

**Nr 52**



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

# Analizy i Opinie

Analyses & Opinions

## **W stronę reformy procedur głosowania w Polsce**

**Jarosław Zbieranek**

# W stronę reformy procedur głosowania w Polsce

Jarosław Zbieranek

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

## Dwa rodzaje absencji wyborczej i dwie drogi ku jej ograniczeniu

Rozważania nad koniecznością zmian w systemie wyborczym, które pozytywnie wpłynęłyby na stopień partycypacji obywateli w wyborach, należałoby poprzedzić analizą samego zjawiska absencji wyborczej. Politolodzy rozróżniają jej dwa rodzaje:

absencję zawinioną i absencję przymusową (np. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 166). Z pierwszym mamy do czynienia, gdy wyborcy świadomie rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną, jak brak zaufania do

polityków, niska motywacja do udziału w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej czy też zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa ma miejsce, gdy wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednak z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) nie bierze udziału w wyborach. Przeciwdziałanie obu rodzajom absencji wyborczej wymaga zastosowania różnorodnych działań i umiejętnego wykorzystania instrumentów uwzględniających ich specyfikę. Szczególnej rozważliwości i ostrożności wymagają zmiany w prawie wyborczym, , nie zawsze bowiem mogą się one okazać „lekiem na całe zło”.

Wykorzystanie instrumentów prawnych w celu „odgórnego” obniżenia poziomu absencji zawinionej, wydaje się sprzeczne z polskim modelem demokracji i konstrukcją ustrojową. Trudno sobie bowiem wyobrazić, aby szesnaście lat po przemianach 1989 r. możliwe było wprowadzenie w Polsce np. ustawowego obowiązku głosowania (jak ma to miejsce m.in. w Belgii, Grecji czy Włoszech, gdzie sankcją za nieuczestniczenie w wyborach może być wykreślenie z listy wyborców, grzywna czy nawet kara aresztu). Przeciwni takiemu rozwiązaniu są także polscy wyborcy, uznając to rozwiązanie za niedopuszczalną „drogę na skróty”. Według badań CBOS z 2004 r., jedynie 12% respondentów popiera wprowadzenie w Polsce obowiązku głosowania.

Sztuczne i całkowicie chybione wydaje się również wprowadzenie do polskiego systemu prawa wyborczego zapisów zmierzających do zagwarantowania wysokiej frekwencji wyborczej poprzez zakazy i ograniczenia w handlu, a nawet przemyśle rozrywkowym, obowiązujące w okresie wyborów. Takie kuriozalne rozwiązanie zastosowano

m.in. w Chile. Zgodnie z art. 116 tamtejszej *Ustawy o głosowaniach ludowych*: „W dniu wyborów, aż do czterech dni po zamknięciu lokali wyborczych nie mogą funkcjonować teatry, kina i miejsca spektakli, wydarzeń sportowych, kulturalnych i artystycznych. Zamknięte muszą być również firmy handlowe sprzedające konsumentom napoje alkoholowe zarówno w środku, jak i na zewnątrz”. Nie jest to zresztą rozwiązanie całkiem obce polskim wyborcom – w podobnym kształcie było bowiem stosowane w II RP. Na mocy postanowień art. 64 *Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r.* „W przeddzień wyborów, począwszy od godziny 6 wieczorem i przez cały dzień wyborczy sprzedaż, wyszynk lub podawanie trunków alkoholowych są zakazane na całym obszarze wyborczym”.

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

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

sprawia, że konstytucyjna zasada powszechności wyborów nie jest zagwarantowana, co wymaga możliwie szybkiego wprowadzenia zmian w prawie. Szczególnie ważne jest stworzenie i zagwarantowanie wyborcom dogodnych dla nich procedur i trybów głosowania. W sytuacji, kiedy

z przyczyn technicznych duża grupa wyborców nie może wziąć udziału w wyborach, a dla równie licznej ten udział jest znacznie utrudniony, działania zmierzające do zmiany tego stanu rzeczy powinny otrzymać bezwzględny priorytet.

## Polska na szarym końcu Europy

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

Brak alternatywnych wobec głosowania osobistego w lokalu wyborczym metod oddawania głosu jest ewenementem w Europie. W przeważającej większości krajów europejskich z powodzeniem stosuje się różnorodne procedury usuwające wszelkie trudności i w największym stopniu ułatwiające wyborcom głosowanie. W rezultacie wyborcy, którzy z różnych przyczyn nie mogą udać się do lokalów wyborczych, mogą z powodzeniem skorzystać z innego (a często nawet wybrać z kilku) sposobu skutecznego uczestniczenia w wyborach. Takie rozwiązania wpływają na ograniczanie zjawiska przymusowej absencji wyborczej i sprawiają, że wybory są w pełni powszechne i demokratyczne. W obliczu kształtowania się szybko rozwijających się, nowoczesnych, obywatelskich społeczeństw informacyjnych system wyborczy zachowuje przez to swoją elastyczność, dostosowując się do potrzeb i oczekiwań wyborców.

