących za granicą. Dzieje się tak dlatego, że głosowanie w ten sposób niesie za sobą wiele istotnych ułatwień: pozwala uniknąć czasochłonnej i kosztownej podróży do lokalu wyborczego; aktywizuje wyborców, którzy do tej pory – z uwagi na trudności w dotarciu do lokalu – nie brali udziału w głosowaniu; umożliwia rozładowanie kolejek przed lokalami, a przez to uniknięcie wielogodzinnego oczekiwania na możliwość oddania głosu⁹.

Niezaprzeczalna wyjątkowość wyborów z 2020 r. odbywających się w okresie wakacyjnym i w czasie obostrzeń pandemicznych, nie umniejsza jednak wagi głosowania korespondencyjnego w „normalnych” elekcjach. Udział Polaków głosujących korespondencyjnie za granicą oscyluje bowiem w przedziale 40-50% wszystkich głosów „listowych”. Jest to zatem najliczniejsza i najbardziej regularna grupa korzystająca z tej instytucji. W przedpandemicznych warunkach obejmowała ona ok. 20% wszystkich głosujących za granicą.

Niestety nadal spora liczba głosów oddawanych w ten sposób jest wyborczo nieskuteczna. Statystyki pokazują, że średnio w każdych wyborach ponad 21% wysłanych pakietów wyborczych do wyborców, nie dociera (nie jest odsyłanych lub przychodzi po czasie) do właściwych komisji wyborczych. Z kolei ponad 5% wszystkich kopert zwrotnych, które docierają na czas, nie jest wrzucana do urny wyborczej i tym samym nie jest liczona z powodu różnych braków i błędów formalnych w kopertach zwrotnych. Jest to grupa wyborców liczona w tysiącach. W ostatnich wyborach prezydenckich „zmarnowanych” zostało w ten sposób prawie 28 tys. głosów z zagranicy w obydwu turach. Podstawową przyczyną tych nieprawidłowości jest nieodesłanie lub niepodpisanie przez wyborcę oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. W dalszej kolejności są to niezaklejona koperta z kartą do głosowania lub jej zupełny brak.

8 B. Michalak, *Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 58, s. 90-91.

9 D. Sześciło, *Skąd się wzięły kolejki Polaków za granicą 21 października - jak uniknąć błędów w przyszłości*, Warszawa 2007, s. 14.

Tabela 4. Przyczyny powodujące „marnowanie” kopert zwrotnych w głosowaniu korespondencyjnym

Rok wyborów	Wybierany organ	Brak oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu	Brak podpisu na oświadczeniu	Brak koperty na kartę do głosowania	Niezaklejoną kopertą z kartą do głosowania	Ogółem
2014	Parlament Europejski	314	2	3	10	329
2015	Prezydent RP – 1 tura	1 169	10	23	26	1 228
2015	Prezydent RP – 2 tura	1 070	8	26	21	1 125
2015	referendum ogólnokrajowe	108	1	1	1	111
2015	Sejm RP	1 697	274	28	57	2 056
2020	Prezydent RP – 1 tura	11 400	211	483	345	12 439
2020	Prezydent RP – 2 tura	14 531	269	420	247	15 467

Konieczność zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w odpowiednim terminie oraz szereg formalności z tym związanych, stanowią wyraźną barierę w dostępie do tej techniki. Podczas ostatnich wyborów prezydenckich około 8% ankietowanych w tej sprawie Polaków głosujących za granicą nie otrzymało w ogóle pakietu wyborczego, a ok. 5% otrzymało go po terminie. Z kolei ok. 5% wskazała, że otrzymany pakiet wyborczy zawierał różnego rodzaju „błędy i braki” jak: brak pieczęci obwodowej komisji wyborczej na karcie do głosowania, brak formularza oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu, a nawet brak samej karty do głosowania. Wskazywano również na prześwietlającą kopertę na kartę do głosowania, która nie gwarantowała pełnej tajności oddanego głosu, co w połączeniu z sankcją nieuwzględnienia głosu korespondencyjnego w przypadku braku podpisania oświadczenia o tajnym głosowaniu jest dość kuriozalne. W konsekwencji ponad 40% ankietowanych wyraziło niezadowolenie z tej formy głosowania preferując głosowanie elektroniczne¹⁰.

