

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

Publikacja powstała w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel” Programu Obywatel i Prawo VII.

Forum „Aktywny Obywatel” – niezależne ciało opiniotwórcze. W Forum uczestniczą osoby zaangażowane w inicjatywy dla zwiększenia partycypacji wyborców, zarówno eksperci (socjologzy, psychologzy, pedagodzy, politologzy i konstytucjonaliści), jak i liderzy organizacji obywatelskich i dziennikarze. Forum zajmuje się badaniem barier ograniczających frekwencję wyborczą oraz badaniem postaw obywateli wobec wyborów na poziomie lokalnym, regionalnym i parlamentarnym oraz wypracowaniem praktycznych rekomendacji na rzecz poprawy aktywności wyborczej obywateli. Stanowi też platformę współpracy i wymiany doświadczeń dla instytucji oraz osób zaangażowanych w różne inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie absencji wyborczej.

Program Obywatel i Prawo jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

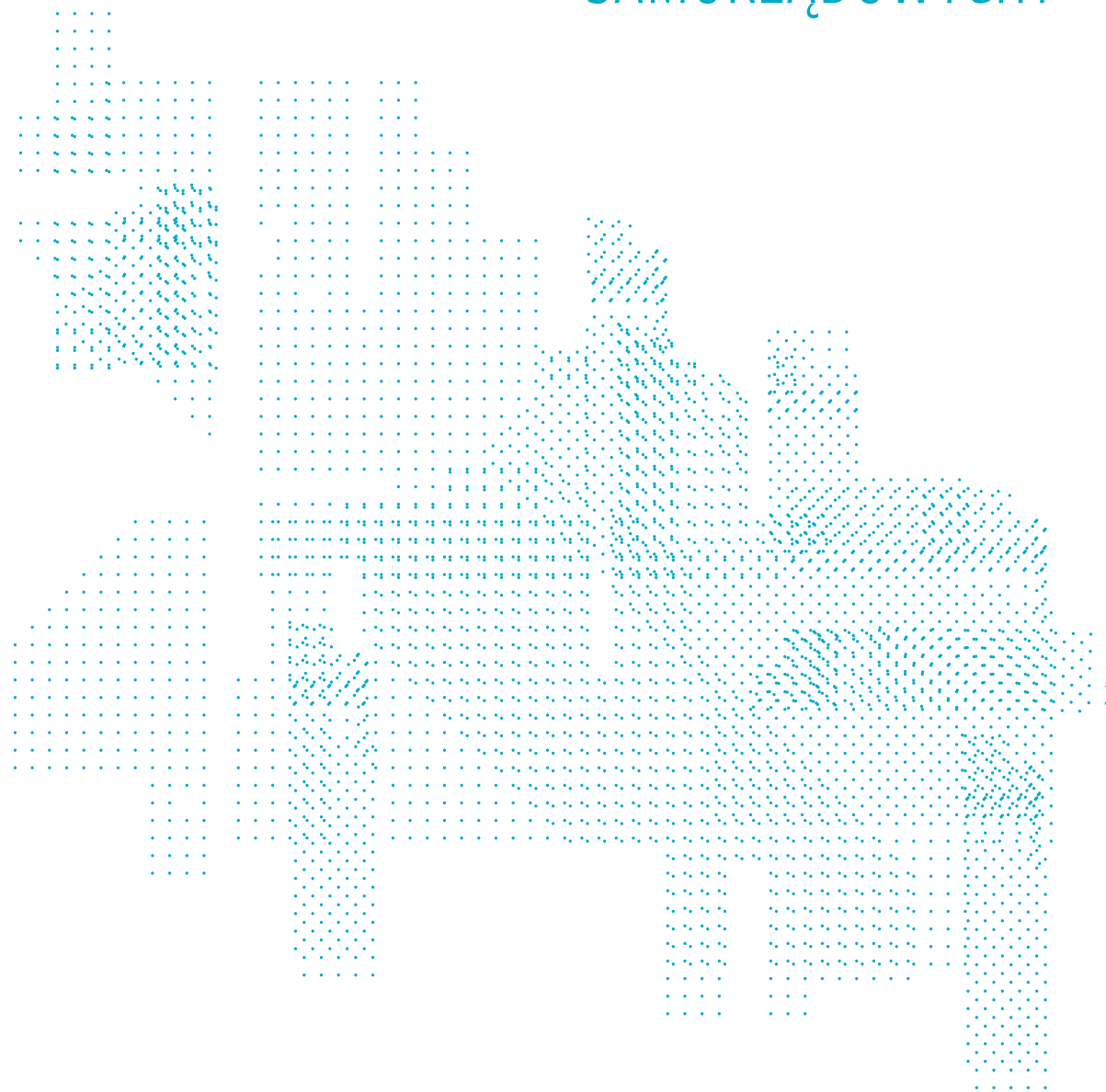


POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



MARTA GAŁĄZKA
ADAM SAWICKI

W JAKI SPOSÓB INFORMOWAĆ O WYBORACH SAMORZĄDOWYCH?



INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

www.isp.org.pl

MARTA GAŁĄZKA, ADAM SAWICKI

W JAKI SPOSÓB INFORMOWAĆ O WYBORACH SAMORZĄDOWYCH?

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego

Publikacja powstała w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel” Programu Obywatel i Prawo VII.

Program Obywatel i Prawo jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych.

POLSKO-AMERYKAŃSKA FUNDACJA WOLNOŚCI  POLISH-AMERICAN FREEDOM FOUNDATION

Redakcja i korekta: *Magdalena Otlewska* (www.bezbledu.pl)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

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

ISBN 978-83-7689-103-3

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 48 22 556 42 60, faks 48 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. 22 629 80 38
www.owpsim.pl



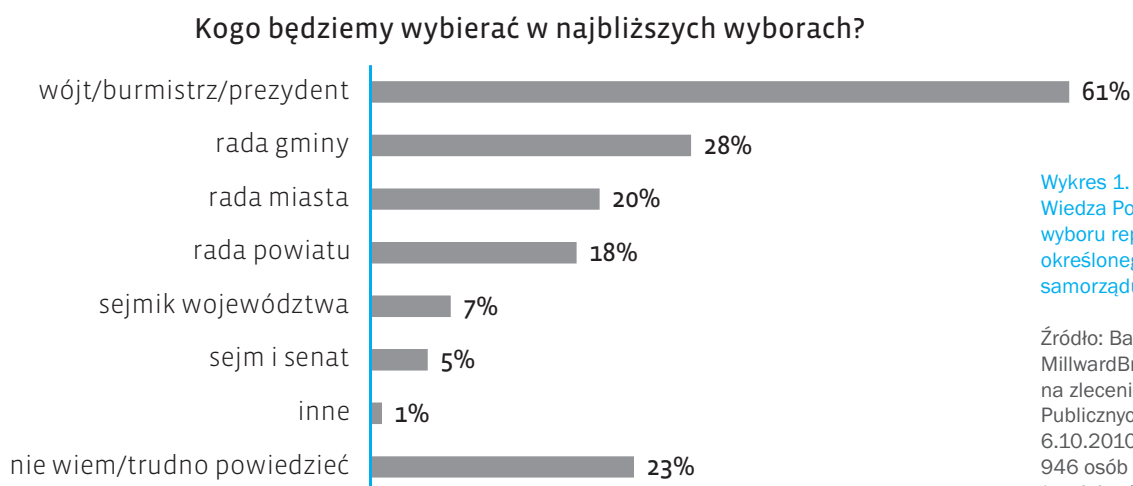
Niewielka wiedza na temat tego, kogo wybieramy w wyborach samorządowych	5
Informowanie o wyborach lokalnych przez samorządy	7
Informowanie o wyborach przez Państwową Komisję Wyborczą	11
Informowanie o wyborach przez kandydatów	15
Działania prowadzone przez organizacje pozarządowe	17
Dobre praktyki z zagranicy	21
Wnioski	25
Rekomendacje	27
Aneks	29
Noty o autorach	35



Niewielka wiedza na temat tego, kogo wybieramy w wyborach samorządowych



Przed wyborami samorządowymi w 2010 roku Instytut Spraw Publicznych badał wiedzę Polaków na temat wyborów samorządowych. Okazało się, że wielu obywateli miało znaczne trudności ze wskazaniem, na kogo będą mogli w nich głosować. Większość z nich (61%) uważała, że będą wybierać wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Jednak aż 23% Polaków nie miała żadnej wiedzy na ten temat. Niska jest także świadomość tego, że Polacy mogą głosować na członków rad gmin (28%), miast (20%) i powiatów (18%). Jedynie 7% wskazało także sejmik wojewódzki. Część respondentów (5%) uważała, że będą mogli wybierać posłów i senatorów¹.



Wykres 1.
Wiedza Polaków na temat wyboru reprezentantów określonego szczebla samorządu.

Źródło: Badanie MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych od 30.09 do 6.10.2010 r. na próbie 946 osób dorosłych (w wieku 18 lub więcej lat).

Niewielka wiedza na temat tego, kogo Polacy mogą wybierać w wyborach samorządowych, może przekładać się także na duży odsetek głosów nieważnych. W pierwszej turze wyborów samorządowych w 2010 roku procent głosów nieważnych w wyborach na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wyniósł 1,66%², w wyborach do rad gmin – 3,66%, rad powiatów – 8,18%³, a sejmików wojewódzkich – aż 12,6%⁴. Wyborcy najczęściej stawiają więcej niż jeden znak „X” na karcie do głosowania lub oddają puste karty. Warto jednak za-

¹ Badanie przeprowadzone przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w dniach 30.09–6.10.2010 r. na próbie 946 osób w wieku od 18 do 75 lat.

