

Łukasz Żołądek*

Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw

Compulsory voting: origins, operation, pros and cons: In this paper, the author addresses the issue of compulsory voting, i.e. the electoral system in which voters are obliged by law to participate in elections. The first section provides a brief history of compulsory voting (incorporating geographical factor as well), particularly the rationale and justification for the introduction of the compulsory voting. The second section discusses selected issues related to regulations and functioning of the compulsory voting system, such as exemptions, measures of enforcement, sanctions for non-participation and their impact on electoral turnout. The final section examines the arguments for and against compulsory voting.

* Mgr nauk politycznych, doktorant w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, specjalista ds. międzynarodowych w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: lukasz.zoladek@sejm.gov.pl.

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z instytucją przymusu wyborczego. Pierwsza część wprowadza kwestie terminologiczne. Druga – ma na celu przedstawienie przymusu wyborczego w perspektywie historycznej. Przy uwzględnieniu kryterium geograficznego omówione zostaną początki tej instytucji i jej dalszy rozwój (wybrane przykłady będą przedstawione szerzej). W trzeciej części poruszone zostaną niektóre zagadnienia dotyczące praktyki funkcjonowania przymusu wyborczego, takie jak wyjątki od zasady przymusowego głoso-

wania, kwestia stosowania sankcji za niegłosowanie czy wpływ przymusu na frekwencję wyborczą. Czwarta część dotyczy debaty o zasadności stosowania przymusu wyborczego i przedstawia argumenty obu stron sporu.

Czym jest przymus wyborczy?

Przymus wyborczy jest ujętym w normie prawnej nakazem wzięcia przez obywateli udziału w wyborach. W niniejszym artykule zamiennie używane będą również terminy przymus głosowania, obowiązek wyborczy i obowiązek głosowania, mające taki sam zakres znaczeniowy. Terminy stosowane w języku polskim są bezpośrednimi odpowiednikami pojęć używanych w innych językach: angielskim – *compulsory voting* (rzadziej *mandatory voting* lub *obligatory voting*), francuskim – *le vote obligatoire*, niemieckim – *Wahlpflicht*, włoskim *il voto obbligatorio*, hiszpańskim – *el voto obligatorio*, niderlandzkim – *stemplicht*¹.

Przymus wyborczy stanowi odejście od zasady dobrowolności głosowania, która obowiązuje w zdecydowanej większości państw świata, gdzie udział w wyborach traktowany jest jako prawo, a nie obowiązek jednostki. Obecnie uczestnictwo w głosowaniu jest obowiązkowe w dwudziestu dziewięciu państwach, które wprowadziły do prawodawstwa (na poziomie konstytucyjnym bądź ustawowym) obowiązek prawny, część zaś poszła krok dalej, ustanawiając także sankcję za jego niespełnienie.

W publikacjach dotyczących obowiązku wyborczego (również w niniejszym artykule) pod tym pojęciem rozumie się przymus o charakterze prawnym. Warto jednak nadmienić, że oprócz prawnego przymusu wyborczego można także mówić o politycznym przymusie wyborczym. Jest on właściwy niedemokratycznym reżimom politycznym, w których bardzo wysoki poziom uczestnictwa w wyborach (frekwencja często znacznie powyżej 90%) osiągnąć jest politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec niegłosujących² (np. groźba utraty pracy). W państwach totalitar-

¹ Język niderlandzki wyróżnia się na tle innych języków, ponieważ odróżnia wspomniany termin *stemplicht* (przymus głosowania) od terminu *opkomstplicht* (przymus stawienia się w lokalu wyborczym). Niektóre systemy wyborcze mogą bowiem ograniczać nakładany na obywatela przymus tylko do stawienia się w dniu wyborów w komisji wyborczej, bez konieczności oddawania głosu. Taką możliwość uwzględniła definicja brytyjskiej badaczki Sarah Birch, która definiuje przymus wyborczy jako prawny nakaz stawienia się w lokalu wyborczym w dniu wyborów i spełnienia obowiązków, które na mocy prawa są wymagane od wyborców.

² G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3(62), s. 63.

nych i autorytarnych przymus wyborczy *de iure* zatem nie obowiązuje, ale *de facto* oddanie głosu jest obowiązkowe. Przymus polityczny jest charakterystyczny wyłącznie dla państw niedemokratycznych, natomiast przymus prawny może obowiązywać w różnych reżimach politycznych – zarówno demokratycznych, jak i autorytarnych czy totalitarnych³.

Na świecie problematyka przymusu wyborczego ma dość bogatą literaturę, choć liczne publikacje i raporty podejmują temat wycinkowo (np. w kontekście wpływu przymusowego głosowania na frekwencję wyborczą), niewiele jest natomiast monografii zawierających całościowe podejście do zagadnienia. Niniejszy artykuł w znacznej mierze opiera się na książce *Full Participation. A comparative study of compulsory voting* autorstwa brytyjskiej badaczki Sarah Birch, ponadto odwołuje się też do nielicznych publikacji polskich autorów zajmujących się tematyką obowiązkowego głosowania⁴.

Przymus głosowania w perspektywie historycznej

Pierwowzoru instytucji obowiązkowego głosowania można doszukiwać się w *Landsgemeinde*, zgromadzeniu ludowym, jednej z najstarszych form demokracji bezpośredniej, funkcjonującej w niektórych kantonach średniowiecznej Szwajcarii. W kantonie Schwyz podczas zgromadzenia ludowego obowiązkowe było stawienie się na jego obrady i posiadanie ze sobą miecza. Osoba, która nie pojawiła się na zgromadzeniu lub nie miała ze sobą miecza, nie mogła wziąć udziału w biesiadzie wydawanej dla mieszkańców kantonu na koniec zgromadzenia⁵.

