

Jarosław Zbieranek\*

## Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

**Alternative voting methods in Poland compared with other EU member states:** One of the causes of voter absenteeism is organizational and technical barriers which prevent citizens from voting. Many voters are facing difficulties in reaching the polling station (e.g., the elderly, disabled, or those travelling/abroad). The principle of equality in elections requires authorities to implement legal mechanisms that would eliminate such barriers, enabling as many eligible citizens as possible to vote. Alternative voting methods are discussed as a viable means to increase voter access.

This article begins by introducing various alternative voting methods employed in the EU member states (postal voting, proxy voting, e-voting, and mobile polling station). Next, the paper provides an overview of Polish implementation of these methods over the last 20 years. The article concludes with a brief comparison of the mechanisms adopted in Poland versus other EU member states.

---

\* Doktor nauk prawnych, politolog, kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych, ekspert w Komisji Ekspertów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, ekspert Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, współpracuje z Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: jaroslaw.zbieranek@isp.org.pl.

Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotyczącym wiele państw europejskich w ostatnich dziesięcioleciach<sup>1</sup>. Zjawisko to wzbudza duże zaniepokojenie zarówno wśród badaczy, jak i uczestni-

---

<sup>1</sup> Zob. R.L. Pintor, M. Gratschew (ed.), *Voter Turnout Since 1945: A global report*, IDEA, Stockholm 2002.

ków życia publicznego. Formułowano liczne diagnozy przyczyn tego stanu i propozycje działań, które mogłyby być remedium<sup>2</sup>.

W Polsce niska frekwencja w wyborach „kontraktowych” 1989 r., kiedy po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat podano prawdziwy odsetek Polaków uczestniczących w głosowaniu, była zaskoczeniem. W wyborach wzięło udział niespełna 62% uprawnionych<sup>3</sup> (a dla przykładu w pierwszych demokratycznych wyborach w Czechosłowacji w 1990 r. – 95%<sup>4</sup>). W kolejnych latach poziom uczestnictwa w wyborach był jeszcze mniejszy – średnio około połowy uprawnionych korzystało z czynnego prawa wyborczego<sup>5</sup>.

Przez wiele lat za przyczynę tego stanu rzeczy wskazywano kwestie społeczne: zniechęcenie i brak zaufania obywateli do polityki, niską potrzebę zaangażowania się w sprawy publiczne. Nawoływano do odnowy w polityce, naprawy życia publicznego i klasy politycznej. Diagnoza ta była jednak niepełna. Problematyka absencji wyborczej jest zdecydowanie bardziej złożona. Politolodzy rozróżniają jej dwa zasadnicze rodzaje: absencję zawinioną i absencję przymusową<sup>6</sup>. Z pierwszym rodzajem – i był on przez lata najlepiej rozpoznany i opisany w Polsce – mamy do czynienia, kiedy wyborcy w świadomy sposób rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną – wskazując na brak zaufania do polityków, niską motywację do uczestniczenia w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej, czy wreszcie zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa występuje natomiast w sytuacji, kiedy to wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach.

Występowanie organizacyjnych barier, które uniemożliwiają wyborcom oddanie głosu, są dowodem, że system prawa wyborczego nie gwarantuje w wystarczający sposób wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Stanowi ona, że krąg osób korzystających z podmiotowych praw

<sup>2</sup> M.in. A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammet, E. Thiessen, *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 13.

<sup>3</sup> A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 55.

<sup>4</sup> L. Cibulka, L. Trellova, *Wybory w republice słowackiej – alternatywne sposoby głosowania*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8, s. 71.

<sup>5</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6.

<sup>6</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 116.

wyborczych powinien być możliwie szeroki<sup>7</sup>. Państwo powinno natomiast uczynić wszystko, by zagwarantować obywatelom realną możliwość udziału w głosowaniu<sup>8</sup>.

Dlatego też systemy prawa wyborczego wielu państw stosują wiele rozwiązań, które dają gwarancje wypełniania zasady powszechności. Można wymienić wśród nich dogodnie dla wyborców terminy głosowania (np. przez dwa dni), możliwość dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych itp.<sup>9</sup>. W niniejszym tekście uwaga zostanie jednak skupiona na mechanizmach uznawanych za jedne z najważniejszych gwarancji powszechności wyborów, a mianowicie procedurach głosowania – sposobach, w jaki wyborcy fizycznie mogą oddać swój głos.

O ile bowiem „tradycyjnym” sposobem udziału w wyborach jest osobiste głosowanie w lokalu wyborczym, to od kilkudziesięciu lat poszczególne państwa wprowadzają dodatkowe procedury, które dostosowują do potrzeb i oczekiwań wyborców. Techniki takie w literaturze nazywane są „alternatywnymi” (do głosowania w lokalu wyborczym) procedurami głosowania<sup>10</sup>. Wymienia się wśród nich przede wszystkim głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne czy przy wykorzystaniu tzw. mobilnej urny wyborczej.

Należy podkreślić, że wprowadzenie dogodnych procedur głosowania stanowi o zwiększeniu gwarancji zasady powszechności wyborów oraz jest jedną z najważniejszych metod niwelowania zjawiska absencji przymusowej.

Warto zauważyć, że zdecydowana większość państw Unii Europejskiej stosuje alternatywne sposoby głosowania. Państwa tzw. starej Unii mają w tym zakresie wieloletnie doświadczenia, które pozwoliły na wybór optymalnych procedur (np. Francja, Wielka Brytania). Państwa dawnego „bloku wschodniego”, które wstąpiły do UE, dość szybko nadrabiały zaległości okresu fasadowości „wyborów” socjalistycznych, wprowadzając od początku lat 90. XX wieku różne demokratyczne rozwiązania (np. Estonia, która stała się europejskim pionierem, jeśli chodzi o stosowanie alternatywnych procedur głosowania).

<sup>7</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 105.

<sup>8</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2008, s. 37.

<sup>9</sup> Więcej: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

<sup>10</sup> J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce* [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 18.

Podkreślić należy, że na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej nie istnieją akty, które regulowałyby problematykę alternatywnych procedur głosowania. W szczególności nie wspomina o tym zagadnieniu Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. stanowiący zasady przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego. Obecnie kwestie te regulują we własnym zakresie państwa członkowskie. Warto jednak pamiętać, że problematyka wprowadzenia do tego Aktu wymogu stosowania przez państwa członkowskie alternatywnych procedur głosowania (najczęściej wspomina-  
ne jest głosowania elektroniczne – przez Internet) pojawia się konsekwentnie w licznych propozycjach reformy prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, które mają przeciwdziałać niskiej frekwencji wyborczej w wyborach do tego organu<sup>11</sup>.

Ważne wskazówki odnoszące się do procedur głosowania można odnaleźć w „Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych” przygotowanym przez tzw. komisję wenecką Rady Europy<sup>12</sup>.

Poniżej przedstawione zostaną alternatywne procedury głosowania stosowane w państwach Unii Europejskiej. Zaproponowana będzie również kategoryzacja państw z uwzględnieniem adresatów tych procedur. W drugiej części tekstu znajdzie się opis doświadczeń z wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania Polski, gdzie system prawa wyborczego uznawany był przez długie lata – pod tym względem – za jeden z najbardziej konserwatywnych w Europie.

## Głosowanie przez pełnomocnika

Instytucja głosowania przez pełnomocnika znana jest w systemach prawa wyborczego kilku państw Unii Europejskiej: Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii oraz Szwecji<sup>13</sup>. Nawiązując do popularnej konstrukcji znanej z prawa cywilnego, opiera się na założeniu, że wyborca, który z różnych przyczyn nie jest w stanie udać się do lokalu wyborczego i oddać głosu oso-

<sup>11</sup> M.in. projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicielskich do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. [2009/2134(INI)] przedstawiony w 2011 r., Komisja Spraw Konstytucyjnych, sprawozdawca: Andrew Duff.

<sup>12</sup> Zob. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report. Adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session (Venice, 18–19 October, 2002). Opinion no 190/2002.