10 M. Musiał-Karg, I. Kapsa, Badanie kwestionariuszem ankiety online osób głosujących korespondencyjnie za granicą w wyborach z 2020 r. na niereprezentatywnej próbie dogodnościowej liczącej 1262 osób [wyniki niepublikowanego badania zaprezentowane 25.11.2021 r. podczas seminarium pt. „Wybory w czasie pandemii - Dylematy i wyzwania. Doświadczenia państw europejskich” zorganizowanego przez Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu].

Organizacja głosowania za granicą

Dużym wyzwaniem związanym z przeprowadzeniem głosowania za granicą jest zabezpieczenie logistyczne tego procesu przez konsulów. Należy w tym miejscu podkreślić, że ze względu na specyfikę miejsca pracy (poza granicami kraju, a więc bez wsparcia dostępnego w kraju aparatu państwowego i w zewnętrznym reżimie prawnym) oraz znacznie mniejsze zasoby niż te, które pozostają w dyspozycji zarządzających procesem wyborczym w kraju, jest to o wiele trudniejsze niż normalnie. Zdaniem zaangażowanych w proces organizowania wyborów urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, najwięcej problemów generują:

- napięty i zbyt krótki kalendarz wyborczy, połączony z obowiązkiem aktualizacji spisów wyborczych do 3 dni przed dniem głosowania oraz przesunięciami czasowymi związanymi z innymi strefami czasowymi poszczególnych państw (przykładowo w krajach półkuli zachodniej głosowanie odbywa się jeden dzień wcześniej niż głosowanie w Polsce);
- brak stałych obwodów głosowania za granicą i związana z tym konieczność każdorazowego analizowania przez konsula zapotrzebowania na obwody, a także realnej możliwości ich utworzenia w konkretnych miejscach okręgu konsularnego;
- utrudniona logistyka w sytuacji, gdy obwody są oddalone od siedziby konsula;
- brak bezpośredniego dostępu do stałego rejestru wyborców i anachroniczne zgłaszanie wniosków (telefonicznie, telefaksem) o wpisywanie do spisów wyborców w obwodach utworzonych za granicą, co w przypadku braków czy błędów formalnych (np. nieprawidłowe podanie poprzedniego adresu zamieszkania w kraju) powoduje problemy z rejestracją wyborcy¹¹;
- trudności ze skompletowaniem obwodowych komisji wyborczych ze względu na czas pracy (często przedłużający się do następnego po wyborach dnia roboczego) i niskie wynagrodzenia dla ich członków;
- duża formalizacja procesu wyborczego (np. konieczność ostemplowania i podpisywania/parafowania spisów wyborców na każdej stronie);

11 Przykładowo podczas ostatnich wyborów prezydenckich, ponad 15% ankietowanych w tej sprawie Polaków, zgłosiło problemy podczas wpisywania się do spisów wyborców tworzonych w obwodach za granicą w II turze. W efekcie część z tych osób nie mogła później wziąć udziału w głosowaniu. M. Musiał-Karg, I. Kapsa, op. cit.

- czasochłonność i konieczność zaangażowania znacznych zasobów kadrowych ze strony przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych w sytuacji ich ogólnej szczupłości i obciążenia rutynowymi zadaniami.