W epoce nowożytnej obowiązkowe głosowanie zostało po raz pierwszy zastosowane w XVII wieku w amerykańskich koloniach. W Plymouth kara grzywny za niewzięcie udziału w wyborach została wprowadzona w 1636 r. Następnie głosowanie stało się obowiązkowe w Wirginii w 1649 r., w Maryland w 1715 r., w Delaware w 1734 r., a w Georgii w 1777 r. Po uzyskaniu niepodległości instytucja przymusowego głosowania nie została zaadaptowana przez nowe jednostki terytorialne niepodległego już państwa

³ A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, z. 1(1), s. 113.

⁴ Są to następujące artykuły: M. Cześnik, *Is Compulsory Voting a Remedy? Evidence From the 2001 Polish Parliamentary Election*, ECPR Joint Sessions Workshop on Compulsory Voting, Helsinki, 7–12 maja 2007 r.; G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*; A. Żukowski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*

⁵ S. Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo –New York–Paris 2009, s. 20.

amerykańskiego (choć warto wspomnieć, że na przełomie XIX i XX wieku konstytucje stanów Dakota Północna i Massachusetts wprowadziły taką możliwość, jednak nie zdecydowano się skorzystać z niej w praktyce⁶).

W Europie obowiązkowe głosowanie zostało zastosowane po raz pierwszy w szwajcarskim kantonie Sankt Gallen w 1835 r. W ciągu kilkunastu następujących lat rozwiązanie to przyjęto w połowie szwajcarskich kantonów. Solothurn był pierwszym kantonem, który wprowadził sankcję za niespełnienie obowiązku (w 1856 r. w konstytucji, a w 1860 r. w prawie wyborczym). Odwrót od idei obowiązkowego głosowania nastąpił w Szwajcarii na przełomie XIX i XX wieku, a jedynym obecnie kantonem, w którym głosowanie pozostało obowiązkowe, jest Schaffhausen. Pierwszym państwem, które wprowadziło głosowanie obowiązkowe w skali całego kraju, był Liechtenstein. Nastąpiło to w 1878 r. W latach 80. XIX wieku obowiązkowe głosowanie wprowadziły niektóre księstwa niemieckie (m.in. Bawaria, Hesja). W Belgii głosowanie jest obowiązkowe od 1893 r. Pozostałe kraje Beneluksu również podążyły tą drogą – w 1917 r. prawny przymus wprowadziła Holandia (wycofała się z regulacji w 1970 r.), a w 1919 r. Luksemburg. W państwach Beneluksu obowiązek głosowania ustanowiono równocześnie z wprowadzeniem powszechnego prawa wyborczego. Bułgaria wprowadziła przymusowe głosowanie w 1882 r., a Austro-Węgry w 1907 r., gdzie decyzja o obowiązku wyborczym również zbiegła się z wprowadzeniem powszechnego głosowania i zniesieniem archaicznego, wyborczego systemu kurialnego (choć przymus nie objął automatycznie całego imperium habsburskiego – poszczególne jednostki mogły podjąć decyzję, czy przyjmować obowiązek, czy nie). Sytuacja powtórzyła się po I wojnie światowej – nowo powstałe państwo austriackie decyzję o zastosowaniu obowiązku głosowania pozostawiło poszczególnym jednostkom (trzy landy – Styria, Tyrol i Vorarlberg – skorzystały z tej możliwości, a udział w wyborach parlamentarnych był tu obowiązkowy aż do 1992 r.). Nieco inne rozwiązanie przyjęto w Austrii w odniesieniu do wyborów prezydenckich – uczestnictwo w tych wyborach było obowiązkowe w całym kraju do 1982 r., w latach 1982–2004 decyzja o ewentualnym przymusie wyborczym należała do landów, a następnie zniesiono regulację całkowicie. W dwudziestoleciu międzywojennym przymus głosowania wprowadziły też Czechosłowacja (1920 r.), Rumunia (1920 r.), Węgry (1925 r.). W tych państwach regulacja obowiązywała do przemian ustrojowych po II wojnie światowej, kiedy to przymus prawny został zastąpiony przez nieformalny przymus polityczny. W Hiszpanii głosowanie obowiązkowe pozostawało w mocy w latach

⁶ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 63.

1907–1936 (do wojny domowej). W Grecji wprowadzono je w 1926 r. i jest stosowane nadal. We Włoszech przymus obowiązywał w latach 1946–1993. Cypr i Turcja są jedynymi państwami europejskimi, które po II wojnie światowej zdecydowały się na przyjęcie obowiązku i wciąż go stosują (odpowiednio od 1960 r. i 1982 r.). Warto zauważyć, że żadne z państw byłego bloku wschodniego ani żadne z państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego nie wprowadziło obowiązkowego głosowania. Wydaje się, że po dziesięcioleciach nieformalnego nacisku politycznego nakłaniającego obywateli do stawienia się przy urnie próba wprowadzenia przymusu prawnego spotkałaby się z negatywnym odbiorem społecznym. Również Wielka Brytania ani żadne z państw skandynawskich nigdy nie zdecydowały się na zastosowanie przymusowego głosowania.