<sup>13</sup> A. Ellis, C. Novarro, I. Moraels, M. Gratschew, N. Braun (ed.), *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2007, s. 235.

biście, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w jego imieniu. Co do zasady procedura ta przewiduje, że pełnomocnik na podstawie udzielonego i potwierdzonego stosownym aktem pełnomocnictwa udaje się więc do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją zgodnie z wolą udzielającego pełnomocnictwo i wrzuca do urny.

Procedury ustanawiania pełnomocnika na wybory różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach, najczęściej jednak doniosłość pełnomocnictwa jest poświadczana w sposób urzędowy, a pełnomocnik dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa, które przedstawia przed oddaniem głosu we właściwej komisji wyborczej<sup>14</sup>.

Warto podkreślić, że bardzo częste jest ustawowe ograniczenie liczby pełnomocnictw, jakie może przyjąć jeden wyborca. Ma to służyć uniknięciu niebezpiecznego dla uczciwości wyborów skupiania kilkunastu pełnomocnictw przez pojedynczą osobę<sup>15</sup>. Najbardziej restrykcyjna jest pod tym względem regulacja belgijska, zgodnie z którą można przyjąć tylko jedno pełnomocnictwo, liberalne jest natomiast ustawodawstwo holenderskie, gdzie ustawa wyborcza nie ustanawia w tej kwestii ograniczeń.

Instytucja pełnomocnika skierowana była z reguły do bardzo ściśle określonej, relatywnie wąskiej grupy wyborców (osób niepełnosprawnych, starszych, ewentualnie przebywających poza granicami kraju). W ostatnich latach można jednak zauważyć rozszerzenie spektrum kategorii osób, które mogą korzystać z tej procedury. Dla przykładu zmiany w belgijskiej ordynacji wyborczej w roku 2002 i 2009 złagodziły ograniczenia stosowania procedury pełnomocnika. Wcześniej z tego prawa korzystać mogła – podobnie jak w Szwecji – bardzo wąska grupa osób, a obecnie jest to szerokie grono – wyborcy, którzy z powodu choroby lub kalectwa, z przyczyn zawodowych, z powodu przekonań religijnych, obowiązków na studiach lub też przebywania w areszcie, zakładzie karnym czy na wakacjach, nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego. Podobnie sytuacja wygląda w Wielkiej Brytanii<sup>16</sup>. W Holandii natomiast nie ma ograniczeń dotyczących tego, kto może korzystać z tej procedury głosowania<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”*, Rzeszów 2007, s. 128.

<sup>15</sup> J. Zbieranek, *Projekt wprowadzenia w wyborach I referendum instytucji pełnomocnika* [w:] *Aktywny obywatel*, op. cit., s. 55.

<sup>16</sup> *Voting by proxy*, [http://www.aboutmyvote.co.uk/how\\_do\\_i\\_vote/voting\\_by\\_proxy.aspx](http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_by_proxy.aspx) [dostęp: 9 czerwca 2011 r.].

<sup>17</sup> A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie antycypowane i głosowanie korespondencyjne w wybranych krajach europejskich i Kanadzie*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2006.

Instytucja pełnomocnika jest dużym 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 poważnie utrudniona. Jest to procedura stosunkowo tania i powodująca najmniejsze komplikacje w systemie organizowania wyborów.

Jednakże oprócz niewątpliwych zalet takiego rozwiązania, część ekspertów wskazuje na ułomności zasady bezpośredniości i tajności głosowania, jakie w przypadku głosowania przez pełnomocnika mogą wystąpić<sup>18</sup>. Zwolennicy tego rozwiązania nie zgadzają się z taką interpretacją – argumentując, że zasada bezpośredniości nie jest równoznaczna z głosowaniem osobistym, a cała instytucja pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach, powinna opierać się na zaufaniu. Jeżeli go brak, wyborca nie musi skorzystać z tej możliwości<sup>19</sup>.

Dylematy natury konstytucyjnej powodowały, że procedura głosowania przez pełnomocnika była wprowadzana często z wieloma ograniczeniami i „obudowana” licznymi formalnościami stanowiącymi warunek korzystania z niej (ograniczona grupa wyborców, którzy mogą skorzystać z tej procedury, tryb urzędowego potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa, ograniczona liczba pełnomocnictw)<sup>20</sup>.

Warto przy tym dodać, że w Unii Europejskiej następuje stopniowa liberalizacja tych ograniczeń i krąg osób, do których jest skierowana, rozszerza się<sup>21</sup>.

## Mobilna urna wyborcza

W wielu państwach dawnego „bloku wschodniego” prawo wyborcze przewiduje procedurę udania się z urną wyborczą do miejsca zamieszkania wyborcy. Procedura taka stosowana była m.in. na Słowacji, Estonii, Litwie, Łotwie, w Czechach, Słowenii czy na Węgrzech. Występuje również w państwach „starej” Unii Europejskiej: m.in. Danii, Holandii czy Finlandii.

Z reguły do skorzystania z możliwości głosowania we własnym domu uprawnieni są wyborcy niepełnosprawni, starsi bądź też przewlekle chorzy. Muszą oni zgłosić wniosek o zastosowanie tego trybu głosowania we właściwej komisji wyborczej w ustawowo określonym terminie (np. zgodnie z regulacją słoweńską najpóźniej na trzy dni przed dniem wyborów).

<sup>18</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego*, op. cit., s. 43.

<sup>19</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, op. cit., s. 37.

<sup>20</sup> Por. A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.

<sup>21</sup> Zob. A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, op. cit.

Umożliwia to przygotowanie listy osób, do których ma udać się 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. zgodnie ze słowacką ordynacją wyborczą z 1998 r. wymagano udziału co najmniej dwóch) z niewielką, przenośną urną wyborczą i materiałami wyborczymi. Wyborca po zakreśleniu swoich preferencji wrzuca kartę do urny.

Przedstawione rozwiązanie spotyka się z dość dużą krytyką wśród ekspertów prawa wyborczego. Wskazują oni na trudności techniczne i organizacyjne, przed jakimi staje komisja wyborcza i służby mające zapewnić bezpieczeństwo wyborom<sup>22</sup>. Brak skutecznych procedur zabezpieczających funkcjonowanie „mobilnych urn wyborczych”, jak ukazał przykład wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 r., może być również wykorzystane do fałszowania wyników wyborów na dużą skalę<sup>23</sup>.

## Głosowanie korespondencyjne

W wielu państwach Unii Europejskiej ustawodawca przewiduje możliwość głosowania korespondencyjnego. Procedurę tę zna prawo wyborcze wielu państw, m.in. Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Estonii, Litwy, Wielkiej Brytanii i Niemiec.

Głosowanie korespondencyjne stanowi niewątpliwie znaczące ułatwienie dla wyborców, w szczególności dla tych, którzy z przyczyn zdrowotnych bądź organizacyjnych nie są w stanie głosować we właściwym lokalu wyborczym<sup>24</sup>. Procedury stosowane w poszczególnych państwach nieznacznie się różnią. Co do zasady polegają na tym, że wyborcy, którzy wyrażają wolę głosowania korespondencyjnego (a w niektórych systemach wyborczych spełniają dodatkowe przesłanki, np. niepełnosprawność), otrzymują pocztą z właściwej komisji wyborczej przesyłkę z materiałami wyborczymi. Z reguły składają się na nią dwie koperty (duża i mniejsza), karta do głosowania i oświadczenie o osobistym wypełnieniu karty do głosowania.

<sup>22</sup> Rada Europy nie rekomenduje tej procedury głosowania. Więcej: Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, Adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session (Venice, 18–19 October, 2002). Opinion no 190/2002, s. 23.

<sup>23</sup> T.A. Olszański, *Janukowycz faworytem drugiej tury wyborów prezydenckich* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-01-20/janukowycz-faworytem-ii-tury-wyborow-prezydenckich> [dostęp: 2 czerwca 2011 r.].

<sup>24</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski?*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7, s. 26.



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 na spisie wyborców danych zawartych w oświadczeniu – wrzucają zaklejoną mniejszą kopertę z kartą wyborczą do urny<sup>25</sup>.