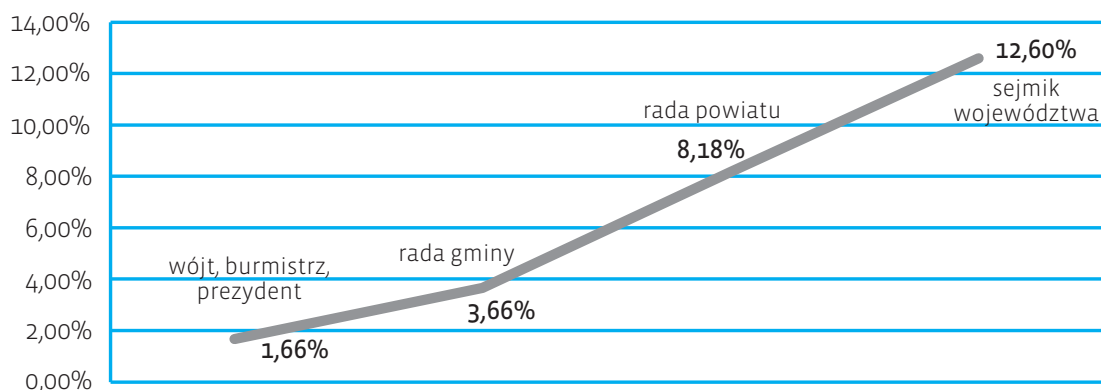
² Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Komunikat%2011%20tura.pdf> (dostęp: 29.09.2013).

³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r., s. 5, <http://wybory2010.pkw.gov.pl/templates/kbw/doc/Obwieszczenie%20PKW.pdf> (dostęp: 29.09.2013).

⁴ *Ibidem*.

znaczyć, że przyczyną oddania głosów nieważnych może być nie tylko protest wyborczy (zwłaszcza w przypadkach osób oddających puste karty), ale także niewiedza na temat sposobu głosowania⁵.

Procent głosów nieważnych w 2010 roku



Wykres 2.
Procent głosów nieważnych w wyborach samorządowych w 2010 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wiedza o procedurach wyborczych czy kandydatach ma związek z uczestnictwem wyborczym. Jak wynika z badań opinii publicznej przeprowadzonych po wyborach samorządowych w 2010 roku, 15% obywateli nie zagłosowało ze względu na nieznaną kandydatów, 6% nie zdecydowało, na kogo zagłosować, a 7% było niezadowolonych z kampanii wyborczej⁶. Frekwencja wyborcza w pierwszej turze w wyborach samorządowych w 2010 roku wyniosła 47,32%, a w drugiej turze wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta – 25,31%. Także w wyborach samorządowych w 2006 roku uczestnictwo wyborcze było niskie: w pierwszej turze wzięło udział 45,99% Polaków, a w drugiej – 39,56%.

Powyższe dane wskazują, że wiedza obywateli na temat procedur jest bardzo istotna dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. W niniejszym artykule autorzy poddadzą analizie regulacje prawne oraz praktykę informowania o wyborach samorządowych przez władze lokalne, Państwową Komisję Wyborczą, komitety wyborcze i partie polityczne oraz organizacje pozarządowe.

⁵ J. Zbieranek, *Głosy nieważne. Analiza zjawiska przez pryzmat wyborów samorządowych w latach 2002 i 2006 (materiał roboczy)*, ISP, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/files/17398384460569239001288270398.pdf> (dostęp: 9.10.2013).

⁶ O wyborach samorządowych po obu turach głosowania. Komunikat z badań CBOS BS/171/2010.



Przepisy określające obowiązki instytucji samorządowych dotyczą przede wszystkim najniższego szczebla samorządu, tj. gminy. Obowiązki nałożone są na wójta (bądź odpowiednio: burmistrza lub prezydenta miasta). W większości są one takie same dla wszystkich rodzajów wyborów, choć zdarzają się charakterystyczne tylko dla wyborów samorządowych.

Zgodnie z art. 16 Kodeksu wyborczego, wójt (i odpowiednio: burmistrz lub prezydent miasta) podaje w formie obwieszczenia informację o numerach i granicach obwodów głosowania, siedzibach obwodowych komisji wyborczych i lokalach komisji dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wójt ma obowiązek umieszczenia tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej najpóźniej na 30 dni przed wyborami.

Zgodnie z art. 36 Kodeksu, wyborcy mają prawo sprawdzenia w urzędzie gminy, czy zostali uwzględnieni w spisie wyborców. Wójt ma obowiązek poinformowania wyborców o sporządzeniu spisu wyborców oraz o czasie i miejscu jego udostępnienia. Kodeks wyborczy nie określa konkretnego sposobu realizacji tego obowiązku (np. przez publikację w BIP), ogranicza się do określenia, że ma to być „sposób zwyczajowo przyjęty”.

Kodeks wyborczy nakłada w art. 37a szczególne obowiązki informacyjne na wójta (lub upoważnionego przez niego pracownika) wobec wyborców niepełnosprawnych⁷. Wyborca niepełnosprawny ma prawo uzyskać informacje m.in. o swoim okręgu wyborczym, o lokalach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, o warunkach dopisania go do spisu wyborców w obwodzie, gdzie takie lokale się znajdują, o terminie i godzinach wyborów, o warunkach oraz formach głosowania, o komitetach wyborczych oraz o zarejestrowanych kandydatach i o listach kandydatów. Powinien mieć możliwość otrzymania tych informacji telefonicznie lub przychodząc osobiście do urzędu gminy albo jako materiały informacyjne w postaci elektronicznej czy materiały drukowane i przesłane pocztą. Ponadto informacje te powinny być umieszczone w BIP gminy, jak również w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

Ponadto na podstawie art. 114 Kodeksu wyborczego, wójt powinien zapewnić na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych. Wykaz tych miejsc wójt musi podać do publicznej wiadomości za pośrednictwem BIP oraz w inny, zwyczajowo przyjęty sposób.

⁷ Art. 5 ust. 11 Kodeksu wyborczego określa wyborcę niepełnosprawnego jako wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach.

Wyborów samorządowych dotyczy bezpośrednio zaledwie kilka przepisów. Artykuł 381 stanowi, że wójt, starosta lub marszałek województwa odpowiadają za druk i rozpowszechnienie obwieszczenia o obsadzeniu mandatów radnych bez przeprowadzenia głosowania (taka sytuacja ma miejsce, gdy zarejestrowanych kandydatów jest nie więcej niż miejsc w danej radzie); podobna regulacja zawarta jest w art. 434. Oprócz tego wójt jest zobowiązany, na podstawie art. 422 Kodeksu wyborczego, do podania w formie obwieszczenia informacji o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach, a na podstawie art. 435, zobowiązany jest do druku i rozplakatowania na obszarze gminy obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, najpóźniej w 20. dniu przed dniem wyborów.

Na marginesie należy wspomnieć, że w ordynacji do rad gmin, na podstawie której odbyły się ostatnie wybory samorządowe w 2010 roku, również można było znaleźć podobne przepisy, odnoszące się do obowiązku informacyjnego nałożonego na samorząd terytorialny, przede wszystkim na wójtów (i odpowiednio: na burmistrzów i prezydentów miast). W przeciwieństwie do regulacji Kodeksu wyborczego w tym zakresie, ordynacja nie nakładała obowiązku publikacji informacji o wyborach w Biuletynie Informacji Publicznej.

Jak wynika z wyżej wymienionych regulacji, obowiązki informacyjne dotyczą mało aktywnych form informowania wyborców – umieszczania obwieszczeń⁸ oraz uzupełniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Wyjątkiem jest wspomniany art. 37a, dotyczący przekazywania informacji wyborcom niepełnosprawnym. Z przepisu tego jeszcze nie korzystano w kampanii samorządowej, w wyborach w 2014 roku stanie się to po raz pierwszy. Jednak zastosowano ten przepis w kampanii parlamentarnej w 2011 roku. Na podstawie przykładowych stron internetowych kilku samorządów⁹ można spróbować ocenić jego funkcjonowanie. Samorządy zamieszczały na swoich stronach internetowych informacje o wymogach dotyczących głosowania korespondencyjnego czy głosowania z nakładką Braille'a lub o możliwości głosowania przez pełnomocnika oraz o lokalach wyborczych dostępnych dla osób niepełnosprawnych. Część samorządów umieszczała także wyszukiwarkę lokali wyborczych, inne podawały jedynie oficjalną informację o uprawnieniach osób niepełnosprawnych wraz z kontaktem telefonicznym i e-mailowym do urzędnika odpowiedzialnego za udzielanie informacji wymaganych przez Kodeks wyborczy. Niestety, na wyżej wspomnianych stronach nie znaleziono żadnych broszur ujmujących tematykę wyborczą w jednym przejrzystym dokumencie – zazwyczaj zamieszcza się poszczególne komunikaty urzędu gminy.

8 Jak przyznał sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, Kazimierz Czaplicki: „obwieszczenia urzędowe są nieczytelne i jest ich tak mało”, że wyborca nie wie, gdzie powinien głosować, patrz: *Jak skutecznie informować obywateli o wyborach*, zapis stenograficzny seminarium, ISP 2009, <http://www.isp.org.pl/files/18094197790563617001246613717.pdf> (dostęp 8.10.2013).

9 Strony WWW urzędów: m.st. Warszawy, miasta Rydułtowy, miasta i gminy Wiązów, miasta Janowiec Wielkopolski, gminy Chocz.

Nie udało się też znaleźć na tych stronach informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach ani zarejestrowanych kandydatach czy listach kandydatów. Ze względu na czas, jaki upłynął od wyborów, trudno ocenić, czy ten brak jest następstwem zmian na stronach internetowych, czy też od początku podano niepełne informacje.