W Ameryce Południowej i Środkowej państwa, które nie wymagają obowiązkowego głosowania od swoich obywateli, należą do wyjątków (Kolumbia, Nikaragua, Kuba). Bez wątplenia jest to obszar, w którym przymus wyborczy cieszy się największą popularnością. W ośmiu państwach regionu głosowanie jest przymusowe i obłożone sankcją, w ośmiu kolejnych jest obowiązkowe, choć nie ma sankcji za niegłosowanie. Pionierem była Nikaragua, która wprowadziła przymus głosowania w 1893 r. Regulacji dokonano na poziomie konstytucyjnym, a inne równocześnie przeprowadzone reformy ustrojowe objęły ustanowienie powszechnego prawa wyborczego i tajności głosowania. Zasada przymusowego głosowania znalazła się w czterech kolejnych konstytucjach, a zniesiono ją dopiero w 1979 r. po rewolucji sandinistowskiej. Kolejne państwa regionu, które przyjmowały przymus wyborczy, to: Honduras w 1894 r., Argentyna w 1912 r., Meksyk w 1917 r., Urugwaj i Boliwia w 1924 r., Chile w 1925, Panama w 1928 r., Ekwador w 1929 r., Peru w 1931 r., Brazylia w 1932 r., Kostaryka w 1936 r., Kuba w 1940 r. (przepis uchylony po rewolucji kubańskiej), a w latach powojennych także Wenezuela w 1958 r., Gwatemala w 1965 r. (choć już 20 lat wcześniej w konstytucji znalazł się przepis określający głosowanie jako obowiązek obywatelski), Dominikana w 1966 r. i Paragwaj w 1967 r. Jak łatwo zauważyć, przymus wyborczy w Ameryce Łacińskiej jest szeroko rozpowszechniony, a jego wprowadzenie do systemów wyborczych poszczególnych państw było procesem rozłożonym na okres 60 lat.

W Australii głosowanie obowiązkowe wprowadzono w 1915 r. w stanie Queensland. Na szczeblu federalnym rozwiązanie to obowiązywało od 1924 r., a kolejne stany adaptowały je kolejno między 1926 r. a 1942 r. Model australijski stał się inspiracją dla kilku państw regionu Pacyfiku (Nauru w 1965 r., Fidżi w 1990 r.). Natomiast w Azji Południowo-Wschodniej obowiązek wyborczy wprowadziły Singapur w 1958 r., Laos w 1989 r., Tajlandia

w 1997 r., a przejściowo także Filipiny (1973–1987). W Mongolii przymus głosowania obowiązywał w latach 1980–1986. Było to jedyne państwo bloku wschodniego, stosujące tę zasadę.

Na Bliskim Wschodzie przymus głosowania nie jest ani nie był szeroko rozpowszechniony. W Libanie głosowanie było obowiązkowe dla mężczyzn w latach 1952–1957, podobna sytuacja ma miejsce w Egipcie od 1956 r. W Afryce krótkie epizody z przymusowym głosowaniem mają za sobą Kongo i Gabon (lata 60.).

Powody, dla których zdecydowano się na przyjęcie przymusowego głosowania, różnią się w zależności od kraju i epoki. Warto zatem przyjrzeć się bliżej kilku państwom i przesłankom, które przesądziły o wprowadzeniu przymusu wyborczego. Belgia, Argentyna i Tajlandia wydają się być dobrymi przykładami, zapewniającym zróżnicowany dobór przypadków zarówno pod względem geograficznym, kulturowym, jak i czasowym⁷.

W Belgii głosowanie obowiązkowe ustanowiono za pomocą poprawki do konstytucji w 1893 r. Najważniejszą przyczyną przyjęcia tej instytucji było dążenie do możliwie pełnego odzwierciedlenia poglądów i nastrojów społecznych, co miałoby zapewnić parlamentowi reprezentatywność i silną legitymację demokratyczną. Podnoszono także argument, że prawa i obowiązki obywatelskie są wzajemnie powiązane, a obywatele chcąc korzystać z pełni praw, powinni również wypełnić swoje zobowiązania wobec państwa. Niektórzy politolodzy podają, że ważną motywacją była także chęć zagwarantowania, by partie nie płaciły potencjalnym wyborcom swoich przeciwników za powstrzymanie się od udziału w głosowaniu. Członkowie elit politycznych byli też przekonani, że obowiązek głosowania obniży koszty kampanii wyborczych, gdyż przymus prawny zastąpi wymagającą nakładów finansowych kampanię nakłaniającą elektorat do pójścia do urn. Przymus wyborczy długo był powszechnie akceptowany i cieszył się szerokim poparciem zarówno w społeczeństwie, jak i wśród elit politycznych. Dopiero w latach 70. przez Belgię przetoczyła się debata publiczna na temat zasadności obowiązywania przymusu wyborczego, wywołana wycofaniem się z tego rozwiązania przez Holandię. Przymus prawny obowiązuje jednak w Belgii dotychczas i cieszy się dużą akceptacją, choć co pewien czas tematyka powraca i staje się przedmiotem publicznej dyskusji.

W Argentynie przymus głosowania został wprowadzony w 1912 r., jako część tzw. prawa Sáenz Peña, które zdemokratyzowało wiele aspektów prawa wyborczego. Przed reformą argentyński system wyborczy był nieefektywny, często dochodziło do nadużyć i korupcji, a partie znajdujące się na

⁷ S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 29–35.

lewo od centrum sceny politycznej miały niewielkie szanse na odniesienie sukcesu wyborczego. Zarówno elity polityczne, jak i instytucje państwowe nie cieszyły się zaufaniem społecznym, a parlament nie był reprezentatywny dla przekroju całego społeczeństwa. Prezydent Roque Sáenz Peña chcąc przywrócić wiarygodność instytucjom i zapewnić im silniejszą legitymację, zdecydował się na przeforsowanie reformy wyborczej. Wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego (dla mężczyzn) i obowiązkowego głosowania miało też zapobiec groźbie lewicowej rewolty – bowiem radykałowie (*Unión Cívica Radical*, Radykalna Unia Obywatelska), niemający dotąd reprezentacji w ciałach przedstawicielskich, mieli zostać włączeni w system instytucjonalny, a ich postulaty miały trafić do głównego obiegu politycznego, tak aby nie dopuścić do istnienia antysystemowej opozycji zagrażającej stabilności całego państwa. Przymusowe głosowanie było zresztą postulatem samych radykałów, zaakceptowanym przez prezydenta. Zgodnie z założeniami reforma przyczyniła się do włączenia szerokich mas w życie polityczne oraz korzystnie wpłynęła na stabilność systemu politycznego. Radykałowie stali się silną partią polityczną, a ich lider Hipólito Yrigoyen dwukrotnie wygrał wybory prezydenckie. Przypadek argentyński jest zatem ciekawy, gdyż reformy wyborcze (w tym przymus głosowania) zostały zastosowane jako środek zaradczy w sytuacji kryzysu życia politycznego, co więcej, zostały wprowadzone przez siłę polityczną, która – patrząc z punktu widzenia interesów partyjnych, a nie państwowych – w wyniku zmian straciła.