## Wszyscy polscy wyborcy muszą mieć zagwarantowaną możliwość głosowania

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

### Głosowanie przez pełnomocnika

Instytucja pełnomocnika występuje w prawie wyborczym Francji, Belgii, Holandii i Wielkiej Brytanii. Nawiązując do popularnej konstrukcji znanej z prawa cywilnego, opiera się na założeniu, iż wyborca, który z różnych przyczyn nie jest w stanie udać się do lokalu wyborczego i oddać głos osobiście, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w jej imieniu. Pełnomocnik na podstawie udzielonego i potwierdzonego stosownym aktem pełnomocnictwa udaje się więc do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją i wrzuca do urny. Z reguły rozwiązanie to jest skierowana do wąskiej, ściśle określonej

grupy wyborców (w Belgii i we Francji dotyczy osób niepełnosprawnych, starszych, wojskowych, urzędników państwowych wykonujących swoje obowiązki poza granicami państwa). Procedury ustanawiania pełnomocnika na wybory różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach, zwykle bowiem doniosłość pełnomocnictwa jest poświadczana w sposób urzędowy, a pełnomocnik dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa, które przedstawia właściwej komisji wyborczej.

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

Z całą pewnością instytucja pełnomocnika jest znacznym ułatwieniem procedury głosowania, przyczyniając się do znacznie skuteczniejszego wypełniania zasady powszechności wyborów - w szczególności jeżeli jej beneficjentami są osoby, które możliwości głosowania są z różnych przyczyn pozbawieni, bądź możliwość taka jest znacznie utrudniona. Jednakże oprócz ewentualnych zalet takiego rozwiązania, część ekspertów prawa konstytucyjnego wskazuje na ułomność zasady bezpośredniości i tajności głosowania, jakie w przypadku głosowania za pośrednictwem pełnomocnika mogą wystąpić. Wspomina się również o braku gwarancji, czy pełnomocnik zagłosuje zgodnie z preferencjami jakie przekazał mu wyborca udzielający pełno-

mocnictwo. Zwolennicy tego rozwiązania nie zgadzają się z taką interpretacją – argumentując, że zasada bezpośredniości nie jest równoznaczna z głosowaniem osobistym, a instytucja pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach, powinna się opierać na zaufaniu. Jeżeli go brakuje, wyborca nie musi skorzystać z tej możliwości.

Instytucja pełnomocnika po raz pierwszy miała szansę być wprowadzona do polskiego systemu wyborczego w 1992 r. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego zgłaszano ten postulat (w 2000 r. w ramach prac nad projektem ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, w 2003 r. w toku prac nad projektem *Ustawy o referendum krajowym*), jednakże nie spotkał się on - mimo wyraźnego poparcia ze strony Państwowej Komisji Wyborczej - z akceptacją posłów. Ostatnio intensywne próby wprowadzenia instytucji pełnomocnika (propozycja dotyczyła jedynie wąskiej grupy wyborców - osób niepełnosprawnych i starszych) podejmował Instytut Spraw Publicznych w 2005 r. przy okazji prac nad nowelizacją ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, a także *Ustawy o Wyborze Prezydenta RP*. Opracowany przez ISP we współpracy z PKW i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi, projekt wprowadzenia do prawa wyborczego instytucji pełnomocnika zawierał szereg mechanizmów pozwalających uczynić z tej instytucji bezpieczny tryb głosowania i – co ważne – stanowiący często jedyny sposób udziału w wyborach osób przykutych do swych łóżek. Niestety, ostatecznie instytucja pełnomocnika została odrzucona w toku prac Komisji Ustawodawczej Sejmu RP.

### Głosowanie z pomocą osoby upoważnionej

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

### „Wędrująca urna wyborcza”

W wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej prawo wyborcze przewiduje możliwość dostarczenia urny wyborczej do miejsca zamieszkania wyborcy. Procedurę taką przewiduje ustawodawstwo m.in. Słowacji, Estonii, Litwy, Łotwy, Czech, Słowenii, Ukrainy. Z reguły do skorzystania z możliwości głosowania we własnym domu uprawnieni są wyborcy niepełnosprawni, starsi bądź przewlekle chorzy. Muszą oni zgłosić



wniosek o zastosowanie tego trybu głosowania we właściwej komisji wyborczej i ustawowo określonym terminie (np. zgodnie z regulacją słoweńską najpóźniej na trzy dni przed dniem wyborów). Umożliwia to przygotowanie listy osób, do których ma się udać komisja. Niektóre regulacje przewidują także wymóg załączenia stosownych dokumentów i zaświadczeń potwierdzających stan zdrowia uniemożliwiający głosowanie w lokalu wyborczym.