Warto zwrócić uwagę, że podczas ostatnich wyborów prezydenckich w 2020 r. w największych obwodach głosowania za granicą (Manchester podczas ponownego głosowania) liczba wyborców tam głosujących wyniosła ponad 22 tys. co jest wartością przekraczającą średnią krajową ponad dwudziestokrotnie! W Polsce największe obwody w tych wyborach liczyły bowiem odpowiednio ponad: 5 tys. wyborców w powiecie sławieńskim i puckim oraz 7,5 tys. w powiecie kołobrzeskim. Należy podkreślić, że były to obwody w popularnych destynacjach turystycznych. Normalna wielkość stałego obwodu w kraju wynosi bowiem, zgodnie z art. 12 §3 Kodeksu wyborczego, od 500 do 4 000 mieszkańców, a w uzasadnionych miejscowymi warunkami przypadkach obwód może obejmować nawet mniejszą – ale nie większą – ich liczbę.

Wnioski i rekomendacje

Liczba Polaków uprawnionych do głosowania za granicą na przestrzeni ostatniej dekady wzrosła prawie czterokrotnie, przekraczając pół miliona podczas drugiej tury wyborów prezydenckich odbywających się 12 lipca 2020 r. Ta pod każdym względem szczególna elekcja stanowiła doskonały „stress-test” systemu organizacji wyborów, pokazujący jego wydajność przy maksymalnym poziomie obciążenia. Nawet jednak w „normalnym” okresie, trend zwiększania się liczby osób głosujących za zagranicą jest wyraźny. Liczbę głosujących należy szacować na co najmniej 100 tys. Polaków, przy czym w przypadku wyborów cieszącym się największym zainteresowaniem naszych rodaków – do takich należą z całą pewnością wybory parlamentarne i przede wszystkim prezydenckie – należy się spodziewać nawet ponad 300 tys. głosujących. Problem stałego powiększania się tej grupy wyborców jest podstawowym wyzwaniem przed jakim stoi polski system organizacji wyborów za granicą, z niego też wypływa większość aktualnych wyzwań.

Diagnoza: Zwiększaniu liczby osób głosujących za granicą towarzyszy sukcesywny spadek liczby obwodów głosowania, w których wyborcy ci mogą realizować swoje prawa. Co gorsza państwa o największym skupieniu Polonii – Wielka Brytania, Niemcy, USA, Irlandia, Holandia – mają najmniej punktów głosowania w przeliczeniu na wyborcę. Szczególnie krytyczna sytuacja dotyczy Wielkiej Brytanii, gdzie niektóre

komisje wyborcze podczas ostatnich wyborów prezydenckich były obciążone ponad 20-krotnie większą liczbą wyborców, niż w kraju. Warto podkreślić, że raporty ekspertów wskazywały na wyzwania z tym związane już piętnaście lat temu¹². Mimo że – jak wyraźnie pokazują dane – problem ten konsekwentnie narasta, nie doczekał się kompleksowego rozwiązania.

Rekomendacje: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą oraz lokalnymi środowiskami polonijnymi, powinno dokładnie i z większym wyprzedzeniem niż to przewiduje kalendarz wyborczy dokonać analizy spodziewanego zapotrzebowania na lokale wyborcze. W szczególności należy przyjrzeć się czy dotychczasowa ich liczba i geografia w poszczególnych krajach są optymalne. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zrezygnowanie z tradycyjnego głosowania w lokalach za granicą na rzecz głosowania korespondencyjnego z jedną, odpowiednio zwiększoną kadrowo, obwodową komisją wyborczą ds. głosowania korespondencyjnego obejmującą swym zasięgiem cały obwód konsularny.

Diagnoza: W wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP występuje wyraźna nadreprezentacja wyborców głosujących za granicą w stosunku do wyborców z okręgów warszawskich (okręg 19 i okręg 44). Przekłada się to na osłabienie siły głosu, a w konsekwencji niepełną równość materialną głosu wyborców zamieszkujących na tym obszarze. Problem ten jest o tyle istotny, że jak pokazują analizy demograficzne, w wyborach do Sejmu RP okręg warszawski już jest niedoreprezentowany w stosunku do aktualnej liczby wyborców w nim zamieszkujących. „Dorzucenie” do niego ok. 300 tys. głosujących za granicą jeszcze te dysproporcje pogłębia.