Ostatnim państwem, które wprowadziło przymusowe głosowanie (w 1997 r.), jest Tajlandia. Regulacja ta była częścią całościowej reformy ustroju politycznego, służącej usprawnieniu mechanizmów demokratycznych. Po latach politycznej niestabilności elity tajlandzkie zdecydowały się przeprowadzić reformę, której zwieńczeniem było przyjęcie nowej konstytucji w 1997 r. Podobnie jak w Argentynie przymus wyborczy stał się jednym z elementów zmian wpisujących się w gruntowną reformę ustrojową, zmierzającą do zwiększenia legitymacji instytucji publicznych. Obowiązkowe głosowanie służyło też zmniejszeniu procederu handlu głosami – ze względu na zwiększenie skali uczestnictwa w wyborach kupowanie głosów miało stać się niemożliwe, a przynajmniej bardzo utrudnione.

Spoglądając na genezę i rozwój przymusu wyborczego na przełomie XIX i XX wieku oraz w okresie między I a II wojną, można wnioskować, że obowiązkowe głosowanie było częścią gruntownych reform demokratyzujących prawo wyborcze, a jego wprowadzenie (podobnie jak np. przyjmowanie ordynacji proporcjonalnej) było postrzegane jako środek umożliwiający osiągnięcie zrównoważonych, reprezentatywnych wyników głosowania.

Impulsem dla wprowadzenia przymusu wyborczego może być także dążenie do usprawnienia działania instytucji demokratycznych i zwiększenia ich legitymacji oraz chęć przezwyciężenia kryzysu ustrojowego. Kwestia interesów partyjnych również może odgrywać istotną rolę przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu przymusu wyborczego. W przeszłości za tym rozwiązaniem były przede wszystkim siły konserwatywne, gdyż uważały, że partiom radykalnym i lewicowym łatwiej przekonać elektorat za pomocą demagogicznej agitacji lub oddziaływania za pośrednictwem związków zawodowych⁸. Partie lewicowe bowiem z racji swych relacji ze związkami zawodowymi były w stanie mobilizować do stawienia się przy urnach rzesze robotników i tym samym wywierać znaczący wpływ na wynik głosowania. Obowiązek głosowania miał zatem przyczynić się do zrównoważenia siły partii lewicowych i był korzystny z punktu widzenia partii konserwatywnych, niemających możliwości mobilizowania szerokich mas. Obecnie sytuacja odwróciła się – to raczej partie konserwatywne są przeciwnikami obowiązkowego głosowania, gdyż ich elektorat głosuje chętniej niż gorzej usytuowani pod względem społeczno-ekonomicznym wyborcy szeroko rozumianej lewicy.

Przymus głosowania bywa traktowany jako mechanizm pomagający stworzyć aktywne społeczeństwo, biorące czynny udział w życiu politycznym państwa (jak stwierdził wspomniany wcześniej prezydent Sáenz Peña: *Nie wystarczy gwarancja możliwości głosowania, trzeba stworzyć elektorat*⁹). Warto też zauważyć, że na decyzję o przyjęciu obowiązku głosowania wpływają nie tylko czynniki wewnątrz krajowe, ale także aspekt międzynarodowy. Gdyby spojrzeć na mapę przedstawiającą zasięg przymusu wyborczego (obecny i historyczny) i analizując chronologię jego rozwoju, łatwo dostrzec zjawisko, które można określić mianem dyfuzji regionalnej. W niektórych obszarach głosowanie obowiązkowe jest znacznie bardziej popularne niż gdzie indziej – często bowiem przyjęcie obowiązku przez dane państwo budziło zainteresowanie krajów bliskich pod względem geograficznym bądź kulturowym, które także decydowały się przyjąć wzorce podpatrzone u sąsiada. Zjawisko to szczególnie wyraźnie widać w Ameryce Łacińskiej. Podobna sytuacja miała miejsce w Europie na przełomie XIX i XX wieku, gdy przymusowe głosowanie rozprzestrzeniło się na kolejne państwa Beneluksu i – o ile pokusić się o stworzenie takiej kategorii – państwa alpejskie (Liechtenstein oraz część kantonów szwajcarskich, państw niemieckich i landów austriackich).

⁸ A. Żukowski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 114.

⁹ [Za:] S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 31.

Tabela 1. Przymus wyborczy na świecie – stan aktualny

Państwo	Data przyjęcia	Sankcja	Konstytucjonalizacja
Europa			
Belgia	1893	tak	tak
Cypr	1960	tak	nie
Grecja	1929	nie	tak
Luksemburg	1919	tak	nie
Szwajcaria (kanton Schaffhausen)	1903	tak	tak
Turcja	1982	tak	tak
Ameryka Południowa i Środkowa			
Argentyna	1912	nie	tak
Boliwia	1924	tak	tak
Brazylia	1932	nie	tak
Chile	1925	tak	tak
Dominikana	1966	nie	tak
Ekwador	1929	tak	tak
Gwatemala	1965	nie	tak
Honduras	1984	nie	tak
Kostaryka	1936	nie	tak
Meksyk	1917	nie	tak
Panama	1928	nie	tak
Paragwaj	1967	nie	tak
Peru	1931	tak	tak
Salwador	1950	nie	tak
Urugwaj	1924	tak	tak
Wenezuela	1958	nie	nie
Azja i region Pacyfiku			
Australia	1924	tak	nie
Fidżi	1990	tak	tak
Laos	1989	bd.	nie
Nauru	1965	tak	nie
Singapur	1958	tak	nie
Tajlandia	1997	tak	tak
Afryka i Bliski Wschód			
Egipt (dotyczy tylko mężczyzn)	1956	tak	nie

Źródło: S. Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo–New York–Paris 2009, s. 36.