Dość znaczące natomiast różnice dotyczą kręgu wyborców, do których ta metoda jest adresowana. Prawo wyborcze Belgii, Holandii i Włoch możliwość korespondencyjnego głosowania kieruje do obywateli, którzy w czasie wyborów przebywają poza granicami państwa. Na Litwie w ten sposób głosują osoby, które ze względów zdrowotnych lub wykonywania służby wojskowej czy cywilnej oraz przebywający w aresztach i zakładach karnych<sup>26</sup>. W Luksemburgu z tej możliwości głosowania korzystać mogą wyborcy w wieku powyżej 75 lat, przebywający za granicą oraz ci, którzy z osobistych lub zawodowo uzasadnionych powodów nie są w stanie pojawić się w wyznaczonym lokalu.

W niektórych państwach (m.in. Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania) kryteria są bardzo liberalne (bądź wręcz nie ma ograniczeń), co powoduje, że korespondencyjnie głosować mogą *de facto* wszyscy uprawnieni wyborcy w państwie<sup>27</sup>.

Z całą pewnością ten tryb głosowania wpływa na lepsze gwarantowanie zasady powszechności wyborów i, co potwierdzają badania przeprowadzone m.in. w Niemczech i Wielkiej Brytanii (gdzie procedura ta jest adresowana do szerokiej grupy wyborców), umożliwia nawet realne podniesienie frekwencji wyborczej.

Głosowania korespondencyjne stanowi znaczne ułatwienie dla wyborców, w szczególności niepełnosprawnych czy chorych. Możliwość oddania głosu w dogodnym momencie i w spokoju własnego domu jest również wysoko ceniona przez wyborców starszych<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą* [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 71.

<sup>26</sup> Republic of Lithuania law on elections to the seimas. 9 July 1992 No I – 2721 Vilnius. Article 67 Postal voting.

<sup>27</sup> Zob. A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, *op. cit.*, s. 16.

<sup>28</sup> Szerzej: A. Stabryła, *Głosowanie listem poleconym?*, „Rzeczpospolita” z dn. 27 lipca 2009 r., <http://www.rp.pl/artykul/340569.html> [dostęp: 22 czerwca 2011 r.].



Przeciwnicy instytucji głosowania korespondencyjnego wskazują na koszty jej wprowadzenia, a także potencjalne możliwości łamania zasady tajności w razie dostania się przesyłek w niepowołane ręce<sup>29</sup>. Istnieje również możliwość wypełnienia karty wyborczej przez osobę niepowołaną, przez co może to stanowić zagrożenie dla zasady bezpośredniości. Wydaje się jednak, że właściwe działanie głosowania korespondencyjnego zależy w dużej mierze od stworzenia skutecznych mechanizmów zabezpieczających, a także ścisłej współpracy z operatorem pocztowym. Warto pamiętać, że we Francji po negatywnych doświadczeniach organizacyjnych z procedurą głosowania korespondencyjnego zdecydowano się na zastąpienie jej procedurą głosowania przez pełnomocnika<sup>30</sup>.

Znacznym udogodnieniem dla wyborców jest również tzw. głosowanie przedterminowe. Ten tryb umożliwia oddawanie głosów we wskazanych miejscach – najczęściej urzędach pocztowych (dlatego jest on często bardzo ściśle łączony z głosowaniem korespondencyjnym, stanowiąc jego *sui generis* „mniejszą formułę”) w dłuższym okresie bezpośrednio poprzedzającym dzień 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 znany w państwach skandynawskich, a także m.in. na Litwie i w Estonii. Warunkiem nieodzownym właściwego i w pełni bezpiecznego działania instytucji głosowania przedterminowego jest ścisła współpraca pomiędzy organami wyborczymi, a urządami, które przejmą na pewien okres część kompetencji komisji wyborczej. Przykładowo na Litwie zgodnie z ordynacją wyborczą z 2000 r., głosowanie przedterminowe odbywało się w urzędzie pocztowym, w godzinach pracy, a rozpoczynało 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 zasady tajności oddać głos, po czym, podobnie jak w przypadku głosowania korespondencyjnego, karta do głosowania jest zaklejana w kopercie i adresowana do właściwej komisji wyborczej. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że wszyscy pracownicy poczty zaangażowani w obsługę głosowania muszą legitymować się certyfikatem wydanym przez komisję wyborczą, a ich pra-

<sup>29</sup> J. Mordwiłko, *Opinia dotycząca ordynacji wyborczej do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 68.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 70.

ce w razie potrzeby mogą być nadzorowane przez przedstawicieli komisji i obserwowane przez mężów zaufania komitetów wyborczych.

Przedstawiony tryb głosowania jest godny uwagi. Zdecydowanie powinien jednakże być rozpatrywany w połączeniu z głosowaniem korespondencyjnym (jak na Litwie), bowiem jedynie rozbudowana współpraca z organami pocztowymi zapewni bezpieczeństwo głosowania, a także obniży koszty stosowania tej techniki.

### **Głosowanie elektroniczne (*e-voting*)**

Definicja *e-votingu* obejmuje użycie technologii elektronicznych w procedurach związanych z wyborami, przy czym muszą one obejmować co najmniej akt oddawania głosu<sup>31</sup>. Zgodnie z zakresem definicji, *e-voting* obejmuje kilka technik głosowania:

- głosowanie za pomocą 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 za pomocą telefonu komórkowego (z wykorzystaniem wiadomości SMS),
- głosowanie za pomocą interaktywnej telewizji.

Techniki *e-votingu* można podzielić na dwie grupy – w zależności od umiejscowienia aktu głosowania:

- technika oddawania głosu w lokalu wyborczym (maszyny elektroniczne),
- procedury zdalne umożliwiające oddanie głosu poza lokalem wyborczym (pozostałe techniki)<sup>32</sup>.

Eksperti przyjmują, że wymienione techniki stanowią kolejne stopnie rozszerzania stosowania narzędzi elektronicznych w procedurach wyborczych (od zastosowania maszyn elektronicznych w lokalach wyborczych

<sup>31</sup> *Factsheet. Electronic voting – The first real practice* [w:] B. Kaufmann, R. Buchi, N. Braun, *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond*, Marburg 2010, s. 130.

<sup>32</sup> Więcej: materiały seminaryjne przygotowane na spotkanie „Głosowanie elektroniczne w Polsce?” organizowane przez Instytut Spraw Publicznych 3 lipca 2007 r., [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl) [dostęp: 10 czerwca 2011 r.].

do głosowania za pomocą Internetu, telefonii komórkowej i interaktywnej telewizji).

Głosowanie elektroniczne cechuje nowoczesność, duża efektywność i łatwość w obsłudze. Ponieważ jednak na pojęcie *e-votingu* składają się różnorodne techniki głosowania, odmienne są też korzyści płynące z ich zastosowania.

Zastosowanie maszyn do głosowania w lokalach wyborczych oznacza przede wszystkim usprawnienie procedur organizowania i przeprowadzania wyborów. W znaczący sposób usprawnione są procedury identyfikacji wyborców i ustalania wyników głosowania (elektroniczne liczenie głosów, bardzo szybkie przesyłanie danych do „centrali”). Użycie „głosomatów” oznacza również znaczne udogodnienie procedury oddawania głosu przez wyborcę.

Wygoda jest również najważniejszą zaletą głosowania za pomocą Internetu, telefonów komórkowych i telewizji interaktywnej, czyli techniki głosowania zdalnego. Stanowią one w szczególności (podobnie jak głosowanie korespondencyjne) znaczne udogodnienie dla tej grupy wyborców, którzy z różnych przyczyn nie mogą udać się do lokali wyborczych (a więc również osób niepełnosprawnych, chorych, starszych). Z kolei przeprowadzenie głosowania internetowego dla wyborców przebywających za granicą pozwala na uniknięcie organizowania kosztownych głosowań w placówkach dyplomatycznych, z których korzysta jednakże niewielu wyborców.

Opinie ekspertów dotyczące wpływu elektronicznego głosowania na zwiększenie frekwencji wyborczej są podzielone. Wydaje się, że w dużej mierze ewentualny wzrost partycypacji zależy od kilku czynników – m.in. równoczesnej dostępności innych alternatywnych metod głosowania (głosowania korespondencyjnego, przez pełnomocnika). Można jednak założyć, że zastosowanie zdalnych technik głosowania elektronicznego spowoduje większy udział w wyborach zwłaszcza najmłodszych wyborców<sup>33</sup>.