Rekomendacje: Najprostszym z organizacyjnego punktu widzenia rozwiązaniem jest zwiększenie liczby mandatów obsadzonych w okręgu nr 19 (Warszawa I) do liczby odpowiadającej aktualnym wyliczeniom wynikającym z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, o której mowa w art. 202 Kodeksu wyborczego. Po uwzględnieniu szacowanych 300 tys. Polaków głosujących w wyborach sejmowych za granicą, wielkość okręgu nr 19 powinna liczyć w chwili obecnej 25 mandatów, aby zachować materialnie równą siłę głosu dla każdej grupy głosujących w tym okręgu wyborców. Rozwiązanie to nie jest jednak pozbawione pewnych wad wynikających z konieczności odebrania mandatów innym okręgom wyborczym w kraju i braku pewności co do liczby osób, które faktycznie zagłosują za granicą w konkretnych wyborach. Alternatywnie można rozważyć utworzenie osobnego, personalnego

¹² Zob. m.in.: D. Sześciło, op.cit., s. 4 i n.

jednomandatowego okręgu wyborczego w wyborach do Senatu RP dla Polonii i Polaków przebywających za granicą. Argumentami za tym przemawiającymi są: po pierwsze to, że Senat RP jest w swojej działalności szczególnie uwrażliwiony na sprawy Polonii i Polaków mieszkających za granicą, po drugie, wybory senackie nie są i wcale nie muszą być równe w swoim materialnym aspekcie.

Diagnoza: Głosowanie korespondencyjne, choć niepozbawione wad i kontrowersji, przyjęło się wśród Polaków głosujących za granicą, w przeciwieństwie do wyborców krajowych, gdzie od początku nie cieszyło się zbyt dużą popularnością. W ostatnich, „pandemicznych” wyborach, głosowanie za pośrednictwem poczty stało się *de facto* podstawową techniką głosowania za granicą. W ten sposób zagłosowało bowiem ponad 95% uprawnionych. Niestety „ergonomia” tej instytucji nadal pozostawia wiele do życzenia. Jako bariery w korzystaniu z tej instytucji głosujący wskazują błędy w pakietach wyborczych, otrzymanie ich zbyt późno oraz krótki czas i relatywnie duży koszt (nie tylko finansowy, ale także logistyczny) związany z odesłaniem kopert zwrotnych. W rezultacie średnio co czwarty głos korespondencyjny nie dociera na czas do komisji obwodowej. Przy czym nawet dostarczenie ich w terminie nie gwarantuje skutecznego zagłosowania ze względu na wiele wymogów formalnych, co do samej koperty zwrotnej. Około 5% odesłanych przez wyborców kopert zwrotnych zawiera bowiem uchybienia formalne, które nie pozwalają obwodowej komisji wyborczej policzyć oddanych w ten sposób głosów.

Rekomendacje: W chwili obecnej Kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości głosowania korespondencyjnego dla Polaków przebywających w dniu wyborów za granicą. Należy zatem w pierwszej kolejności **przywrócić w Kodeksie wyborczym możliwość głosowania korespondencyjnego dla Polaków głosujących za granicą**. Konieczne jest również uproszczenie samej procedury głosowania oraz wdrożenie skuteczniejszej polityki informacyjnej na temat tego jak prawidłowo z niej skorzystać. Rekomenduje się również zrezygnowanie z obowiązku dołączania do koperty zwrotnej oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu. Formalność ta z powodzeniem mogłaby zostać przeniesiona na poziom wniosku wyborcy o skorzystanie z głosowania korespondencyjnego.