Jak wynika z tabeli 1, ponad połowa państw, w których głosowanie jest obecnie obowiązkowe, to państwa Ameryki Łacińskiej. Biorąc pod uwagę kryterium umiejscowienia regulacji w systemie źródeł prawa, w ponad 2/3 państw jest to przepis na poziomie konstytucyjnym (w tym w niemal wszystkich państwach Ameryki Łacińskiej). Ponad połowa państw przewiduje sankcję za absencję wyborczą. Niemal tyle samo państw wprowadziło

regulację przed i po II wojnie światowej. Wśród państw stosujących przymus wyborczy są zarówno tzw. stare demokracje (np. Australia, Belgia), nowe demokracje (np. Argentyna, Chile), półdemokracje (np. Honduras, Wenezuela), jak i państwa niedemokratyczne (np. Egipt, Singapur)¹⁰. Jak zatem widać, zróżnicowanie pod względem wszelkich kryteriów jest znaczne i niełatwo wyprowadzić ogólne wnioski czy kategorycznie nakreślić główne tendencje dotyczące przymusu wyborczego. Mówić o ogólnych prawidłowościach jest tym trudniej, że również państwa stosujące przymusowe głosowanie bardzo różnią się między sobą (pod względem dziedzictwa cywilizacyjnego, doświadczeń historycznych, tradycji demokratycznych, reżimu politycznego, stopnia zorganizowania społeczeństwa obywatelskiego czy poziomu rozwoju gospodarczego). Liczni badacze zastanawiali się, co warunkuje wprowadzanie przymusu wyborczego w pewnych państwach i podejmowali próby powiązania obecności tej zasady z różnymi uwarunkowaniami, jednak żadne z proponowanych wyjaśnień nie wydało się przekonujące i nie zyskało szerokiego uznania. Próbowano łączyć wprowadzenie przymusu z czynnikami religijnymi (w zdecydowanej większości dwudziestu dziewięciu państw dominuje katolicyzm), statusem postkolonialnym, wielkością populacji (najczęściej są to państwa o niewielkiej liczbie ludności). Obecnie politolodzy są zgodni, że państwa, w których obowiązuje przymus wyborczy, różnią się od siebie i trudno jest doszukiwać się jednej, wspólnej przyczyny, która determinowałaby stosowanie obowiązku głosowania¹¹. Podejmowanie decyzji o wprowadzeniu obowiązkowego głosowania należy zatem analizować, biorąc pod uwagę raczej warunki i okoliczności w danym państwie w konkretnym momencie historycznym. Doszukiwanie się wspólnego, „ogólnoświatowego” schematu nie przyniosło rezultatu.

Praktyka funkcjonowania

Sarah Birch proponuje typologię przymusu głosowania, w której bierze pod uwagę dwie zmienne: sankcję (podział przymusu wyborczego na sankcjonowany i niesankcjonowany) oraz rodzaj przymusu (formalny, czyli prawny, oraz nieformalny, czyli polityczny). W ten sposób każde państwo i jego system wyborczy można przypisać do jednej z czterech powstałych w ten sposób grup: system formalnego przymusu z sankcją (m.in. Belgia, Australia), system nieformalnego przymusu z sankcją (m.in. Związek Ra-

¹⁰ A. Żukowski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s.113.

¹¹ S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 38.

dziecki, Korea Północna), system formalnego przymusu bez sankcji (m.in. Grecja, Wenezuela) oraz system nieformalnego przymusu bez sankcji (większość państw, w tym m.in. Polska, Stany Zjednoczone)¹².

Procedury dotyczące przymusu wyborczego są różnorodne. Obowiązkowe głosowanie może dotyczyć tylko określonego rodzaju wyborów krajowych (np. tylko wyborów parlamentarnych), może też być zróżnicowane ze względu na formę państwa (np. stosuje się tylko w wybranych jednostkach administracyjnych). Stosunkowo nowym rozwiązaniem dla instytucji głosowania przymusowego jest możliwość rozciągnięcia obowiązku głosowania na wybory o zasięgu ponadnarodowym – w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których obowiązuje przymus wyborczy w wyborach krajowych, stosuje się go także w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przymus wyborczy może dotyczyć nie tylko wyborów bezpośrednich, ale także głosowania pośredniego (kolegium elektorskie w wyborach do francuskiego Senatu)¹³. W Belgii przymus wyborczy może dotyczyć nie tylko obywateli tego państwa, ale i obcokrajowców – dzieje się tak w sytuacji, gdy osoba nieposiadająca obywatelstwa belgijskiego zarejestruje się w spisie wyborców (rzecz jasna głosować musi tylko w tych wyborach, do których jest uprawniona, a więc w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego).

Żadne z państw stosujących przymus głosowania nie wymaga udziału w głosowaniu od wszystkich swoich obywateli. Państwa przewidują wyjątki, zwalniając z uczestnictwa w wyborach pewne kategorie osób. Katalog tych wyjątków oraz usprawiedliwień akceptowanych przez władze w wypadku niewzięcia udziału w głosowaniu jest dość szeroki¹⁴. Z obowiązku głosowania zwolnione są osoby starsze (np. w Ekwadorze i kantonie Schaffhausen obywatele w wieku powyżej 65 lat, w Argentynie, Boliwii, Brazylii, Peru i na Cyprze powyżej 70 lat, w Luksemburgu powyżej 75 lat), a w niektórych wypadkach także najmłodszy wyborcy – np. w Brazylii obowiązkowi głosowania nie podlegają – o ile nie zarejestrują się w spisie wyborców – osoby w wieku 16–18 lat. Równie często z obowiązku głosowania automatycznie zwolnione są osoby niedołączone. W niektórych państwach w głosowaniu nie muszą brać udziału analfabeci (Brazylia i Ekwador). Niektóre kraje, jak np. Australia, dopuszczają absencję wyborczą z pobudek religijnych (sprzeciw sumienia). Od udziału w głosowaniu zwalniają również rozmaite zdarzenia o charakterze przypadkowym lub naturalnym (siła wyższa), które w Bo-

¹² *Ibidem*, s. 4.