Zastosowanie technik *e-votingu* niesie ze sobą duże wydatki. Przy wykorzystaniu elektronicznych maszyn do głosowania są to m.in. koszt zakupu tych maszyn, a także stworzenie i obsługa systemu obejmującego spis wyborców, identyfikacja, przesyłanie danych, ustalanie wyników. Wymagane jest zapewnienie szczególnie zaawansowanych zabezpieczeń mających uniemożliwić ingerencję z zewnątrz w procedurę identyfikacji wyborcy oraz w treść przesyłanych danych<sup>34</sup>. Jeśli chodzi o zdalne techniki odda-

<sup>33</sup> D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20, s. 240.

<sup>34</sup> Zob. *Factsheet. Electronic voting – The first real practice* [w:] B. Kaufmann, R. Buchi, N. Braun, *Guidebook to direct democracy*, *op. cit.*, s. 130.

wania głosu, skala ich zastosowania jest również zależna od dostępności Internetu i telefonii komórkowej dla obywateli.

Głosowanie za pomocą telefonu komórkowego (i niekiedy również Internetu) jest krytykowane za skrajne trywializowanie aktu głosowania.

Ekspertki prawa wyborczego wskazują również na problematykę ułomnego wypełniania zasady bezpośredniości i równości wyborów. Trudno jest bowiem w pełni zagwarantować, iż głosować za pomocą Internetu bądź telefonii komórkowej będzie osoba do tego uprawniona. Od zastosowania zabezpieczeń zależy również wypełnianie tajności głosowania.

Obecnie na świecie najbardziej zaawansowane są prace zmierzające do zastosowania elektronicznych maszyn do głosowania w lokalach wyborczych.

Głosowanie za pomocą połączonego z Internetem komputera osobistego jest przedmiotem badań w większości państw Unii Europejskiej. Przeprowadzane były specjalne programy badawcze, m.in. CYBERVOTE, finansowane przez Komisję Europejską. W ich ramach realizowano pilotażowe projekty zastosowania głosowania przez Internet. Sposoby wykorzystania tej techniki testuje się m.in. w Holandii, Niemczech, Szwecji, Hiszpanii. Rozbudowany program pilotażowy, który obejmował również głosowanie za pomocą telefonów komórkowych, przeprowadziła Wielka Brytania<sup>35</sup>. W ustawie z 11 kwietnia 1994 r. dotyczącego głosowania w Belgii wprowadzono przepis odnoszący się do stopniowego wprowadzania *e-votingu* we wszystkich typach wyborów<sup>36</sup>.

Pośród wszystkich państw Unii Europejskiej głosowanie elektroniczne na największą skalę stosuje się w Estonii. Od roku 2005 istnieje tam możliwość głosowania przez Internet. Procedura głosowania nie jest skomplikowana. Wyborca pobiera na swój komputer aplikację, dzięki której może elektronicznie oddać swój głos, który jest szyfrowany. Następnie wyborca musi potwierdzić swoją tożsamość cyfrowym podpisem. Po przyjęciu karty wyborczej przez komisję wyborczą podpis elektroniczny jest usuwany. Podczas wyborów lokalnych w 2005 r., kiedy to po raz pierwszy Estońcy mieli możliwość zagłosowania przez Internet, jedynie 1,9% wyborców zagłosowało w ten sposób. Jednak w kolejnych wyborach procent osób głosujących elektronicznie stale rośnie. Wynosił odpowiednio: 2007 – 5,5%, wybory do Parlamentu Europejskiego 2009 – 14,7%, wybory lokalne 2009 – 15,8% i w wyborach w 2011 – 24,3%<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, op. cit., s. 234.

<sup>36</sup> Elektronisch Wählen, [http://elections.belgium.be/index.php?id=1666&no\\_cache=1&L=2&print=1](http://elections.belgium.be/index.php?id=1666&no_cache=1&L=2&print=1) [dostęp: 20 czerwca 2011 r.].

<sup>37</sup> *Elektronilise häälitamise statistika 2005–2011*, <http://vvk.ee/index.php?id=10610> [dostęp: 9 czerwca 2011 r.].

## Alternatywne procedury głosowania w Unii Europejskiej – propozycja kategoryzacji

Przedstawiony powyżej przegląd alternatywnych procedur głosowania pozwala na wskazanie najpopularniejszych z nich. Zdecydowanie najczęściej państwa stosują procedurę głosowania korespondencyjnego, rzadziej głosowania przez pełnomocnika. Wiele państw, mimo krytyki, stosuje również „mobilną urnę wyborczą”. Najmniej popularną, przede wszystkim z powodu wyzwań organizacyjnych i technicznych, procedurą jest głosowanie elektroniczne zdalne – z wykorzystaniem Internetu.

Warto jednak zastanowić się nad adresatami poszczególnych procedur głosowania – ma to bowiem duże znaczenie w rozważaniach nad poziomem gwarancji zasady powszechności wyborów i niwelowaniu zjawiska absencji wyborczej przymusowej.

Należy więc wśród ustawodawstwa wyborczego państw UE wyodrębnić grupy państw według zasięgu obowiązywania alternatywnych procedur głosowań.

Pierwsza grupa to państwa, które adresują alternatywne procedury głosowania do wszystkich wyborców. W związku z tym każdy z wyborców ma możliwość wybierania pomiędzy dwiema lub więcej dogodnymi procedurami. Przykładem jest Estonia, która oprócz głosowania w lokalu wyborczym przewiduje możliwość głosowania elektronicznego. Co więcej, wyborcy przebywający poza granicami kraju mają możliwość głosowania korespondencyjnego. Również Wielka Brytania przewiduje możliwość głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika dla wszystkich wyborców<sup>38</sup>. W Holandii nie ma ograniczeń dotyczących tego, kto może skorzystać z procedury głosowania przez pełnomocnika (istnieją natomiast pewne ograniczenia w przypadku głosowania korespondencyjnego)<sup>39</sup>. Bardzo szeroka grupa osób (które z powodu choroby, inwalidztwa, spraw służbowych, przekonań religijnych, pobytu na studiach itp. nie mogą wziąć udziału w wyborach) ma możliwość głosowania przez pełnomocnika w Belgii oraz Francji<sup>40</sup>.

Druga grupa państw to te, gdzie przewiduje się alternatywne procedury głosowania dla ściśle określonych, relatywnie małych grup wyborców, którzy napotykają szczególne problemy w uczestniczeniu w wyborach. Najczęściej grupy te obejmują osoby niepełnosprawne, starsze oraz przebywa-

<sup>38</sup> *How do I vote?*, [www.aboutmyvote.co.uk](http://www.aboutmyvote.co.uk) [dostęp: 2 czerwca 2011 r.].

<sup>39</sup> A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, *op. cit.*, s. 18.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 9.

**Tabela 1. Procedury głosowania przewidziane dla wyborców przebywających za granicą**

Państwo	Typ wyborów	Procedury głosowania	Data pierwszego zastosowania
Austria	prezydenckie, parlamentarne, referenda	korespondencyjne	1990
Belgia	parlamentarne	osobiste, pocztowe, przez pełnomocnika	1999
Bułgaria	prezydenckie, parlamentarne	osobiste	1990
Cypr	nie przewidziano		
Dania	parlamentarne, lokalne, referenda	korespondencyjne	1980
Estonia	parlamentarne, referenda	osobiste, korespondencyjne, elektroniczne	1992
Finlandia	prezydenckie, parlamentarne, lokalne	osobiste	1958
Francja	prezydenckie, referenda, 12 miejsc w Senacie	osobiste, przez pełnomocnika	1976
Grecja	parlamentarne	nie ustalono jeszcze	
Hiszpania	parlamentarne, lokalne, referenda	osobiste, korespondencyjne	1985
Holandia	parlamentarne	korespondencyjne, przez pełnomocnika, elektronicznie	1989
Irlandia	prezydenckie, parlamentarne, lokalne, referenda	korespondencyjne	1992
Litwa	prezydenckie, referenda	osobiste, korespondencyjne	1992
Luksemburg	parlamentarne	korespondencyjne	1984
Łotwa	parlamentarne, referenda	osobiste, korespondencyjne	1992
Malta	nie przewidziano		
Niemcy	parlamentarne	korespondencyjne	1985
<b>Polska</b>	<b>prezydenckie, parlamentarne, referenda</b>	<b>osobiste</b>	<b>1990*</b>
Portugalia	prezydenckie, parlamentarne, referenda	osobiste, korespondencyjne	1976
Republika Czeska	parlamentarne	osobiste	2002
Rumunia	prezydenckie, parlamentarne	osobiste	1990
Słowacja	nie przewidziano		
Słowenia	prezydenckie, parlamentarne, referenda	osobiste, korespondencyjne	1992
Szwecja	parlamentarne, referenda	osobiste, korespondencyjne, przez pełnomocnika	1968
Węgry	parlamentarne, referenda	osobiste	2004
Wielka Brytania	parlamentarne	korespondencyjne, przez pełnomocnika	1918
Włochy	parlamentarne, referenda	korespondencyjne	2003

\* Od 2011 r. również korespondencyjne.