Wydaje się, że główną słabością samorządu terytorialnego w informowaniu o wyborach jest pasywna, bardzo urzędowa forma przekazywania wiadomości. Nawet w przypadku rozszerzonego obowiązku wobec wyborców niepełnosprawnych, odpowiednie treści są po prostu umieszczane na stronie urzędu gminy, natomiast żeby uzyskać informacje drogą pocztową bądź elektroniczną, wyborca musi sam zwrócić się do urzędu.

Należy też zadać pytanie, czy rozszerzone obowiązki informacyjne, określone w art. 37a, nie powinny dotyczyć wszystkich grup wyborców. Naturalne wydaje się, że każdy wyborca (nie tylko niepełnosprawny) powinien mieć możliwość uzyskania telefonicznie, pocztą bądź e-mailem informacji o wyborach. Co prawda, każdy mieszkaniec może otrzymać potrzebne objaśnienia, chociażby na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednak wpisanie wprost do Kodeksu wyborczego obowiązku informacyjnego wobec wszystkich wyborców spowodowałoby pozytywne zmiany. Dzięki takiemu zapisowi bowiem władze samorządowe zaczęłyby postrzegać informowanie o wyborach jako swój istotny obowiązek, wyborcy z kolei częściej domagaliby się od władz rzetelnego informowania.

Jak wskazano we wstępie, duży odsetek głosów nieważnych (w tym pustych kart, czyli takich, na których nie dokonano żadnego wyboru) może świadczyć między innymi o tym, że wyborcy nie wiedzą, na kogo mogą głosować w wyborach samorządowych, co jest poważnym problemem. Obwieszczenia ze względu na swoją formę – drobny druk, urzędowy język, ograniczona liczba miejsc udostępniania – nie mogą pozostać głównym (a tak wynika z obecnych przepisów) narzędziem informacyjnym samorządu.

Dlatego innym postulatem jest obowiązek rozsyłania broszur do wszystkich wyborców zarejestrowanych na terenie danej gminy. Taki postulat pojawił się już w 2005 roku. Wtedy Instytut Spraw Publicznych zaproponował wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego instytucji „indywidualnych zawiadomień wyborców”. Zawiadamianie „powinno być traktowane jako obowiązek organów władzy publicznej wypływający z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów”¹⁰. Główną zaletą tego rozwiązania jest pewność, że każdy wyborca otrzyma pełną informację o tym, gdzie, kiedy i na jakich zasadach może głosować¹¹. Jest to ważne zwłaszcza w tych gminach, w których

10 A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców*, Analizy i Opinie nr 37, ISP 2005, <http://isp.org.pl/files/20887664560213917001264081832.pdf> (dostęp: 8.10.2013).

11 Zgodnie z badaniami wykonanymi przez ISP przed wyborami parlamentarnymi 2011, blisko 30% ankietowanych nie знаło daty wyborów, a aż 83% nie umiało dokładnie wskazać godzin otwarcia lokali wyborczych. Natomiast tylko niespełna 25% ankietowanych znało nowe procedury – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika; Jak ułatwić Polakom udział w wyborach – postulaty Instytutu Spraw Publicznych, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/688480.html>, (dostęp: 8.10.2013).

drukowana forma przekazywanych informacji przynosi o wiele lepsze efekty niż kampanie informacyjne za pomocą mediów elektronicznych, zwłaszcza że wciąż wiele osób jest wykluczonych cyfrowo. Ponadto może być to pośredni mechanizm weryfikacji spisu wyborców: gdy wyborca nie otrzyma takiego pakietu, a inni członkowie rodziny otrzymali, może to go zachęcić do kontaktu z urzędem gminy i do sprawdzenia, czy jest zarejestrowany w odpowiednim spisie wyborczym. Pozwoli to uniknąć niespodziewanych sytuacji, kiedy wyborca dowiaduje się o nieuwzględnieniu w spisie wyborców dopiero w dniu wyborów w lokalu wyborczym, kiedy jest już za późno na uwzględnienie zastrzeżeń.

Wadą proponowanego rozwiązania są niewątpliwie duże koszty druku i dystrybucji broszur. Gminy mogą zaoszczędzić, co prawda, na zmniejszeniu ilości drukowanych i rozplakatowanych obwieszczeń albo dzięki wykorzystaniu alternatywnych form doręczania, takich jak usługi prywatnych firm pocztowych bądź zatrudnienie gońców. Należy jednak pamiętać, że nakładając na gminy obowiązek przygotowania i dostarczenia do każdego wyborcy pakietu informacyjnego, trzeba zadbać o przekazanie dodatkowych kwot na organizację wyborów. Zaangażowanie lokalnych wolontariuszy (np. młodzieży szkolnej) w dystrybucję pakietów informacyjnych pozwoliłoby nie tylko znacząco zmniejszyć koszty takich działań, ale również mogłoby zachęcić młodych ludzi do aktywności obywatelskiej. Inną kwestią, którą trzeba wziąć pod uwagę, jest zapewnienie obiektywizmu dostarczanych informacji, zwłaszcza dotyczących kandydatów i zarejestrowanych komitetów wyborczych. Jeśli taki obiektywizm nie będzie zachowany, może pojawić się ryzyko wykorzystania broszur przez władze samorządowe na rzecz „swoich” kandydatów. Dotyczy to także informacji zamieszczanych w mediach lokalnych, które często stanowią podstawowe źródło informacji. Należy pamiętać, że duża część takich mediów jest finansowana przez lokalne samorządy, co w niektórych przypadkach może rodzić wątpliwości co do obiektywizmu przekazywanych informacji.



Najważniejszym artykułem nakładającym obowiązek informacyjny na Państwową Komisję Wyborczą jest art. 160 § 1 Kodeksu wyborczego. Wymienia on zadania PKW, w tym w pkt 9: prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. Co ważne, art. 160 § 2 doprecyzowuje pojęcie działań informacyjnych PKW i podaje ich przykłady. Są to: prowadzenie portalu internetowego, przygotowywanie materiałów informacyjnych oraz audycji radiowych i telewizyjnych. Artykuł 160 § 3 stanowi, że PKW w ramach tych działań współpracuje z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się rozwijaniem demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszeniem aktywności wyborczej i upowszechnianiem praw obywatelskich.

Powyższe zapisy są nowością w porównaniu z poprzednimi przepisami wyborczymi, chociażby z Ordynacją wyborczą do rad gmin. O taką formę zabiegały organizacje pozarządowe, między innymi Instytut Spraw Publicznych. Dają one podstawę prawną formalnej współpracy między PKW a organizacjami pozarządowymi, doceniając jednocześnie istotne znaczenie tych ostatnich w edukacji wyborczej.

W Kodeksie wyborczym znajdują się również inne przepisy nakładające na Państwową Komisję Wyborczą obowiązki informacyjne.

Artykuł 37b, dotyczący wyborców niepełnosprawnych, stanowi, że PKW na swoim portalu informacyjnym umieszcza informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym i, co bardzo ważne, w sposób uwzględniający różne formy niepełnosprawności, np. dla wyborców niewidomych PKW przygotowuje i przekazuje zainteresowanym materiał informacyjny napisany alfabetem Braille'a o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 48 § 3 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza może zdecydować o umieszczeniu w lokalach wyborczych informacji o sposobie głosowania. Natomiast w art. 122 prawodawca zobowiązuje publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych do umożliwienia PKW przedstawienia w okresie wyborczym wyjaśnień i komunikatów.

Powyższe regulacje dotyczą wszystkich rodzajów wyborów, w tym wyborów samorządowych.

Należy nadmienić, że na gruncie Ordynacji wyborczej do rad gmin można było znaleźć przepisy dotyczące głównie umieszczania obwieszczeń. Nie było jednak w ordynacji zapisów wprost odnoszących się do działalności edukacyjno-informacyjnej, jak ma to miejsce w Kodeksie wyborczym.

Przepisy regulujące działania informacyjne PKW, określone w Kodeksie wyborczym, nie funkcjonowały jeszcze w wyborach samorządowych w 2010 roku. Jednak na podstawie strony internetowej PKW, stworzonej na potrzeby wyborów parlamentarnych w 2011 r., można stwierdzić, że Komisja wywiązała się ze swojego obowiązku, łącznie z utworzeniem internetowej strony informacyjnej i infolinii. Strona WWW zawierała wiele informacji w zakładkach, rozmieszczonych w sposób czytelny, a istotną jej część stanowiły krótkie filmy objaśniające niektóre kwestie związane z wyborami. Jednak strona Państwowej Komisji Wyborczej nie była najpopularniejszym źródłem informacji o wyborach. Najistotniejszymi internetowymi źródłami były portale informacyjne i strony mediów lokalnych (19%), portale społecznościowe (10%) oraz strony kandydatów (9%). Ze strony internetowej PKW korzystało tylko 7% wyborców¹². Może to wynikać między innymi z niewiedzy o istnieniu takiej witryny. Popularność portali informacyjnych czy stron internetowych mediów lokalnych wskazuje, że wyborcy chętniej korzystają ze znanych źródeł, nie szukają nowych. Ponadto z badań przeprowadzonych w 2011 roku w związku z wyborami parlamentarnymi wynika, że informacje zawarte na stronach Państwowej Komisji Wyborczej nie okazały się przydatne dla wyborców¹³.

Wydaje się, że celowe byłoby przeznaczenie osobnych środków budżetowych na kampanie informacyjne PKW, aby dotrzeć do jak największej liczby osób. Zwiększony budżet umożliwiłby zamówienie profesjonalnych materiałów oraz ściślejszą współpracę z organizacjami pozarządowymi. Możliwe stałoby się też stworzenie nowej, bardziej przyjaznej strony internetowej na wzór witryny brytyjskiej *The Electoral Commission*¹⁴, której układ graficzny i podział treści ułatwia szybkie znalezienie potrzebnych informacji.