Diagnoza: Przeprowadzenie wyborów za granicą, to – w zależności od konkretnej elekcji – od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy wyborców, których trzeba zarejestrować i umieścić we właściwych spisach wyborczych, wydrukować dla nich karty do głosowania, przygotować i wysłać pakiety wyborcze, które następnie wyborca musi odebrać i na czas dostarczyć do siedziby właściwej obwodowej komisji wyborczej.

Lokale dla komisji wyborczych trzeba organizować każdorazowo przed konkretnymi wyborami, gdyż za granicą nie ma stałych obwodów głosowania. Trzeba również znaleźć wystarczającą liczbę członków obwodowych komisji wyborczych i na czas ich przeszkolić. To bardzo poważne przedsięwzięcie logistyczne dla polskich placówek dyplomatycznych, dla których zadania wyborcze nie są działaniami rutynowymi, wymagają dużego zaangażowania wszystkich zasobów kadrowych w bardzo krótkim czasie, działających w obcym otoczeniu prawnym i bez wsparcia terenowego aparatu państwa, jak ma to miejsce w kraju. Sytuację dodatkowo komplikuje bardzo napięty kalendarz wyborczy, co w przypadku błędów lub pomyłek może prowadzić do braku możliwości ich sanacji.

Rekomendacje: Należy zmniejszyć liczbę formalności obciążających konsulatory. Fizyczne stemplowanie i podpisywanie każdej strony spisu wyborczego przez konsula w erze podpisów elektronicznych jest niemającym uzasadnienia anachronizmem. Podobnie jak „analogowy” tryb wnioskowania o możliwość głosowania za granicą czy skorzystanie z głosowania korespondencyjnego. Obydwa tryby powinny być w całości zelektronizowane i połączone w jeden spójny mechanizm. To wymaga rozwiązań systemowych i współpracy na linii PKW, MSZ i MSWiA. Przygotowany niedawno przez MSWiA projekt elektronicznego rejestru wyborców jest krokiem w dobrą stronę i warto go rozwijać. Ustawodawca powinien też rozważyć wydłużenie niektórych terminów wyborczych uwzględniając uwarunkowania w jakich działają polskie placówki dyplomatyczne. Wreszcie *last but not least* należy zwiększyć środki z budżetu państwa na organizację wyborów dla tych jednostek, w których prognozuje się – na podstawie analizy danych historycznych i środowiskowych – największą liczbę głosujących, tak by miały one możliwość uruchomienia w razie potrzeby zwiększonych zasobów, w szczególności kadrowych.

Diagnoza: Większość wymienionych w tym opracowaniu wyzwań i barier głosowania Polaków za granicą rozwiązałyby wprowadzenie głosowania elektronicznego. W chwili obecnej nie jest to możliwe z powodów technicznych, a sytuacja polityczna w Polsce i na świecie nie sprzyja w tym momencie implementacji rozwiązań, które ze względu na swoją specyfikę są szczególnie wrażliwe na kwestie bezpieczeństwa. W związku z powyższym nie wydaje się możliwe wprowadzenie tego rozwiązania w dającej się przewidzieć przyszłości, nawet w tak ograniczonym zakresie jak głosownie za granicą. Jednak brak krótkoterminowych perspektyw dla tego typu rozwiązania nie powinien oznaczać braku zainteresowania tym tematem ze strony instytucji publicznych.

Rekomendacje: Krajowe Biuro Wyborcze, we współpracy z właściwymi agendami państwa zajmującymi się cyfryzacją, powinno podjąć profesjonalne i długoletnie prace analityczno-projektowe zmierzające do przygotowania pionierskich rozwiązań umożliwiających głosowanie elektroniczne Polakom przebywającym za granicą bez względu na miejsce swojego pobytu. Wdrożenie e-votingu, nawet tylko dla tej grupy wyborców, byłoby doskonałym pilotażem możliwości wprowadzenia głosowania elektronicznego w Polsce w szerszym, być może nawet powszechnym, wymiarze.