Źródło: *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2007.

jące poza granicami kraju. Taka sytuacja dotyczy m.in.: Szwecji<sup>41</sup>, Litwy<sup>42</sup> i Włoch<sup>43</sup>.

Trzecia grupa, to państwa, które nie zapewniają obywatelom żadnych alternatywnych procedur głosowania. Są to: Bułgaria, Cypr, Malta<sup>44</sup>.

### **Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym<sup>45</sup>**

Prawo wyborcze PRL przez kilkadziesiąt lat przewidywało tylko jedną procedurę uczestniczenia w wyborach – osobiste głosowanie w lokalu wyborczym. Adresowana była do wszystkich wyborców, bez względu na ich stan zdrowia i wiek. Problematyka wprowadzenia szerszych gwarancji zasady powszechności wyborów i zjawisko absencji przymusowej nie były szerzej badane czy poruszane – bowiem wydawać się mogło, że po prostu kwestie te Polski nie dotyczyły. Mimo braku alternatywnych procedur głosowania, zgodnie z oficjalnymi danymi frekwencji wyborczej, do urn udawało się blisko 99%<sup>46</sup> uprawnionych. Co więcej – jeśli wzmianki o alternatywnych sposobach głosowania pojawiały się w polskim piśmiennictwie, głównie w doktrynie prawa konstytucyjnego – często procedury te były przedstawiane w sposób krytyczny jako przykłady naruszania konstytucyjnych praw wyborczych<sup>47</sup>.

Nawet po 1989 r., kiedy okazało się, że rzeczywista frekwencja Polsce jest bardzo niska i wynosi średnio 40–50% (najniższa wśród państw dawnego bloku wschodniego<sup>48</sup>), nie podjęto rozbudowanych działań mających na celu zbadanie rzeczywistych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności głosowania.

<sup>41</sup> Opis procedur głosowania znajduje się na stronie szwedzkiej komisji wyborczej (Valmyndigheten) [http://www.val.se/in\\_english/general\\_information/voting/index.html](http://www.val.se/in_english/general_information/voting/index.html) [dostęp: 20 czerwca 2011 r.].

<sup>42</sup> Republic of Lithuania law on elections to the seimas. Article 67 Postal voting.

<sup>43</sup> A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, op. cit., s. 32.

<sup>44</sup> *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, op. cit.

<sup>45</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, K. Skotnicki (red.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.

<sup>46</sup> W 1976 r. według oficjalnych danych w wyborach do Sejmu PRL wzięło udział 98,27% uprawnionych, a w wyborach w 1980 r. udział wzięło 98,87%, A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985, s. 43.

<sup>47</sup> Warto zauważyć, że w niektórych państwach socjalistycznych stosowano alternatywne procedury głosowania, np. mobilne urny wyborcze.

<sup>48</sup> M. Czesnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, op. cit., s. 6.



Tymczasem od początku lat 90. XX wieku Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając m.in. skargi, jakie formułowane są przez wyborców, regularnie wskazywali potrzebę wprowadzenia nowych procedur głosowania. Wskazywano, że w pierwszej kolejności skierowane powinny być one do osób niepełnosprawnych, które napotykały największe trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Niestety, wystąpienia tych organów nie powodowały podjęcia prac legislacyjnych. Trafiły na duży opór ze strony ustawodawcy i części ekspertów formułujących liczne zastrzeżenia natury prawnej i politycznej. Wciąż uznawano również, że techniczne bariery w dostępie do głosowania – to problematyka marginalna – obejmująca faktycznie bardzo niewielką liczbę wyborców.

Od początku XXI wieku bardzo aktywnie do debaty na temat ułatwień dla wyborców włączyły się instytuty badawcze i organizacje społeczne. Zaczęto przeprowadzać kompleksowe badania opinii publicznej, które pozwoliły znacznie lepiej zdiagnozować problematykę absencji wyborczej w Polsce. W toku prac nad ustawą o referendum ogólnokrajowym w 2002 i 2003 r. zaproponowano liczne zmiany w procedurach uczestniczenia w referendach.

Przeprowadzane cykliczne badania opinii publicznej pozwoliły praktycznie oszacować grupę wyborców, którzy nie głosują z przyczyn organizacyjnych i technicznych. W 2005 r. w pierwszym badaniu opartym na hipotezie występowania zarówno absencji zawinionej, jak i przymusowej<sup>49</sup> udało się wskazać, że różnego rodzaju bariery organizacyjne dotyczą blisko 30% badanych. Jako najważniejsze przyczyny absencji, które można uznać za absencję przymusową, ankietowani podawali niemożność poruszania się i niepełnosprawność (13% niegłosujących w wyborach prezydenckich i 11% niebiorących udziału w wyborach parlamentarnych), a także przewlekłą chorobę. Wskazywano również na powody związane z podeszłym wiekiem (2%), koniecznością opieki nad dzieckiem lub osobą niepełnosprawną (2%), a także z przemęczeniem, przepracowaniem i złym samopoczuciem (od 2% do 3%).

Podobne wnioski wynikały z kolejnych badań przeprowadzanych w późniejszych latach. W najnowszym sondażu z października 2010 r. przygotowanym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych potwierdzono, że blisko 1/3 osób uprawnionych nie bierze udziału w wyborach z przyczyn od nich niezależnych<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Komunikat CBOS BS 189/2005, *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Komunikat z badań*, oprac. A. Cybulska, K. Pankowski, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>50</sup> K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 4.

Wyniki te wskazują jasno i wyraźnie, że zasada powszechności nie była w Polsce właściwie zapewniona. Skala problemu jest duża, bowiem trudności dotyczyć mogą nawet kilku milionów obywateli. Działania mające na celu zmianę tego stanu rzeczy powinny zyskać bezwzględny priorytet<sup>51</sup>. Warto podkreślić: zasada powszechności wyborów wiąże się ze zobowiązaniem ustawodawcy do stworzenia realnej możliwości uczestniczenia w wyborach każdemu, komu przysługuje czynne prawo wyborcze<sup>52</sup>.

Niestety przez blisko 20 lat polski system prawa wyborczego, mimo potrzeby i możliwości zmiany, w kwestii procedur głosowania był jednym z najbardziej konserwatywnych w Europie. Polski wyborca w kilkunastu wyborach, które odbyły się w tym czasie, mógł wciąż głosować jedynie osobiście w lokalu wyborczym<sup>53</sup>.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną wieloletnie próby wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego. Ostatecznie – pod koniec pierwszej dekady XXI wieku prace te cechowało największe natężenie, a część z postulowanych zmian udało się wprowadzić.

## Procedura głosowania przez pełnomocnika

Procedurą głosowania, alternatywną do głosowania w lokalu wyborczym, którą najpoważniej (i najdłużej) rozpatrywano w czasie prac legislacyjnych, była instytucja oddawania głosu przy pomocy pełnomocnika. Kompleksową propozycję nawiązującą do rozwiązania francuskiego opracowała Państwowa Komisja Wyborcza w początkach lat 90. Została przedstawiona ustawodawcy i miała szansę być wprowadzona do polskiego systemu wyborczego już w 1992 r.<sup>54</sup>. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza konsekwentnie zgłaszała swój projekt, który miał być adresowany do wyborców napotyających największe problemy z dotarciem do lokali wyborczych – w zaawansowanym wieku i niepełnosprawnych (propozycję zgłaszano w 2000 r. w ramach prac nad

<sup>51</sup> J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce* [w:] *Aktywny obywatel*, op. cit., s. 27.