12 D. Batorski, M. Drabek, M. Gałązka, J. Zbieranek, *Wyborca 2.0. Młode pokolenie wobec procedur demokratycznych*, ISP, Warszawa 2012, s. 49.

13 Jedynie 2% obywateli wskazało, że na stronie PKW znalazło informacje, które pomogły zdecydować, na kogo oddać głos lub na kogo nie głosować, zob. D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii wyborczej 2011*, ISP, Warszawa 2012, s. 71.

14 Strona internetowa The Electoral Commission, <http://www.electoralcommission.org.uk>, (dostęp: 9.10.2013).

I am a...

Find information by subject

Our work

Voter

Electoral administrator

Candidate or agent

Party or campaigner

Journalist

Register to vote



Standing for election



Manage your party



Upcoming elections and referendums



Running elections and electoral registration



Find registered political parties and donations

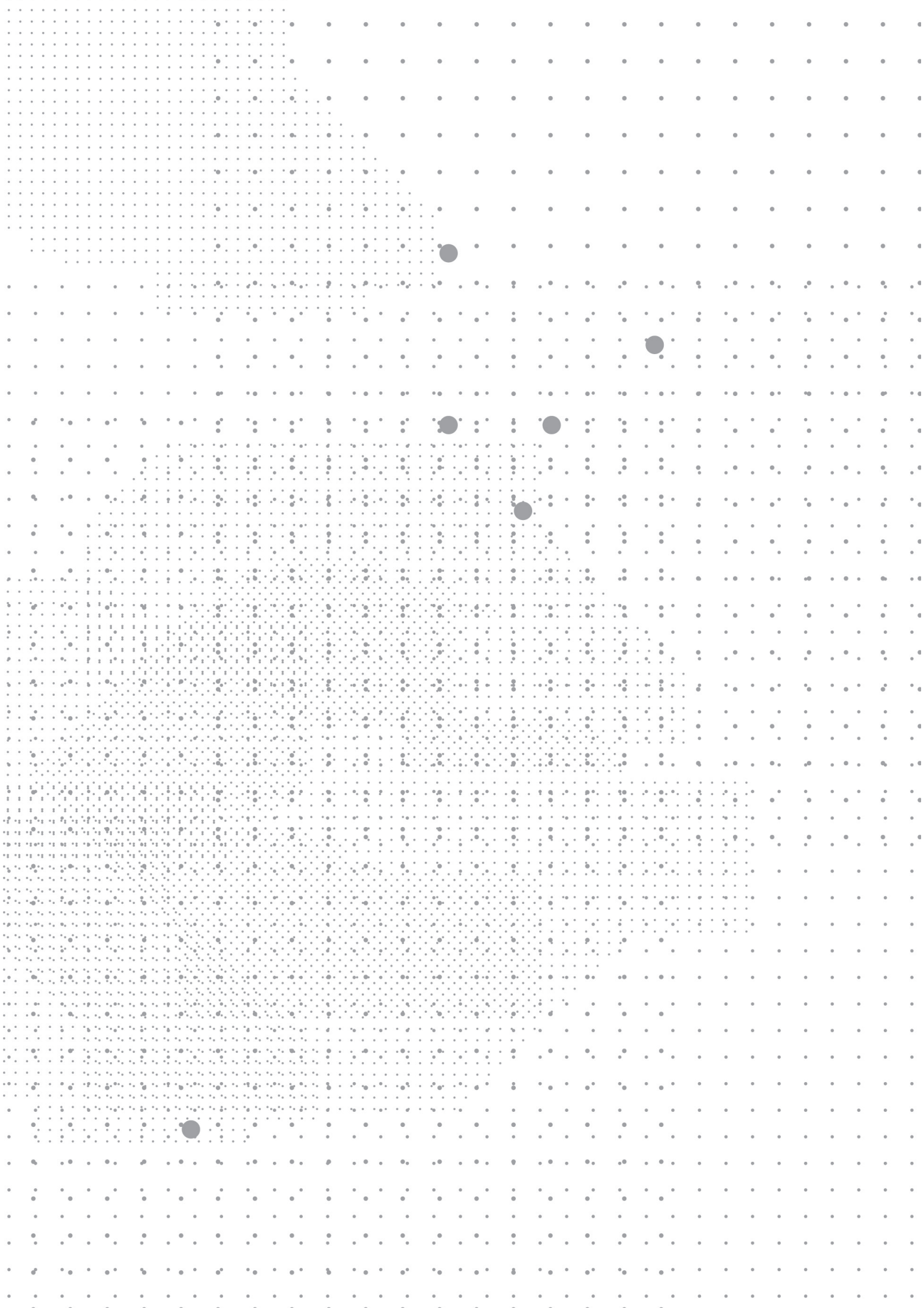


Aktywne i zdecydowanie skuteczniejsze działania informacyjne PKW w wyborach samorządowych w 2014 roku wydają się bardzo pożądane, zwłaszcza że wybory te zostaną przeprowadzone po raz pierwszy na podstawie Kodeksu wyborczego, który wprowadza istotne zmiany w wyborze radnych¹⁵.

Rysunek 1.
Strona internetowa
The Electoral Commission.

Źródło: Strona internetowa
The Electoral Commission,
Wielka Brytania (dostęp:
9.10.2013).

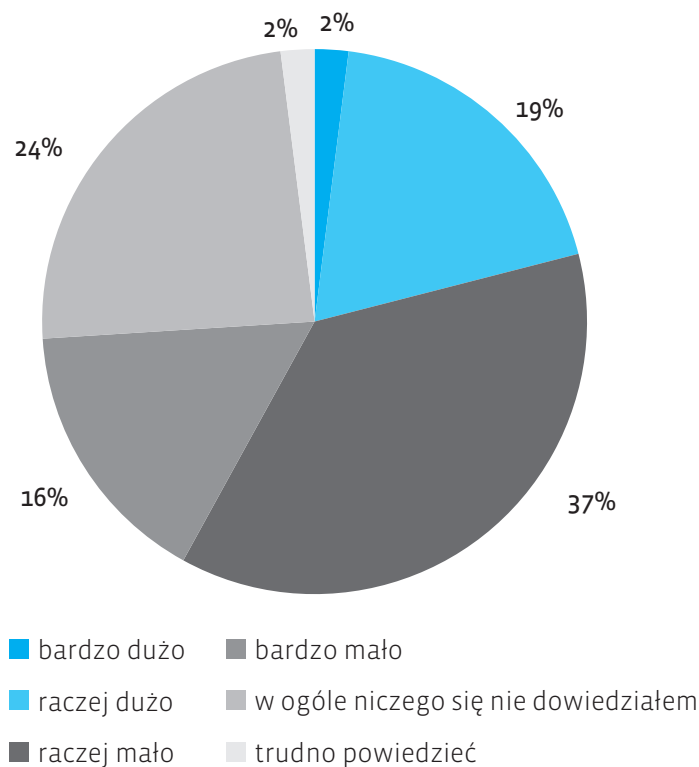
¹⁵ Między innymi wprowadzenie wyborów większościowych we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu.





Zapewnienie odpowiedniej jakości komunikacji między politykami a wyborcami oraz dostarczenie możliwie najpełniejszej informacji na temat kandydatów powinno leżeć w interesie partii politycznych i polityków. Większa wiedza o kandydatach, ale również znajomość procedur wyborczych czy terminów mogą w znaczący sposób wpłynąć nie tylko na decyzje wyborcze czy w ogóle wzięcie udziału w wyborach, ale także zaważyć na tym, czy wyborca zagłosuje skutecznie. Większość partii politycznych i komitetów wyborczych skupia się jednak na agitacji za swoimi kandydatami, nie czuje obowiązku podnoszenia kompetencji wyborczych obywateli.

Centrum Badania Opinii Społecznej tuż po wyborach samorządowych w 2010 roku przeprowadziło badanie społecznego odbioru samorządowej kampanii wyborczej. Wynika z niego, że 47% obywateli wiedziało o organizowanych w ich miejscowościach spotkaniach z kandydatami, 18% potwierdziło, że odwiedził ich w domu jakiś kandydat startujący w wyborach, a ulotkę otrzymało aż 80% badanych, 63% oglądało telewizyjne audycje wyborcze prezentujące komitety wyborcze i kandydatów. Okazuje się jednak, że działania prowadzone przez partie polityczne i komitety wyborcze w okresie kampanii wyborczej nie przekładają się na głębszą wiedzę wyborców o kandydatach.



Wykres 3.
Wiedza obywateli
o kandydatach.

Źródło: M. Felisiak,
*Społeczny odbiór kampanii
wyborczej.*

Większość Polaków (77%) uważa, że dowiedziała się w czasie kampanii mało, bardzo mało lub w ogóle niczego się nie dowiedziała. Natomiast 21% obywateli przyznaje, że przydatnych informacji było dużo¹⁶. Wynika z tego, że kandydaci przekazują wyborcom jedynie podstawowe informacje o sobie (imię, nazwisko, wykształcenie, wykonywany zawód, miejsce pracy i miejsce zamieszkania oraz przynależność do KW), a działania koncentrują na nakłanianiu do zagłosowania na nich, zamiast na przekazaniu bardziej szczegółowych informacji o sobie czy o wyborach¹⁷.