¹³ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 63.

¹⁴ S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s.10–14.

liwii zdefiniowane są jako „nieprzewidziane przyczyny lub okoliczności pozostające poza kontrolą”, a w kantonie Schaffhausen i w Ekwadorze jako „nieszczęścia osobiste”. Kolejną kwestią, w znacznej mierze o znaczeniu historycznym, jest zwolnienie kobiet z obowiązkowego głosowania. W wielu państwach w chwili wprowadzenia przymusu wyborczego kobiety nie miały praw wyborczych, a późniejsze zdobycie przez nie praw wyborczych nie zawsze pociągało za sobą objęcie ich przymusem głosowania. Działo się tak przede wszystkim w państwach latynoamerykańskich. Na przykład w Gwatemali przymus wyborczy obowiązywał mężczyzn od chwili wprowadzenia powszechnego prawa wyborczego (1894 r.), natomiast kobiety mimo uzyskania prawa wyborczego w 1954 r. przymusem wyborczym objęte zostały dopiero w 1981 r. Obecnie Egipt jest jedynym państwem, które czyni rozróżnienie między płciami pod względem obowiązku głosowania. Od 1956 r. mężczyźni podlegają przymusowi wyborczemu, natomiast dla kobiet uczestnictwo w głosowaniu jest dobrowolne.

Liczne państwa obwarowują przymus głosowania sankcjami, które w razie niespełnienia obowiązku są wymierzane obywatelowi. Wśród kar najczęściej stosuje się grzywnę lub rozmaite drobne dolegliwości, znacznie rzadziej naganę, pozbawienie praw wyborczych lub pozbawienie wolności. Najpowszechniejszą formą sankcji są grzywny. Ich wysokość jest zróżnicowana i waha się od symbolicznej kwoty trzech franków szwajcarskich w kantonie Schaffhausen do 100 euro (a w określonych wypadkach nawet więcej) w Luksemburgu. Niektóre państwa stosują mechanizm umożliwiający stopniowanie wysokości grzywny, która rośnie wraz z każdą kolejną nieobecnością. W Belgii grzywna za pierwszą nieobecność wynosi 25–50 euro, a za kolejne 50–125 euro. W Luksemburgu w razie wielokrotnej nieobecności grzywna może wzrosnąć z początkowych 100 euro nawet do 1000 euro. Praktyka wskazuje, że koszty egzekucji grzywien są często wyższe od wpływów z nich, co czyni je nieopłacalnymi i powoduje, że stopniowo odchodzi się od ich stosowania. W Australii komisje wyborcze karzą grzywną tylko niewielką część spośród niegłosujących, przeważnie tych, którzy nie podali usprawiedliwienia swojej nieobecności (po wyborach parlamentarnych w 2004 r. grzywnę zapłaciło 53 tys. spośród 685 tys. niegłosujących). Pozbawienie wolności za nieobecność na głosowaniu jest karą stosowaną bardzo rzadko, choć kilka państw przewiduje taką możliwość. W Australii osoby odmawiające uiszczenia grzywny mogą zostać pozbawione wolności na jeden lub dwa dni (np. po wyborach w 1993 r. taka kara spotkała 43 osoby), jednakże kara ta jest stosowana nie za nieuczestniczenie w wyborach, lecz za niezapłacenie grzywny.

Inną kategorią sankcji wymierzonych w niegłosujących są te, które mają na celu wnieść pewne dolegliwości w życie społeczne bądź relacje jednost-

ka-państwo. I tak, wśród sankcji może znaleźć się nieudzielenie pożyczki lub kredytu przez bank państwowy (Brazylia) czy odmowa załatwienia spraw w urzędach publicznych (Peru). Formą społecznego potępienia może być udzielenie przez władze w formie pisemnej nagany bądź upomnienia (metoda niegdyś często stosowana w Belgii wobec osób, które zanotowały pierwszą absencję wyborczą). Natomiast we Włoszech (w czasie kiedy obowiązywał przymus) lista obywateli, którzy nie głosowali, była podawana do publicznej wiadomości (np. wywieszona w lokalu wyborczym bądź urzędzie miejskim). Obywatele niegłosujący mogą mieć też utrudniony dostęp do posad czy awansu w administracji państwowej (np. w Argentynie przez 3 lata po wyborach, w których nie wzięli udziału) lub mogą spotkać się z odmową przy próbie zapisania dziecka do przedszkola państwowego. W Grecji trudności mogą dotyczyć uzyskania paszportu czy prawa jazdy, podobnie zresztą jak w Boliwii, gdzie bez zaświadczenia o uczestnictwie w głosowaniu obywatele przez 90 dni po wyborach nie mogą uzyskać paszportu.

W kilku państwach niegłosowanie może doprowadzić do ograniczenia praw obywatelskich. W Belgii obywatel, który nie wziął udziału w czterech głosowaniach w ciągu 15 lat, może zostać usunięty ze spisu wyborców na 10 lat. W Singapurze osoby niegłosujące są automatycznie usuwane ze spisu wyborców, a ponowne wpisanie na listę wymaga wniesienia opłaty. W kilku krajach osoby niekorzystające z czynnego prawa wyborczego nie mogą również korzystać z biernego prawa wyborczego (Argentyna, Brazylia, Boliwia, Singapur, Tajlandia). U podstaw takiego rozwiązania leży założenie, że skoro obywatel nie realizuje obowiązku obywatelskiego, jakim jest głosowanie, to nie powinien cieszyć się pełnią praw obywatelskich.