<sup>52</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 37.

<sup>53</sup> Od tej zasady istniał w wyborach do Sejmu i Senatu jeden wyjątek, ograniczony do bardzo wąskiej grupy wyborców. W szpitalach i zakładach opieki społecznej można było przeprowadzić za pomocą urny wyborczej, z którą do łóżek pacjentów i pensjonariuszy przybywali członkowie obwodowej komisji wyborczej.

<sup>54</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki wyborów*, Łódź 2000, s. 271.

projektem ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, w latach 2002–2003 w toku prac nad projektem ustawy o referendum krajowym). W kolejnych latach starania o wprowadzenie instytucji pełnomocnika na bazie projektu PKW wsparły organizacje społeczne. Mimo że propozycja była podnoszona w czasie prac nad zmianami prawa wyborczego, jakie toczyły się w Sejmie w 2005 r. oraz w Senacie w 2006 r., nie zyskała wsparcia ustawodawcy. Podobnie – z powodu samorozwiązania Sejmu RP nie został uchwalony w 2007 r. projekt zmian w Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, w którym przewidywano procedurę głosowania przez pełnomocnika<sup>55</sup>.

Pewnej dynamiki prace nabrały w VI kadencji Sejmu RP. Wiosną 2008 r. Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci przedstawił założenia Kodeksu wyborczego, postulowanego od wielu lat aktu normującego wszystkie wybory odbywające się w Polsce<sup>56</sup>. Pod koniec czerwca 2008 r. Klub LiD złożył do łaski marszałkowskiej projekt Kodeksu. Zawierał on obok wielu rozwiązań również możliwość głosowania przez pełnomocnika przez osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku<sup>57</sup>.

Po długich miesiącach oczekiwania, 12 stycznia 2009 r. projekt Kodeksu został skierowany do pierwszego czytania. Odbyło się ono 19 marca. Niedługo potem, 2 kwietnia powołano komisję nadzwyczajną, która miała zająć się tym projektem.

W tym czasie pracowano równolegle (w Komisji Ustawodawczej Sejmu RP) nad nowelizacją ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Intencją było wprowadzenie zmian (m.in. dwudniowe głosowanie, instytucja pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku) tak, by umożliwić ich zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w roku 2009. W lutym 2009 r. ustawa została uchwalona i skierowana do podpisu Prezydenta RP, który skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego, formułując zarzuty o braku odpowiedniej *vacatio legis* oraz o pominięciu legislacyjne. Trybunał nie zdążył wypowiedzieć się do czerwca 2009 r., wybory przeprowadzone zostały więc na podstawie niezmiennionej ustawy.

Komisja nadzwyczajna Sejmu RP pracująca nad Kodeksem wyborczym zajęła się jesienią 2009 r. nowelizacją ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Intencją było wprowadzenie nowych rozwiązań (w tym instytucji głoso-

<sup>55</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1699/VI kad.

<sup>56</sup> Więcej: Poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy nr 1568/VI kad.

<sup>57</sup> Zob. J. Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowaniu partii politycznych* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009, s. 186.

wania przez pełnomocnika) w terminie umożliwiającym ich zastosowanie w wyborach samorządowych i prezydenckich w 2010 r. Po blisko 18 latach starań skutecznie wprowadzono alternatywną procedurę głosowania, jakim było głosowanie przez pełnomocnika.

Piątego stycznia 2011 r. po długich pracach uchwalono Kodeks wyborczy, który również przewidywał procedurę głosowania przez pełnomocnika w formule, jaka została wprowadzona w poprzednich ustawach. Pełnomocnictwa do głosowania mogą udzielić wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz ci, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat. Natomiast pełnomocnikiem może być osoba, która wpisana jest do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa, albo osoba, która posiada zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnictwo można przyjąć tylko od jednej osoby. Od tej zasady istnieje jednak wyjątek. Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć od dwóch osób wówczas, gdy co najmniej jedna z nich jest wstępną, zstępną, małżonkiem, bratem, siostrą lub osobą pozostającą w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnictwa nie może przyjmować osoba, która wchodzi w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania, jak również kandydaci w danych wyborach. Akt pełnomocnictwa sporządza się na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta gminy, w której wyborca wpisany jest do rejestru wyborców. Czyni się to najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów. Do wniosku, który zawiera podstawowe dane wyborcy i pełnomocnika, załącza się kopię orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, pisemną zgodę wyborcy, który ma być pełnomocnikiem, a także kopię zaświadczenia o prawie do głosowania (jeśli osoba ta wpisana jest do rejestru wyborców w innej gminie)<sup>58</sup>.

## Głosowanie korespondencyjne

Procedura głosowania korespondencyjnego pojawiała się hasłowo w debacie nad niezbędnymi reformami procedur głosowania w Polsce w latach 90. XX wieku. W przeciwieństwie do procedury głosowania przez pełnomocnika – przez wiele lat nie został jednak przygotowany projekt zmian prawnych. Pierwsza poważniejsza próba wprowadzenia głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu wyborczego miała miejsce w czasie prac nad Ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie 2002 i 2003 roku. Warto zauważyć, że projekt wówczas opracowany prze-

<sup>58</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112.

widował wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich polskich wyborców – zarówno głosujących w kraju, jak i za granicą. Jednak przede wszystkim z powodu braku gwarancji terminowego dostarczenia przesyłek wyborczych przez operatora pocztowego, zakładanych wysokich kosztów i licznych niedociągnięć technicznych projektu został on bardzo negatywnie oceniony przez ekspertów i Państwową Komisję Wyborczą. Propozycja ta została ostatecznie odrzucona.

Pomysł powrócił podczas prac nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2006 r. Wówczas w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego podjęto prace nad projektem przewidującym głosowanie korespondencyjne dla polskich obywateli poza granicami kraju. Projekt nie był udany<sup>59</sup>, a skrócenie kadencji Sejmu RP w 2007 r. przerwało dalsze prace.

We wrześniu i październiku 2010 r. Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badania dotyczące poglądu Polaków na alternatywne procedury głosowania. Za wprowadzeniem procedury głosowania korespondencyjnego dla wszystkich obywateli opowiedziało się jedynie 29% badanych. Znacznie więcej osób, bo aż 48% badanych uznało, że warto wprowadzić takie ułatwienie dla określonych grup obywateli, dla których te procedury byłyby szczególnie uzasadnione z uwagi na sytuację faktyczną – dla osób niepełnosprawnych oraz polskich obywateli przebywających poza granicami<sup>60</sup>.

W toku prac legislacyjnych Sejmu RP VI kadencji procedurę głosowania korespondencyjnego (i inne ułatwienia) przewidziano w projekcie ustawy o dostosowaniu wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych – złożonym do łaski marszałkowskiej pod koniec 2008 r. Propozycje w nim zawarte spotkały się z negatywną oceną ekspertów, wskazujących konieczność wielu zmian i modyfikacji, co spowodowało faktyczne zawieszenie prac na wiele miesięcy.

Tymczasem środowiska eksperckie na prośbę sejmowej Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego przygotowały propozycję głosowania korespondencyjnego adresowanej do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju<sup>61</sup>. Ta grupa wyborców ma duże problemy z udziałem w wyborach, co

<sup>59</sup> Więcej: *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2009.

<sup>60</sup> K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach*, *op. cit.*, s. 6.

<sup>61</sup> Propozycja została przygotowana na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego przez zespół pod kierownictwem prof. Krzysztofa Skotnickiego (CSW UŁ) w składzie: dr Anna Rakowska (CSW UŁ), dr Jarosław Zbieranek (ISP), mgr Marcin Rulka (CSW UŁ).

powoduje, że jedynie kilka do kilkunastu procent z blisko 2 mln przebywających poza granicami kraju Polaków głosowało<sup>62</sup>. Propozycja ta została ostatecznie skutecznie wprowadzona do polskiego systemu wyborczego w Kodeksie wyborczym z 5 stycznia 2011 r.