Politycy powinni poznać szczególnie popularne źródła wiedzy obywateli o wyborach i kandydatach, i to właśnie z tych źródeł korzystać do komunikowania się z wyborcami. Z badań wynika, że aż 63% Polaków za najważniejsze źródło uznaje programy informacyjne i publicystyczne w telewizji. Na drugim miejscu stawiają prasę – wskazało ją 38%. Co ciekawe, dla osób w wieku od 18 do 24 lat najważniejszym źródłem wiedzy o polityce jest Internet – wskazało go aż 65% młodzieży¹⁸. Z roku na rok znaczenie Internetu jako źródła informacji jest większe, warto więc inwestować w to medium i prowadzić tam nie tylko działania informacyjne, ale także angażujące wyborców.

16 M. Felisiak, *Spółeczny odbiór kampanii wyborczej i udział w e-demokracji przed wyborami samorządowymi*, Komunikat CBOS, Warszawa 2010.

17 Także z badań przeprowadzonych przez ISP podczas kampanii wyborczej w 2011 r. wynika, że kandydaci przekazują obywatelom jedynie podstawowe informacje. Niewielu z nich stara się wejść w interakcję z wyborcami, zob. D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii*, op.cit.

18 B. Roguska, J. Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa 2011, s. 8–9.



Organizacje pozarządowe starają się wypełnić lukę, którą tworzą politycy i partie polityczne, i same starają się prowadzić działania informacyjne o kandydatach.

Stowarzyszenie 61 prowadzi działania mające na celu budowanie systemu informacji o osobach pełniących wybieralne funkcje publiczne. Przed wyborami organizacja realizuje projekty dostarczające obywatelom wiedzy o kandydatach. Jeden z takich projektów prowadzony był między innymi przed wyborami samorządowymi w 2010 roku. Stowarzyszenie uruchomiło na swojej stronie internetowej wyszukiwarkę kandydatów oraz internetowy kwestionariusz dla kandydatów, który miał służyć zebraniu od nich wiadomości dotyczących ich poglądów, politycznego doświadczenia, pomysłów na działania w czasie sprawowania mandatu oraz deklaracji wyborczych. Choć dużo trudności przysporzyło wolontariuszom zdobycie adresów e-mailowych kandydatów, to udało się wysłać formularze do 4622 z nich¹⁹.

Wolontariusze w czasie kontaktów z kandydatami spotykali się z różnymi postawami wobec prowadzonych przez siebie działań. Niektórzy politycy uważali, że udział w projekcie nie przełoży się na ich lepszy wynik wyborczy. Wielu z nich twierdziło, że w wystarczający sposób promują swoją kandydaturę i nie potrzebują wypełniać formularza. Inni kandydaci wprost informowali, że nie chcą zostać wybrani, ich celem było jedynie wypełnienie listy. Ci, którzy byli najbardziej pewni swojej wygranej, projekt traktowali z pobłażaniem. Kwestionariusz zaczęły wypełniać 1532 osoby, jednak pełny kwestionariusz opublikowały tylko 834 osoby. Biorąc pod uwagę liczbę kandydatów, do których został wysłany formularz, nie jest to imponujący odsetek.

Wiele organizacji kobiecych prowadzi działania wspierające kandydatki, szkoli je i wskazuje, w jaki sposób należy prowadzić kampanię wyborczą. Przed wyborami samorządowymi w 2010 roku Kongres Kobiet prowadził warsztaty dla aktywnych kobiet, które po raz pierwszy kandydowały w wyborach samorządowych²⁰.

Organizacje pozarządowe nie tylko koncentrują działania na przybliżaniu sylwetek kandydatów, ale również informują obywateli o procedurach wyborczych czy godzinach otwarcia lokali wyborczych i zachęcają do udziału w głosowaniu. Działania te przybierają najróżniejsze formy.

Organizacje zrzeszone w koalicji „Masz głos, masz wybór” przed wyborami samorządowymi w 2010 roku przeprowadziły kampanię „Przyszli radni/-e

¹⁹ Kandydaci 2010. Raport z realizacji projektu, Stowarzyszenie 61, Warszawa 2011, s. 4.

²⁰ M. Druciarek, M. Fuszara, A. Niżyńska, J. Zbieranek, *Kobiety na polskiej scenie politycznej*, ISP, Warszawa 2012, s. 18. Zob. również: A. Niżyńska, *Kandydatki w wyborach samorządowych 2010*, ISP, Warszawa 2011, s. 6.

są tuż obok ciebie! Znasz ich/je? Przekonaj ich/je! Idź, zagłosuj świadomie!”. Kampania miała dwie odsłony. Działania prowadzone w pierwszej części miały zwrócić uwagę na to, że potencjalni kandydaci i kandydatki na radnych mieszkają tuż obok i warto przekonać ich, aby wystartowali w wyborach. Druga część, która rozpoczęła się tuż przed wyborami, zachęcała wyborców do tego, aby zainteresowali się dotychczasową działalnością kandydata, jego wizją rozwoju miejscowości i do świadomego oddania głosu. Kampania była prowadzona głównie za pośrednictwem spotów reklamowych i ulotek.

Działaniem informacyjnym są również prawybory szkolne. Centrum Edukacji Obywatelskiej od 1995 roku przed każdymi wyborami, także samorządowymi, realizuje program „Młodzi głosują”. Program ten polega na uczeniu młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej zasad i znaczenia udziału obywateli w wyborach. W szkołach organizowane są warsztaty, debaty oraz spotkania z lokalnymi liderami. Prowadzi się również lekcje na temat Ordynacji wyborczej oraz uprawnień samorządów terytorialnych. Młodzi ludzie organizują także lokalne działania informacyjne i promujące udział w wyborach. W 2002 roku uczniowie z Zespołu Szkół Ekonomicznych im. Marii Dąbrowskiej w Międzyrzecu Podlaskim ogłosili konkurs na najlepszy plakat i hasło wyborcze, zorganizowali debatę z kandydatami na burmistrza, a także przeprowadzili sondę wśród mieszkańców sprawdzającą wiedzę o wyborach. W 2006 roku w Zespole Szkół nr 1 im. Gustawa Morcinka w Tychach młodzież zorganizowała debatę „Czy warto chodzić na wybory”, a później przeprowadziła w mieście happening „Demokracja to władza ludu. Ale nie tego, który zostaje w domu...”. Podczas tej akcji młodzież spacerowała ulicami z transparentami promującymi udział w wyborach oraz rozdawała ulotki i foldery informacyjne. Młodzież ponadgimnazjalna postanowiła przeprowadzić szkolne wybory na prezydenta Tych. Uczniowie-kandydaci mogli się więc wykazać, tworząc własne programy i materiały wyborcze. W latach 2002 i 2006 w szkołach zorganizowano młodzieżowe wybory samorządowe, w których frekwencja wyniosła odpowiednio: 63,44% i 57,42%, czyli była zdecydowanie wyższa niż w wyborach powszechnych. W 2010 roku została przeprowadzona akcja „Samorządy mają głos”, podczas której w prawie 300 szkołach zorganizowano wybory do władz samorządów uczniowskich. Odbywały się także działania mające na celu poszerzenie wiedzy uczniów o samorządach uczniowskich.

Niektóre aktywności organizacji pozarządowych skierowane są do wąskiej grupy obywateli. Przed wyborami samorządowymi w 2006 roku Centrum Wolontariatu realizowało projekt „Razem dla naszego miasta” na zlecenie Biura Inicjatyw Społecznych Kancelarii Prezydenta RP. Celem było stworzenie map potrzeb, które zawierałyby informacje o tym, jak skorzystać z pomocy wolontariusza, aby dotrzeć do lokalu wyborczego. Akcję przeprowadzono

w 10 miastach i gminach: w Ostrowie Wielkopolskim, Poznaniu, Bydgoszczy, Elblągu, Staszowie, Lublinie, Pionkach, Radomiu, Płocku oraz Słupsku²¹.

Przed wyborami samorządowymi w 2010 roku Instytut Spraw Publicznych przygotował spot reklamowy „Mój pierwszy raz”, który miał nakłonić głównie młode osoby do skorzystania z prawa do udziału w wyborach. W spocie prezentują się rodzice, nauczycielka oraz ksiądz, którzy wyrażają zadowolenie z tego, że para młodych ludzi zdecydowała się na swój „pierwszy raz”. Na końcu okazuje się, że ów pierwszy raz to pierwszy udział w wyborach po ukończeniu osiemnastego roku życia. Krótki film, który wyreżyserował Wojciech Smarzowski, cieszył się dużą popularnością w Internecie²².

21 M. Solon-Lipiński, *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy profrekwencyjne w latach 2001–2011*, s.39, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Kampanieprofrekwencyjne.pdf>, (dostęp: 10.10.2013).

22 Spot „Mój pierwszy raz”, 21 listopada, wersja tylko dla dorosłych, <http://www.youtube.com/watch?v=kh77lPa3sBw&list=TLytMPD3VxetTJDRwc8cybc98nNXhrqxAN>, (dostęp: 29.10.2013).





Warto przyjrzeć się działaniom informacyjnym prowadzonym przed wyborami lokalnymi w innych krajach.

We Francji przed każdymi wyborami komitety wyborcze wysyłają do każdego wyborcy pakiet informacyjny, w którym zawarte są dane kandydatów z właściwej listy wyborczej oraz ich program. Aby zapewnić równe traktowanie, treść oraz forma komunikatów przekazywanych w ten sposób jest precyzyjnie określona. Jest to jedyna forma, w jakiej kandydaci mogą przekazywać wyborcom swoje materiały. Bardzo szczegółowo są także uregulowane kwestie dotyczące billboardów i plakatów. Plakaty – o wymiarach 594 x 841 mm – mogą być umieszczane tylko na specjalnych tablicach, na których każdy komitet wyborczy ma zarezerwowaną równej wielkości powierzchnię. Liczba takich tablic zależy od liczby wyborców zarejestrowanych w danej gminie. Ponadto, podobnie jak karty wyborcze czy ulotki informacyjne, plakaty wyborcze nie mogą zawierać barw narodowych Francji ani godła, o ile nie stanowią elementu logo danej partii politycznej. Warto zaznaczyć, że wszelkie ograniczenia prowadzenia plakatowej kampanii wyborczej zaczynają obowiązywać na trzy miesiące przed dniem wyborów, kiedy to zaczyna się oficjalny okres przedwyborczy²³.