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

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

### Głosowanie korespondencyjne

W wielu państwach Unii Europejskiej ustawodawca przewiduje możliwość głosowania

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

Znaczne natomiast różnice dotyczą kręgu wyborców, do których ta metoda jest adresowana. Prawo wyborcze Belgii i Holandii możliwość korespondencyjnego głosowania kieruje do obywateli, którzy w czasie wyborów przebywają poza granicami państwa. W Danii z głosowania przy pomocy poczty mogą korzystać zarówno osoby

znajdujące się poza granicami (głosowanie listowne dla marynarzy wprowadzono tam już w 1915 r.), a także wyborcy w kraju. Jednak w większości krajów (Hiszpania, Finlandia, Niemcy, Litwa, Wielka Brytania) głosować mogą wszyscy uprawnieni do głosowania (choć z pewnymi ograniczeniami, np. na podstawie ordynacji litewskiej z 2000 r. – jedynie „z uzasadnionych przyczyn zdrowotnych”).

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

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

Głosowanie korespondencyjne mogło zostać wprowadzone do polskiego systemu wyborczego w 2004 r. w czasie prac nad *Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego*. Z powodu braku

gwarancji terminowego dostarczenia przesyłek wyborczych przez Poczta Polską i licznych niedociągnięć technicznych projektu (został on zgłoszony przez grupę posłów w bardzo późnej fazie prac legislacyjnych, bez przeprowadzenia odpowiednich konsultacji, ekspertyz itp.) propozycję ostatecznie odrzucono.

### Głosowanie przedterminowe

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



urzędzie pocztowym zostaje również przygotowane specjalne pomieszczenie, w którym wyborcy mogą z zachowaniem zasad tajności oddać głos, po czym – podobnie jak w przypadku głosowania korespondencyjnego – karta do głosowania jest zaklejana w kopercie i adresowana do właściwej komisji wyborczej. Warto podkreślić, że wszyscy pracownicy poczty zaangażowani w obsługę głosowania muszą się legitymować certyfikatem wydanym przez Komisję Wyborczą, a ich praca w razie potrzeby może być nadzorowana przez przedstawicieli Komisji i obserwowana przez mężów zaufania komitetów wyborczych.

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

### Głosowanie elektroniczne (evoting)

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

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

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

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

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

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

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

Głosowanie za pomocą Internetu i telefonów komórkowych stanowi (podobnie jak głosowanie korespondencyjne) znaczne udogodnienie dla grupy wyborców, którzy z różnych przyczyn nie mogą udać się do lokali wyborczych (a więc również osób niepełnosprawnych, chorych, starszych). Przeprowadzenie głosowania internetowego dla wyborców przebywających za granicą pozwala uniknąć organizowania kosztownych (a często przynoszących bardzo nikle wyniki – vide Polska)

głosowań w placówkach dyplomatycznych. Niektórzy z ekspertów wskazują również na wpływ tej techniki głosowania na zwiększenie frekwencji wyborczej zwłaszcza wśród najmłodszych wyborców.

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

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

## Podsumowanie

**W**ybory są wydarzeniem o ogromnej doniosłości – stanowią jeden z najważniejszych wyznaczników prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa. Konieczne jest zainicjowanie rzeczowej debaty nad modernizacją procedur głosowania w

Polsce. Osobiste głosowanie w lokalu wyborczym musi zostać uzupełnione przez inną technikę (bądź techniki) głosowania uwzględniające specyficzne potrzeby części wyborców. Państwo ma obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom możliwości udziału w wyborach. Zagwarantowanie skutecznego

wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów i wyeliminowanie zjawiska absencji przymusowej musi uzyskać bezwzględnie charakter działań priorytetowych.

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

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

**Jarosław Zbieranek** jest politologiem i prawnikiem-konstytucjonalistą, Koordynatorem Programu Obywatel i Prawo w Instytucie Spraw Publicznych. Przygotowuje pracę doktorską o partycypacji wyborczej.

**Analizy i Opinie  
Nr 52, listopad 2005**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk,  
Mateusz Fałkowski,  
e-mail: [mateusz.falkowski@isp.org.pl](mailto:mateusz.falkowski@isp.org.pl)  
Jarosław Cwiek-Karpowicz,  
e-mail: [jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl](mailto:jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl)  
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha  
e-mail: [jasio70@interia.pl](mailto:jasio70@interia.pl)

Instytut Spraw Publicznych  
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa, Polska  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)