Zgodnie z ustawą chęć głosowania korespondencyjnego może być zgłoszona konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów. Można to zrobić ustnie, pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub w formie elektronicznej. Takie 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, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców – w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także oznaczenie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Na podstawie tego zgłoszenia wyborca zostaje wpisany przez konsula do spisu wyborców właściwego dla obwodowej komisji wyborczej. Właściwa komisja wyborcza przekazuje konsulowi kartę do głosowania. Nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów wyborca otrzymuje od konsula pakiet wyborczy, który zawiera zaadresowaną kopertę zwrotną, kartę (lub karty) do głosowania, kopertę na kartę (lub karty) do głosowania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcję głosowania. Kopertę na kartę do głosowania należy oznaczyć słowami „koperta na kartę do głosowania”, a koperta zwrotna powinna być zaadresowana do właściwego konsula. Wyborca, który głosuje korespondencyjnie, wypełnia kartę, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, po czym kopertę oraz podpisane oświadczenie wkłada do koperty zwrotnej i przesyła ją na adres właściwego konsula. Koperty zwrotne, które trafią do konsulatu, przesyłane są do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Koperty na kartę do głosowania wyjęte z kopert zwrotnych wrzucane są do urny wyborczej.

Koperty zwrotne, które trafią do konsulatu po upływie terminu, oraz pakiety wyborcze, które nie zostały dostarczone wyborcom na wskazany przez konsula adres, pozostają w depozycie konsula do czasu, aż Sąd Najwyższy stwierdzi ważność wyborów. Wyborca, do którego został wysłany pakiet wyborczy, może do czasu zakończenia głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do właściwej komisji wyborczej<sup>63</sup>.

Po uchwaleniu Kodeksu wyborczego, w styczniu 2011 r. podjęto zawieszono prace nad rozwiązaniami dla osób niepełnosprawnych. Propozycja

<sup>62</sup> J. Zbieranek, *Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą* [w:] *Prawo wyborcze, op. cit.*

<sup>63</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

głosowania korespondencyjnego przez tę grupę wyborców (w kraju) została zmieniona, wzorując się – w zasadzie<sup>64</sup> – na przyjętym rozwiązaniu głosowania korespondencyjnego przez polskich obywateli przebywających poza granicami kraju. Nowelizacja Kodeksu wyborczego na mocy ustawy z 27 maja 2011 r.<sup>65</sup> 1 lipca 2011 r. została przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, co nastąpiło 15 lipca 2011 r.

## Głosowanie elektroniczne

W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej w Polsce prowadzono stosunkowo niewiele prac badawczych poświęconych problematyce technik głosowania elektronicznego. Kilka prób miało raczej charakter wydarzeń medialnych i dotyczyło w szczególności zastosowania elektronicznych maszyn do głosowania, które umieszczane miały być w lokalach wyborczych. Przykładowo w roku 2003 w Głuchołazach przy okazji prapreferendum europejskiego czy też podczas wyborów prezydenckich w 2005 r. w dwóch lokalach wyborczych, w Sopocie i Warszawie, zaprezentowano głosomaty<sup>66</sup>.

W 2005 r. Stowarzyszenie „Polska Młodych” przygotowało projekt wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego możliwości głosowania przez Internet. Zapowiadano zebranie wymaganej liczby podpisów oraz złożenie projektu jako obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Mimo że organizatorzy zapewniali o przygotowywanych przez siebie i wykonanych testach i starali się udowodnić, iż głosowanie elektroniczne może być w polskich warunkach bezpieczne<sup>67</sup>, inicjatywa spotkała się z dużą krytyką środowisk eksperckich i zakończyła fiaskiem<sup>68</sup>.

Najpoważniejszą próbę wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego głosowania z wykorzystaniem Internetu podjęto w roku 2008. Odpowiedzialny za zmiany ordynacji wyborczych, wiceszef Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej Waldy Dzikowski zapowiedział w kwietniu 2008 r.,

<sup>64</sup> Więcej o propozycji: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, op. cit.*

<sup>65</sup> Ustawa z 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 147, poz. 881.

<sup>66</sup> A. Maciejewski, *Warszawa i Sopot głosowały elektronicznie*, <http://www.computerworld.pl/news/84427.html> [dostęp: 9 czerwca 2011 r.].

<sup>67</sup> D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja, op. cit.*, s. 239.

<sup>68</sup> Zob. *Stanowisko Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*, <http://www.isoc.org.pl/200701/wybory> [dostęp: 22 czerwca 2011 r.].



iz: *chcielibyśmy, żeby w wyborach do Parlamentu Europejskiego Polacy mogli już głosować przez Internet. Wierzę, że jest to możliwe*<sup>69</sup>. Oświadczenie to zostało przyjęte dość chłodno przez pozostałe kluby parlamentarne.

Eksperti byli również bardzo sceptyczni wobec możliwości szybkiego wprowadzenia nowej procedury. Głosowanie przez Internet w Polsce było bowiem dotąd jedynie hasłem – nie przeprowadzono, jak np. w Wielkiej Brytanii, rozbudowanych badań i pilotaży poświęconych realnym możliwościom zastosowania tego rozwiązania w polskich warunkach, wymaganom technologicznym (w szczególności zabezpieczeniom) i, co ważne, nie dokonano analizy kosztów. Poziom rozwoju elektronicznej administracji w Polsce nie daje podstaw dla tak ambitnych projektów.

Tocząca się debata stała się jednak impulsem dla rozpoczęcia przez państwo kompleksowych badań nad *e-votingiem*. Problematyką tą zajęły się instytucje państwowe – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (gdzie powołano specjalny zespół) oraz Państwowa Komisja Wyborcza. Z czasem prace zawieszono, wskazując na duże problemy techniczne i organizacyjne nowej procedury. Nie przygotowano żadnego projektu ustawy, a debata na temat głosowania elektronicznego (internetowego) zamarła<sup>70</sup>.

Niewątpliwie głosowanie elektroniczne z wykorzystaniem Internetu jest rozwiązaniem pozytywnie ocenianym przez Polaków. W wielu badaniach opinii publicznych procedura ta była konsekwentnie najczęściej wskazywana wśród pożądanych zmian w prawie wyborczym<sup>71</sup>. Jak się wydaje, prace podjęte w 2008 r. i debata w mediach, w której wskazano duże koszty, liczne trudności organizacyjne, techniczne oraz problem z zapewnieniem bezpieczeństwa *e-votingu* nie pozostały bez wpływu na społeczny odbiór tej propozycji. W przywoływanym już wcześniej badaniu Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzonym w październiku 2010 r. procedura głosowania z wykorzystaniem Internetu po raz pierwszy cieszyła się (co prawda nieznacznie) mniejszym poparciem niż głosowanie korespondencyjne (dla wyborców niepełnosprawnych i przebywających poza granicami kraju). Z możliwości głosowania elektronicznego skorzystałoby 47% bada-

<sup>69</sup> D. Uhlig, PO: *Już za rok wybory przez Internet*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 15 kwietnia 2008 r.

<sup>70</sup> Więcej: J. Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowania partii politycznych*, *op. cit.*

<sup>71</sup> Badania przeprowadzone przez TNS OBOP dla „Dziennika” na dwa dni przed wyborami w listopadzie 2007 r. wykazały, że najwięcej osób chciałoby wprowadzenia możliwości głosowania przez Internet. Za tym rozwiązaniem opowiedziało się 34% badanych. Zob. *Wierzmy, że głosując zmieniamy kraj*, „Dziennik” z dn. 20–21 października 2007 r.

nych. Najbardziej zainteresowani byli tą procedurą ludzie młodzi (15–39 lat), gdyż swoje poparcie deklarowało 58% badanych z tej grupy wiekowej. Daje się zauważyć również, że im wyższy poziom edukacyjny, tym większe poparcie dla wprowadzenia elektronicznego głosowania<sup>72</sup>.