W kwestii informowania o wyborach przez organizacje pozarządowe, warto zwrócić uwagę także na przykład francuski. Association Civisme et Démocratie (CIDEM) od 1984 roku prowadzi działania w trzech obszarach: edukacji na rzecz obywatelstwa, zachęcania do uczestnictwa w życiu demokratycznym oraz rozwoju obywatelstwa europejskiego. Organizacja ta zajmuje się szeroko rozumianą edukacją obywatelską, a tuż przed wyborami bądź referendum informuje o nich. Jej działania poprzedzone są badaniami – „Barometr obywatelstwa” ma na celu zdiagnozowanie postaw i opinii francuskiego społeczeństwa wobec demokracji i polityki. Informacje uzyskane w sondażu są podstawą projektowania działań, gdyż pozwalają lepiej poznać wyborców i ich oczekiwania. CIDEM stara się udowodnić, że głos każdego wyborcy jest ważny i, nie korzystając z prawa do głosowania, pozwalamy innym decydować za siebie. Spoty przygotowywane przez organizację, zachęcające do udziału w głosowaniu i informujące o możliwości głosowania przez pełnomocnika, emitowane są nie tylko w radiu i telewizji, ale także w kinach przed projekcjami filmowymi. Poza tym informacje przygotowane przez CIDEM umieszczane są w prasie, a także w reklamach na samochodach, reklamach wizualnych na stacjach metra, broszurach oraz infokioskach umieszczonych na uniwersy-

23 D. Sześciło, M. Cześniak, R. Markowski, *Obywatele i wybory*, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 54–55.

tetach. Działalność CIDEM zasługuje na uwagę z kilku względów: skupia się nie tylko na doraźnych akcjach przedwyborczych lub przedreferendalnych, ale także na prowadzeniu badań mających zdiagnozować potrzeby i postawy Francuzów oraz na codziennej edukacji obywatelskiej²⁴.

Godnym polecenia przykładem działań informacyjnych instytucji państwowych związanych z wyborami samorządowymi jest działalność południowoafrykańskiej komisji wyborczej²⁵ (RPA). Jest to instytucja państwowa odpowiedzialna za organizację i przeprowadzanie wyborów na wszystkich szczeblach, a do jej wielu zadań należy również edukacja obywatelska i wyborcza.

W 2011 roku w RPA odbyły się wybory samorządowe. W ramach edukacji wyborczej komisja przygotowała wiele materiałów edukacyjnych. Opracowano między innymi broszurę informacyjną na temat wyborów samorządowych, w tym informacje o roli komisji wyborczej, dacie i godzinach głosowania, harmonogramie wyborów, wymogach rejestracji i identyfikacji wyborców, procedurze głosowania itp. Broszurę tę przygotowano w 36 wersjach:

- ▶ główna broszura informacyjna w formacie A5 w wersji dla każdego w 11 oficjalnych językach RPA,
- ▶ broszura w formacie A4 dla osób niedowidzących (w 11 wersjach językowych),
- ▶ broszura w wersji pisanej uproszczonym językiem dla osób o mniejszej umiejętności czytania (w 11 wersjach językowych),
- ▶ wersja w alfabecie Braille'a,
- ▶ wersja audio na płycie CD,
- ▶ wersja do dystrybucji przez partie polityczne.

Wersja pisana uproszczonym językiem oraz wersja audio były w tych wyborach nowością, po raz pierwszy wykorzystaną w działaniach informacyjnych przez komisję. Ponadto przygotowano w każdej wersji językowej krótką broszurę na temat procedury głosowania i wyborów samorządowych. Komisja zainicjowała również społeczną, apolityczną kampanię edukacyjną o wyborach, do której prowadzenia zatrudniła ponad 3,5 tys. edukatorów, oraz nawiązała współpracę z organizacjami pozarządowymi. Według wyliczeń komisji, dzięki tym działaniom udało się dotrzeć do ponad 3 mln wyborców.

Komisja przeprowadziła też intensywną kampanię edukacyjną w radiu, telewizji i innych mediach. W radiu ogólnokrajowym wyemitowano spoty reklamowe o wyborach, prowadzono również talk show na ten temat, w telewizji wyemitowano 13-odcinkowy serial skierowany do młodych ludzi, zachęcający ich do udziału w wyborach, przygotowano dla nich stronę internetową oraz grę komputerową i materiały dla lokalnych rozgłośni radiowych.

Zorganizowano wiele wydarzeń dla wyborców z terenów wiejskich, które w atrakcyjnej multimedialnej oprawie zachęcały do wzięcia udziału w wyborach.

24 A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammet i in., *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy z różnych krajów świata*, ISP, Warszawa 2009, s. 53–55.

25 Electoral Commission of South Africa, www.elections.org. (dostęp: 30.10.2013).

Nie można nie wspomnieć o stronie internetowej południowoafrykańskiej komisji wyborczej. Oprócz wymaganych prawem informacji, zawiera ona przyjazne instrukcje sposobu rejestracji wyborczej, porady ułatwiające rejestrację w przypadku przeprowadzki, wszystkie materiały edukacyjne, a także informacje o wynikach wyborów.

Jako przykład działalności informacyjnej samorządowej można polecić działania miasta Calgary (Kanada) związane z wyborami burmistrza i rady miejskiej w październiku 2013 r. Wszelkie rzetelne informacje można uzyskać na specjalnie przygotowanej stronie internetowej²⁶.

Rysunek 3. Strona internetowa Calgary.

Źródło: strona internetowa miasta Calgary poświęcona wyborom Samorządowym w 2013 r. (dostęp: 30.10.2013).

Można znaleźć na niej informacje na temat kalendarza wyborczego, sposobów i terminów głosowania, ułatwień dla niepełnosprawnych, wyszukiwarkę lokali wyborczych, listę kandydatów itp. Informacje te są dostępne również w postaci broszur PDF, plików wideo i audio.

W ramach działań informacyjnych miasto rozsyła pocztą do wszystkich mieszkańców obszerną, 48-stronicową broszurę o wyborach samorządowych. Zawiera ona wiadomości o osobach uprawnionych do głosowania, o wymaganych dokumentach identyfikacyjnych wyborców, o sposobach głosowania oraz

²⁶ Strona internetowa Calgary, <http://www.calgary.ca/elections> (dostęp: 15.10.2013).

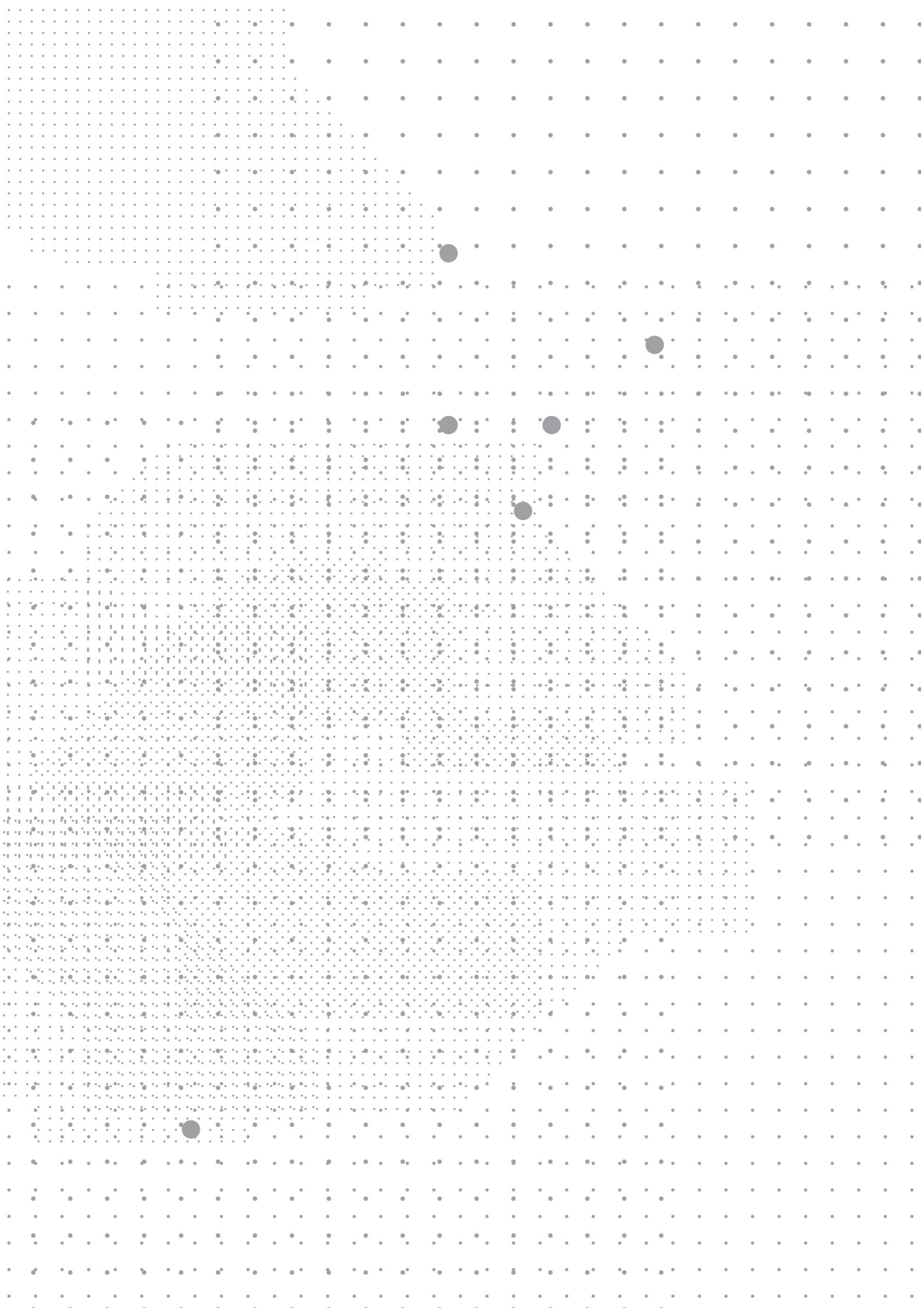
mapy wszystkich okręgów wyborczych wraz z adresami lokali wyborczych oraz alfabetyczną listą kandydatów (bez zaznaczonej przynależności partyjnej).