W państwach stosujących sankcję wobec niegłosujących istnieje możliwość usprawiedliwienia swojej absencji. Na przykład w Australii niegłosujący obywatel otrzymuje od komisji wyborczej zapytanie o przyczynę absencji i ewentualna kara grzywny zostaje nałożona dopiero w razie odrzucenia usprawiedliwienia. W praktyce jednak właściwie wszystkie usprawiedliwienia są uwzględniane, a grzywną ukarane zostają tylko osoby niepodające usprawiedliwienia. Natomiast w większości państw usprawiedliwienie nieobecności zależy od inicjatywy obywatela, który chcąc uniknąć grzywny, powinien przedstawić stosownym władzom powody swojej nieobecności przy urnie wyborczej. Absencja może być usprawiedliwiona z ważnych przyczyn, takich jak choroba lub podróż (np. w Chile nieobecność jest usprawiedliwiona, jeśli w dniu wyborów obywatel znajdował się ponad 200 km od swojego lokalu wyborczego, na Cyprze odległość ta wynosi 50 mil, a w Peru zwolnieni są wyłącznie przybywający poza krajem ze względu na wyjazd na leczenie lub studia). Jak pokazuje praktyka, wła-

dze w zdecydowanej większości uznają usprawiedliwienia przedstawiane przez niegłosujących, nie wymagając wcale dowodów w postaci dokumentów (np. bilety, zwolnienie lekarskie). Łatwość usprawiedliwienia absencji i brak wymogu uwiarygodnienia stosownymi dokumentami prowadzą do wniosku, że już sama konieczność przedstawienia usprawiedliwienia w zamysle władz stanowi wymierzenie dolegliwości i wystarczającą karę dla niegłosującego obywatela.

Warto pamiętać, że państwo może wpływać na podwyższanie frekwencji wyborczej, nie tylko ustanawiając prawny przymus głosowania, lecz także stosując metody pozytywne. Takie działania mogą odegrać ważną rolę w zwiększaniu aktywności wyborców, zachęcając elektorat do licznego stawiennictwa w lokalach wyborczych poprzez oferowanie pakietu rozwiązań mających ułatwić udział w głosowaniu. Dobry przykład stanowi Australia, której system wyborczy jest bardzo przyjazny wyborcom. Głosowanie odbywa się przez cały weekend, dopuszcza się głosowanie drogą pocztową, głos można oddać w dowolnym obwodzie wyborczym macierzystego stanu, a w rejonach słabo zaludnionych obywatele mogą głosować już na kilka dni przed terminem wyborów w specjalnie do tego powołanych komisjach. Natomiast Kolumbia, jedno z nielicznych państw latynoamerykańskich, które nie poszło w ślady swoich sąsiadów i nie stosuje obowiązkowego głosowania, w 1997 r. wprowadziła kilka zachęt dla osób uczestniczących w wyborach, np. skrócona służba wojskowa czy niższe opłaty za niektóre usługi w sferze publicznej¹⁵.

Wśród innych zachęt i ułatwień mogących przyczynić się do wzrostu frekwencji warto wskazać automatyczną rejestrację do spisu wyborców (w niektórych krajach, aby móc głosować, trzeba wcześniej samodzielnie zarejestrować się), możliwość głosowania przez pośrednika dla osób nie mogących stawić się przy urnie, *e-voting*. Przeciwnieństwo rozwiązań wychodzących naprzeciw wyborcy można znaleźć w systemie chilijskim, gdzie około miliona osób (na 16 mln mieszkańców) nie figuruje nawet w spisach wyborców. Aby móc głosować, konieczne jest bowiem samodzielne zarejestrowanie się w spisie wyborców, natomiast znalezienie się w nim zobowiązuje do uczestnictwa w wyborach pod karą grzywny. Dlatego też wielu młodych ludzi, nie chcąc podlegać przymusowi wyborczemu po osiągnięciu pełnoletniości, nie dokonuje rejestracji¹⁶.

Żadnych sankcji nie przewiduje się w Meksyku, Kostaryce, Dominikanie, Salwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Panamie, Paragwaju i Wenezueli.

¹⁵ *Ibidem*, s. 15–16.

¹⁶ A. Żukowski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 119.

Należy jednak zauważyć, że nawet w państwach stosujących kary wobec niegłosujących są one raczej symboliczne. Wiele z przewidywanych przez prawo sankcji nie jest stosowanych obecnie w praktyce bądź są stosowane bardzo wstrzemięźliwie (np. tylko wobec osób długotrwale uchylających się od głosowania). Funkcjonowanie przymusu głosowania przy jednoczesnym braku sankcji (bądź egzekwowaniu jej w powściągliwy sposób) należy zatem odbierać jako deklarację intencji ze strony państwa. W ten sposób podkreśla ono wagę wyborów i stara się promować powszechną aktywność obywateli w życiu publicznym. Wstrzymywanie się władz od egzekwowania kar ma też wymiar pragmatyczny – koszty obciążenia grzywnami i późniejszego egzekwowania ich przy dziesiątkach lub setkach tysięcy niegłosujących oznaczają duże obciążenie dla aparatu państwowego. Choć z drugiej strony warto pamiętać, że jeśli sankcje są przewidziane przez prawo a państwo ich nie egzekwuje, to narusza w ten sposób powagę i wiarygodność prawa.