### **Głosowanie z pomocą osoby upoważnionej**

W toku rozważań nad projektem wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego instytucji pełnomocnika z przełomu 2004 i 2005 r. opracowano również jej zmodyfikowaną formułę<sup>73</sup>. Rola osoby uprawnionej byłaby znacznie mniejsza niż pełnomocnika, bowiem osoba ta mogłaby 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 swoistą hybrydą instytucji pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego. Instytucja osoby uprawnionej miała być skierowana jedynie do wąskiej grupy osób niepełnosprawnych, pozwalając na wykorzystanie w głosowaniu 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.

### **Alternatywne procedury głosowania w praktyce polskich wyborów**

W wyborach prezydenckich i samorządowych 2010 r. wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku mogli po raz pierwszy skorzystać z procedury głosowania przez pełnomocnika. W obu elekcjach przez pełnomocnika głosowało po kilkanaście tysięcy wyborców<sup>74</sup>.

Przed wyborami prezydenckimi w 2010 r. Instytut Spraw Publicznych przeprowadził badania mające na celu sprawdzenie stanu wiedzy Polaków

<sup>72</sup> K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>73</sup> Jej autorem był autor niniejszego opracowania. Została przedstawiona na seminarium w Instytucie Spraw Publicznych 14 grudnia 2004 r.

<sup>74</sup> W wyborach prezydenckich 11 tys., w wyborach samorządowych – 19 tys. wyborców. Można przy tym przywołać doświadczenia z zastosowania po raz pierwszy alternatywnej procedury głosowania np. na Słowacji (głosowanie korespondencyjne – w 2006 r. głosowało niespełna 3 tys. wyborców), czy w Estonii (przedstawiane wcześniej głosowanie elektroniczne).

o nowych procedurach głosowania przewidzianych przez polskie prawo wyborcze. Wykazały one, że poziom wiedzy jest bardzo niski. Na kilka tygodni przed wyborami jedynie 22% ankietowanych wiedziało, że osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku mogą głosować z wykorzystaniem instytucji pełnomocnika. Co ważne – najmniejszą wiedzę o nowej procedurze miały osoby starsze. Dla porównania 22% ankietowanych błędnie uważało, że w Polsce można głosować przez Internet<sup>75</sup>. Niewątpliwie więc poinformowanie wyborców o nowych procedurach jawi się jako poważne wyzwanie.

## Podsumowanie

Po przełomie ustrojowym w 1989 r. przez blisko 20 lat prawo wyborcze w Polsce pod względem procedur głosowania było bardzo konserwatywne, dając wyborcom jedynie możliwość osobistego głosowania w lokalu wyborczym. Według zaproponowanego w niniejszym tekście kryterium plasowało to Polskę w grupie państw europejskich o najsłabszych gwarancjach powszechności wyborów w obrębie procedur głosowania.

Stan ten utrzymywał się przez długie lata, mimo że poziom frekwencji w Polsce był najniższy nie tylko wśród państw UE, ale nawet wśród państw dawnego bloku wschodniego, a badania wskazywały, że absencja dużej grupy wyborców jest spowodowana właśnie barierami technicznymi i organizacyjnymi. Dopiero konsekwentne, wieloletnie działania rzeczników wprowadzania nowych procedur głosowania – instytucji państwowych: Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także instytutów (m.in. Instytutu Spraw Publicznych), organizacji społecznych oraz mediów spowodowały stopniową zmianę nastawienia ustawodawcy i ekspertów. Ostatecznie po dwudziestu latach starań udało się (nie bez krytyki i problemów) wprowadzić pakiet nowych (tzw. alternatywnych) procedur głosowania. Pakiet ten znalazł się w Kodeksie wyborczym – akcie o dużej doniosłości dla polskiego prawa wyborczego.

Nowe procedury głosowania w Polsce adresowane są do wyborców, którzy napotykają największe bariery w dotarciu do lokali wyborczych. I tak dla wyborców starszych (powyżej 75. roku życia) adresowana jest procedura głosowania przez pełnomocnika, dla wyborców niepełnosprawnych – procedura głosowania przez pełnomocnika oraz głosowania korespondencyjnego, natomiast dla wyborców przebywających poza granicami kraju – głosowanie

<sup>75</sup> A. Niżyńska, *Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich*, Warszawa 2010, s. 5.

korespondencyjne. Zdecydowanie stanowi to o nowej jakości gwarantowania powszechności wyborów i niwelowania zjawiska absencji przymusowej. Polska po wejściu w życie Kodeksu wyborczego<sup>76</sup> znajduje się wysoko w II grupie państw UE zgodnie z zaproponowaną wcześniej kategoryzacją – wśród tych, które zapewniają dużym grupom wyborców napotyającym bariery w dotarciu do lokali wyborczych odpowiednie procedury głosowania.

Należy podkreślić również wagę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r.<sup>77</sup> i zdecydowanie pozytywną ocenę trybunału dla alternatywnych procedur głosowania – skierowanych do wyborców, którzy napotykają poważne, techniczne problemy w dotarciu do lokali wyborczych. Trybunał dostrzegł ważną rolę tych mechanizmów dla ułatwienia, a nawet wręcz umożliwienia uczestnictwa obywateli w głosowaniu. Zostały rozwiązane zastrzeżenia – formułowane w ubiegłych latach przez część ekspertów – dotyczące wypełniania przez te procedury m.in. zasady bezpośredniości czy równości wyborów. Wyrok stanowi ważną wskazówkę dla dalszych reform procedur głosowania.

Z pewnością ważne jest prowadzenie w Polsce rozbudowanych badań nad procedurą głosowania elektronicznego (obejmujących zarówno zastosowanie głosomatów, jak i głosowanie z wykorzystaniem Internetu). Wydaje się bowiem, że wprowadzenie tych procedur w przyszłości będzie nie tylko możliwe, ale wręcz nieodzowne. Bardzo ważne wydają się przy tym doświadczenia państw Unii Europejskich, które mają już w tym zakresie duże osiągnięcia.

## Bibliografia

L. Cibulka, L. Trellova, *Wybory w republice słowackiej – alternatywne sposoby głosowania*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8.

M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2008.

M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.

*Elektronish Wählen*, [http://elections.belgium.be/index.php?id=1666&no\\_cache=1&L=2&print=1](http://elections.belgium.be/index.php?id=1666&no_cache=1&L=2&print=1).

*Elektroonilise hääletamise statistika 2005–2011*, <http://vvk.ee/index.php?id=10610>.

*How do I vote?*, [www.aboutmyvote.co.uk](http://www.aboutmyvote.co.uk).

A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammet, E. Thiessen, *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

<sup>76</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r.

<sup>77</sup> Wyrok z 20 lipca 2011 r. sygn. akt K9/11.

A. Ellis, C. Novarro, I. Moraels, M. Gratschew, N. Braun (ed.), *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2007.

*Factsheet. Electronic voting – The first real practice* [w:] B. Kaufmann, R. Buchi, N. Braun, *Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond*, Marburg 2010.

K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

*Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, K. Skotnicki (red.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.

A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie antycypowane i głosowanie korespondencyjne w wybranych krajach europejskich i Kanadzie*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2006.

A. Maciejewski, *Warszawa i Sopot głosowały elektronicznie*, <http://www.computerworld.pl/news/84427.html>.

B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20.

J. Mordwiłko, *Opinia dotycząca ordynacji wyborczej do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42).

A. Niżyńska, *Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich*, Warszawa 2010.

T.A. Olszański, *Janukowycz faworytem drugiej tury wyborów prezydenckich* [w:] *Tydzień na Wschodzie*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-01-20/janukowycz-faworytem-ii-tury-wyborow-prezydenckich>.

R.L. Pintor, M. Gratschew (ed.), *Voter Turnout Since 1945: A global report*, IDEA, Stockholm 2002.

A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.

A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985.

K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”*, Rzeszów 2007.

K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).

*Voting by proxy*, [http://www.aboutmyvote.co.uk/how\\_do\\_i\\_vote/voting\\_by\\_proxy.aspx](http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_by_proxy.aspx).

J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce* [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

J. Zbieranek, *Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą* [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999.

A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski?*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7.

[http://www.val.se/in\\_english/general\\_information/voting/index.html](http://www.val.se/in_english/general_information/voting/index.html).