Miasto opracowało również aplikację mobilną na telefony komórkowe, zawierającą wszystkie najważniejsze dane potrzebne wyborcom.

W Calgary można oddać głos nie tylko w dniu wyborów, ale również na tydzień, a nawet dwa tygodnie przed wyborami w kilku lokalach wyborczych w mieście. W ramach pilotażu uruchomiono w mieście punkt wyborczy w postaci autobusu parkującego przy wybranych stacjach kolejowych, gdzie również można przez kilka godzin dziennie oddać głos w dniach wcześniejszego głosowania.



- ▶ Samorządy wypełniają nałożone na nie obowiązki informacyjne jedynie w takim zakresie, w jakim są do tego zobowiązane przez prawo – ograniczają się zazwyczaj do wymienionych w Kodeksie wyborczym obwieszczeń i informacjach w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie podejmują działań, które pozwoliłyby na bezpośrednie i skuteczne dotarcie do wyborców z informacjami na temat głosowania. Nie wyjaśniają zawłości prawa wyborczego i nie informują o roli poszczególnych wybieralnych organów.
- ▶ Państwowa Komisja Wyborcza wywiązuje się z nałożonego na nią obowiązku informacyjnego, łącznie z utworzeniem strony informacyjnej i infolinii. Niestety, z badań przeprowadzonych w związku z wyborami parlamentarnymi w 2011 roku wynika, że ze strony PKW korzysta niewielki odsetek wyborców, a informacje tam zawarte nie okazują się przydatne dla wyborców.
- ▶ Działania polityków w okresie kampanii wyborczej ograniczają się jedynie do promowania własnej osoby. Kandydaci nie przekazują wyborcom konkretnych informacji, które mogłyby pomóc podjąć decyzję, na kogo zagłosować. Nie podejmują także działań informujących obywateli o terminie głosowania, dostępnych procedurach czy organach, na które mogą głosować. Nie są też często zainteresowani udziałem w kampaniach edukacyjnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe.
- ▶ Organizacje pozarządowe starają się wypełnić lukę w informowaniu o wyborach samorządowych. W zdecydowanej większości są to jednak krótkotrwałe działania informacyjno-promocyjne skierowane do różnych grup obywateli (młodzieży, osób z niepełnosprawnością).





- ▶ Partie polityczne i komitety wyborcze powinny przekazywać wyborcom nie tylko podstawowe informacje o kandydatach, takie jak imię i nazwisko czy wykonywany zawód, ale również w przystępnej formie informować o ich doświadczeniu i programie politycznym. Istotne wydaje się też to, aby kandydaci informowali obywateli o terminach i procedurach głosowania.
- ▶ Należałoby zachęcić samorządy do aktywniejszych działań informacyjnych na temat wyborów, chociażby przez rozsyłanie (lub dystrybuowanie przez lokalnych wolontariuszy) do wszystkich mieszkańców broszur informacyjnych. Nie należy też zapominać o umieszczaniu na stronach urzędów miast kompleksowych informacji wyborczych podanych w atrakcyjnej i przystępnej formie. Takie rozwiązanie z pewnością wpłynie na poprawę wiedzy o procedurach wyborczych, co jest szczególnie ważne w kontekście wielu zmian wprowadzanych przez Kodeks wyborczy w związku z wyborami samorządowymi 2014 roku. Co istotne, broszury te powinny być napisane przyjaznym, zrozumiałym językiem. Jeśli natomiast stałyby się niczym innym, jak tylko zebraniem urzędowych obwieszczeń wyborczych, to nie dość, że wyborcy nie uzyskaliby potrzebnych informacji, ale mogliby zniechęcić się do uczestnictwa w wyborach w ogóle.
- ▶ Celowe wydaje się też wydanie przez Państwową Komisję Wyborczą wytycznych dla jednostek samorządu terytorialnego do przygotowania materiałów informacyjnych o wyborach samorządowych. Wytyczne te wskazywałyby zakres dozwolonych informacji, zwłaszcza tych związanych z kandydatami, np. ograniczałyby informacje wyłącznie do imienia i nazwiska kandydatów wymienionych w kolejności alfabetycznej, jak ma to miejsce w przytaczanym w niniejszej publikacji przykładzie Calgary. Dzięki takim wytycznym można by uniknąć sytuacji, w której samorządy wykorzystywałyby owe materiały do promocji wybranych przez siebie kandydatów (lub byłyby posądzone o takie nadużycie), a wyborcy zyskaliby nową drogę dostępu do rzetelnych informacji o wyborach.
- ▶ Warto rozważyć rozbudowę strony informacyjnej PKW i uczynić ją przyjazną dla użytkowników. Przykładem może być tu strona internetowa brytyjskiej The Electoral Commission. Warto też rozważyć zacieśnienie działań informacyjnych z organizacjami pozarządowymi m.in. poprzez odważniejsze wejście w kampanie informacyjne w mediach społecznościowych, w telewizji i prasie. Przykład RPA wskazuje, że taka aktywność organu państwowego jest jak najbardziej możliwa. Działania te są szczególnie ważne przed wyborami samorządowymi, które po raz pierwszy będą prowadzone na podstawie Kodeksu wyborczego, który wprowadza m.in.

wybory większościowe. Oznacza to, że w tych wyborach trzeba będzie nie tylko przypominać, gdzie i kiedy głosować, ale też tłumaczyć, w jaki sposób oddany przez wyborcę głos wpływa na mandat radnego.

- ▶ Projektując działania informacyjne, warto pamiętać o osobach wykluczonych społecznie, które często nie korzystają z Internetu ani telewizji, co sprawia, że dotarcie do nich jest zdecydowanie trudniejsze. Warto rozważyć indywidualne docieranie do nich z informacją, na przykład przez dostarczenie broszury informacyjnej.



Przepisy dotyczące obowiązku informacyjnego nałożone na organy samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, z późn. zm.)

Art. 16.

§ 1. Wójt podaje, w formie obwieszczenia, do wiadomości wyborców najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów informację o:

- 1) numerach oraz granicach stałych i odrębnych obwodów głosowania;
- 2) wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych dla danych wyborów;
- 3) lokalach obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

Jeden egzemplarz obwieszczenia jest przekazywany niezwłocznie komisarzowi wyborczemu.

§ 2. Obwieszczenie, o którym mowa w § 1, wójt zamieszcza najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów w Biuletynie Informacji Publicznej.

(...)

Art. 36.

§ 1. Między 21 a 8 dniem przed dniem wyborów każdy wyborca może sprawdzić w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy został w spisie uwzględniony.

§ 2. Spis wyborców jest udostępniany do wglądu w urzędzie gminy.

§ 3. Wójt powiadamia wyborców, w sposób zwyczajowo przyjęty, o sporządzeniu spisu wyborców oraz o miejscu i czasie jego udostępniania.

§ 4. Przepisy § 2 i 3 stosuje się odpowiednio do innych niż gmina organów, które sporządziły spis wyborców.

(...)

Art. 37a.

§ 1. Wyborca niepełnosprawny wpisany do rejestru wyborców w danej gminie ma prawo do uzyskiwania informacji o:

- 1) właściwym dla siebie okręgu wyborczym i obwodzie głosowania;
- 2) lokalach obwodowych komisji wyborczych, o których mowa w art. 16 § 1 pkt 3, znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy niepełnosprawnego;

- 3) warunkach dopisania wyborcy niepełnosprawnego do spisu wyborców w obwodzie głosowania, o którym mowa w art. 27 § 1;
- 4) terminie wyborów oraz godzinach głosowania;
- 5) komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów;
- 6) warunkach oraz formach głosowania.

§ 2. Informacje, o których mowa w § 1, przekazuje wójt lub upoważniony przez niego pracownik urzędu gminy w godzinach pracy urzędu, w tym telefonicznie, lub w drukowanych materiałach informacyjnych przesyłanych na wniosek wyborcy niepełnosprawnego, w tym w formie elektronicznej.

§ 3. Informacje, o których mowa w § 1, są przekazywane wyborcy niepełnosprawnemu po podaniu przez wyborcę jego nazwiska, imienia (imion) oraz adresu stałego zamieszkania.

§ 4. Informacje, o których mowa w § 1, wójt podaje również niezwłocznie do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

(...)

Art. 114.

Wójt niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej zapewni na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz poda wykaz tych miejsc do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

(...)

Art. 380.

Jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone.

Art. 381.

§ 1. W przypadku, o którym mowa w art. 380, właściwa terytorialna komisja wyborcza niezwłocznie zawiadamia wyborców danego okręgu wyborczego o przyczynach obsadzenia mandatów bez głosowania, w formie obwieszczenia, którego druk i rozplakatowanie zapewnia odpowiednio wójt, starosta i marszałek województwa. Jeden egzemplarz obwieszczenia przekazuje się niezwłocznie komisarzowi wyborczemu.

(...)

Art. 422.

Informację o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach, liczbie radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz o wyznaczonej siedzibie gminnej komisji wyborczej podaje do publicznej wiadomości wójt, w formie obwieszczenia, najpóźniej w 70 dniu przed dniem wyborów.

(...)

Art. 434.

§ 1. Jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłoszenia list kandydatów nie zostanie w danym okręgu wyborczym zgłoszona żadna lista albo zostanie zgłoszona tylko jedna lista, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania list kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczenia.

§ 2. Jeżeli w danym okręgu wyborczym pomimo postępowania, o którym mowa w § 1, nie została zarejestrowana żadna lista kandydatów albo została zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się. O przyczynach nieprzeprowadzenia wyborów komisja niezwłocznie powiadamia wyborców w drodze obwieszczenia, którego druk i rozplakatowanie zapewnia wójt.

Art. 435.

§ 1. Gminna komisja wyborcza zarządza wydrukowanie obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, zawierającego ich numery, skróty nazw komitetów, dane o kandydatach umieszczone w zgłoszeniach list wraz z oznaczeniem, o którym mowa w art. 426 § 6. W obwieszczeniu podaje się również treść oświadczeń, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, w zakresie określonym w art. 13 tej ustawy.

§ 2. Obwieszczenie, o którym mowa w § 1, przekazuje się wójtowi, który zapewnia jego druk i rozplakatowanie na obszarze gminy najpóźniej w 20 dniu przed dniem wyborów. Jeden egzemplarz obwieszczenia przesyła się niezwłocznie komisarzowi wyborczemu.

Przepisy dotyczące obowiązku informacyjnego nałożone na Państwową Komisję Wyborczą

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, z późn. zm.)

Art. 37b.

§ 1. Państwowa Komisja Wyborcza zamieszcza na stronie internetowej portalu, o którym mowa w art. 160 § 2 pkt 1, informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie kodeksu, w formie uwzględniającej różne rodzaje niepełnosprawności.

§ 2. Państwowa Komisja Wyborcza sporządza w alfabecie Braille’a materiał informacyjny o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym na podstawie kodeksu i przekazuje go zainteresowanym na żądanie.

(...)

Art. 48.

§ 1. (uchylony).

§ 2. W lokalu wyborczym umieszcza się tylko urzędowe obwieszczenia wyborcze.

§ 3. Państwowa Komisja Wyborcza może postanowić o umieszczeniu w lokalu wyborczym oraz w miejscu zapewniającym tajność głosowania zwięzłej informacji o sposobie głosowania właściwym dla przeprowadzanych wyborów. Informację tę sporządza, według wzoru ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą, dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego i zapewnia umieszczenie jej we wszystkich lokalach wyborczych.

(...)

Art. 122.

§ 1. Publiczni nadawcy radiowi i telewizyjni zapewniają Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzom wyborczym, w okresie od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów do dnia głosowania włącznie, możliwość przedstawienia nieodpłatnie, odpowiednio, w programach ogólnokrajowych oraz regionalnych informacji, wyjaśnień i komunikatów związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi.

§ 2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej i zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w sprawach, o których mowa w § 1, uwzględniając konieczność zapewnienia powszechnej informacji o zarządzonych wyborach, zasadach ich przeprowadzenia oraz terminach wynikających z kalendarza wyborczego.

Art. 160.

§ 1. Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy:

(...)

9) prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania;

(...)

§ 2. Działania, o których mowa w § 1 pkt 9, Państwowa Komisja Wyborcza realizuje w szczególności poprzez:

1) prowadzenie internetowego portalu informacyjnego;

2) przygotowywanie publikacji o charakterze informacyjnym;

3) przygotowywanie audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską oraz Polskie Radio Spółka Akcyjna i spółki radiofonii regionalnej w wymiarze i na zasadach określonych w przepisach o kampanii wyborczej w programach radia i telewizji.

§ 3. Państwowa Komisja Wyborcza w ramach działalności, o której mowa w § 1 pkt 9 i § 2, współdziała z organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536), do których celów statutowych należy rozwijanie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej i upowszechnianie praw obywatelskich.

(...)

Art. 163.

Państwowa Komisja Wyborcza publikuje opracowanie statystyczne zawierające szczegółowe informacje o wynikach głosowania i wyborów oraz udostępnia wyniki głosowania i wyborów w formie dokumentu elektronicznego.

(...)

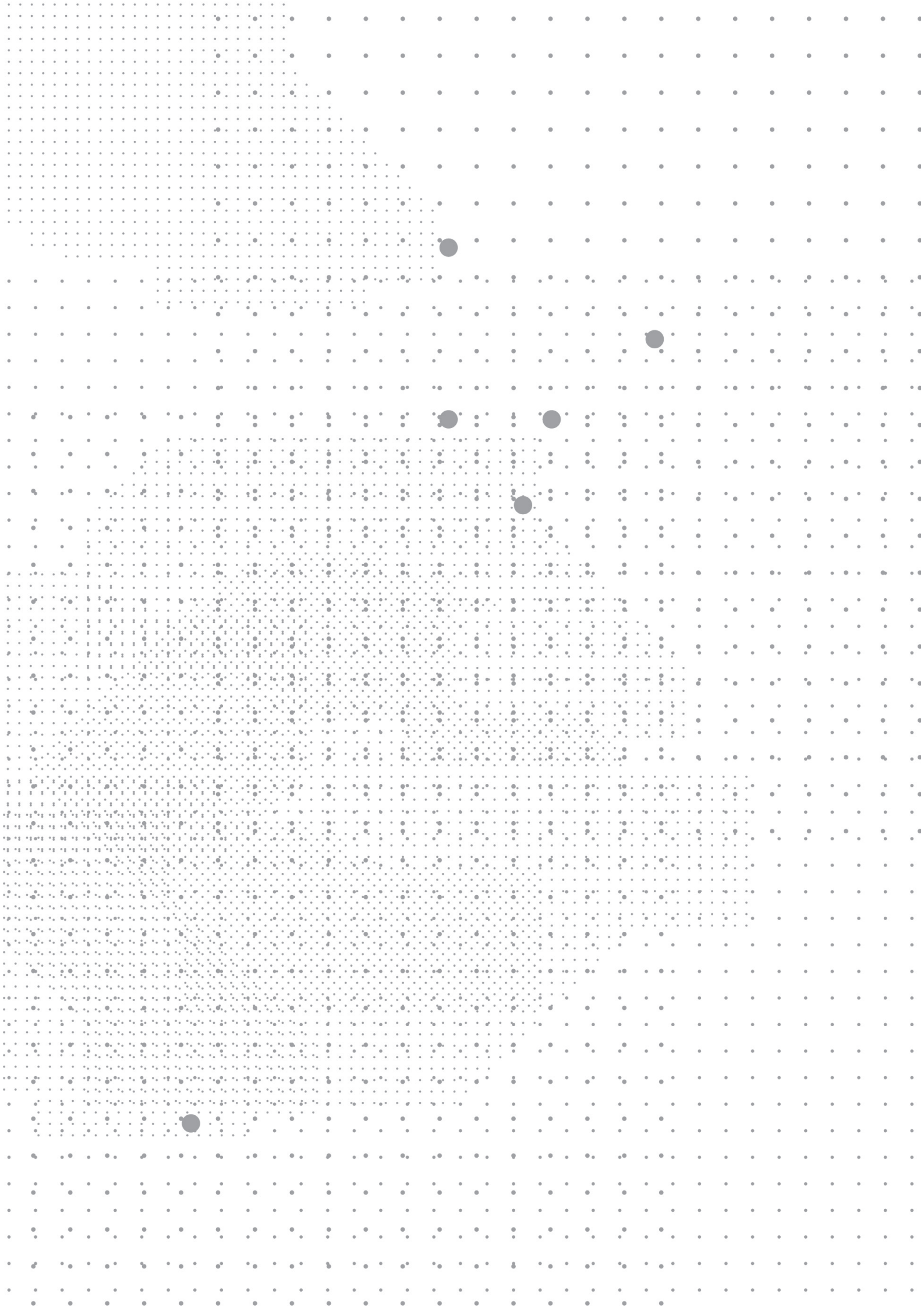
Art. 168.

§ 1. Komisarz wyborczy, na podstawie protokołów z wyborów sporządzonych przez właściwe terytorialne komisje wyborcze, podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, wyniki wyborów do rad oraz wyborów wójtów na obszarze województwa.

(...)

Art. 169.

Obwieszczenie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości przez rozplakatowanie odpowiedniego wyciągu z obwieszczenia na obszarze każdej gminy. Jeden egzemplarz obwieszczenia przesyła się do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie i trybie przez nią ustalonym.





Marta Gałązka – politolożka, doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, badaczka i koordynatorka projektów w Instytucie Spraw Publicznych. Członkini Forum Aktywny Obywatel Programu Obywatel i Prawo. Uczestniczyła w wielu projektach dotyczących partycypacji wyborczej, partii politycznych, równości płci oraz finansowania partii politycznych.

Adam Sawicki – koordynator projektów w Instytucie Spraw Publicznych, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się kwestiami związanymi z przejrzystością życia publicznego, konfliktem interesów, nepotyzmem, przeciwdziałaniem korupcji, partycypacją obywatelską. Specjalizuje się w tematyce finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Koordynował m.in. monitoring finansowania kampanii wyborczej do PE w 2009 roku, ponadto prowadził działania rzecznicze dla zwiększenia przejrzystości kampanii wyborczej, które zakończyły się uchwaleniem Kodeksu wyborczego w 2011 roku. W latach 2004–2012 pracownik programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego.