Uczynienie z obowiązku głosowania normy prawnej wraz z groźbą zastosowania określonych sankcji wpływa pozytywnie na wzrost frekwencji wyborczej. Państwa, gdzie udział w głosowaniu jest dobrowolny, notują zazwyczaj niższą frekwencję. Z porównania frekwencji w państwach, w których obowiązek głosowania jest obwarowany egzekwowaną sankcją, oraz w państwach, w których głosowanie jest dobrowolne, wynika, że w tych pierwszych frekwencja jest średnio o 15 pkt proc. wyższa. Natomiast w porównaniu państw egzekwujących sankcje nierygorystycznie bądź w ogóle niepodejmujących działań w tym zakresie frekwencja jest o ponad 6 pkt proc. wyższa niż w państwach niestosujących przymusu. Według analiz holenderskiego politologa Arenda Lijpharta prawny obowiązek wyborczy jest przyczyną frekwencji wyższej o 7 do 16 pkt proc.¹⁷ Wprowadzenie prawnego obowiązku głosowania przynosi efekt w postaci znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej. W Australii reforma spowodowała wzrost frekwencji z 64,2% do 94,6%, w Belgii różnica była jeszcze większa, gdyż frekwencja z 48% w 1892 r. zwiększyła się do 94% w 1894 r. Frekwencja wzrosła także w Holandii, choć odsetek głosujących był w tym państwie wysoki nawet przy całkowitej dobrowolności (wzrost z 84,5% do 91,4%). W Turcji frekwencja podniosła się z 70,4% do 92,3%, w Urugwaju zwiększyła się o 17 pkt proc., a w Kostaryce o 15 pkt proc. Argentyńska reforma wyborcza przyczyniła się do niezwyklego wprost wzrostu uczestnictwa – frekwencja wynosząca zazwyczaj około 5% zwiększyła się do 62,9% w wyborach w 1914 r. Był to skutek nie tylko samego przymusu prawnego, lecz przede wszystkim za-

¹⁷ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 66.

przestania bojkotu wyborów przez zwolenników partii radykalnej po tym, jak dokonano reformy ustrojowej¹⁸.

Z kolei odejście od przymusu wyborczego najczęściej owocuje pogorszeniem frekwencji. W Holandii zniesienie obowiązku w 1970 r. poskutkowało gwałtownym spadkiem frekwencji (z 94,9% w 1967 r. do 79,1% w 1971 r.), jednak od końca lat 70. frekwencja zaczęła rosnąć i ustabilizowała się na poziomie gorszym o blisko 7 pkt proc. niż pod koniec obowiązywania przymusu prawnego. Natomiast wycofanie się z obowiązku wyborczego w Liechtensteinie (2004 r.) i trzech landach austriackich (1992 r.) nie wywarło znaczącego wpływu na aktywność wyborców – frekwencja w tych krajach spadła odpowiednio o zaledwie 0,2 pkt proc. i niespełna 4 pkt proc.¹⁹.

Choć oddziaływanie prawnego przymusu wyborczego na frekwencję wyborczą jest niewątpliwe, to jednak błędem byłoby przecenianie tego czynnika. W niektórych państwach wysoka frekwencja wydaje się wcale nie wynikać bezpośrednio z prawnego przymusu, lecz raczej z silnego poczucia świadomości obywatelskiej i wysokiego poziomu kultury politycznej. Politolodzy i socjologowie dowodzą, że np. Belgowie czy Australijczycy, obywatele krajów o długiej i dobrze zakorzenionej tradycji obywatelskiej, stawiają się licznie przy urnach, ponieważ jest to kwestia raczej przyzwyczajenia wynikającego z zainteresowania sprawami publicznymi i przekonania o wartości udziału w procedurach demokratycznych niż narzuconego prawem obowiązku. Przy okazji sondażu mającego na celu ustalenie ewentualnego spadku frekwencji wyborczej w wypadku rezygnacji z przymusu wyborczego, w Belgii 26% respondentów zadeklarowało, że w takiej sytuacji nigdy by nie uczestniczyło w wyborach, a 13% głosowałoby czasami. W Australii natomiast 67% ankietowanych stwierdziło, że będzie „stanowczo głosować”, 18%, że „prawdopodobnie” weźmie udział w głosowaniu, a niespełna 6% odpowiedziało „może tak, może nie”. W Brazylii natomiast, zgodnie z danymi sondażowymi, spadek frekwencji mógłby wynieść nawet 40%²⁰.

Debata na temat przymusu wyborczego. Argumenty za i przeciw

W debacie dotyczącej zasadności stosowania przymusu wyborczego można odnaleźć wiele wątków, które wykraczają poza samą procedurę i splatają się z zagadnieniami tak fundamentalnymi, jak istota demokra-

¹⁸ S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 80–81.

¹⁹ *Ibidem*, s. 86–87.

²⁰ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 66.

cji, istota praw i wolności obywatelskich oraz związek między nimi. Argumenty dotyczące zasadności instytucji obowiązkowego głosowania, które pojawiają się w toku debaty publicznej, można bowiem podzielić na trzy grupy. Pierwsza kategoria to motywy odwołujące się do problematyki praw i obowiązków obywatelskich, druga to kwestie związane z demokratyczną legitymacją, a trzecia to racje dotyczące rezultatów i konsekwencji obowiązywania przymusu. Warto przytoczyć najważniejsze argumenty za i przeciw, jakie padają z obu stron²¹.

Analizując pierwszą ze wspomnianych kategorii, trzeba zauważyć, że znaczna część sporów koncentruje się wokół tego, czy udział w głosowaniu jest prawem, czy obowiązkiem? Choć większość uczestników i znawców życia politycznego zgadza się, że uczestnictwo w wyborach stanowi obowiązek moralny, to jednak wiązanie go z przymusem prawnym budzi opór niektórych. Zwolennicy przymusowego głosowania dowodzą, że obowiązki są w sposób nierozłączny powiązane z prawami, a udział w wyborach jest jednym z najważniejszych przejawów postawy obywatelskiej (dla większości obywateli pozostaje nawet jedyną formą uczestnictwa w życiu politycznym), moralnym zobowiązaniem wobec państwa i współobywateli. W głosowaniu powinna znajdować też swój wyraz równość obywateli – wszyscy członkowie społeczeństwa mają obowiązek uczestniczyć w wyborach, bo wszystkich dotyczą skutki podjętych w głosowaniu decyzji. Stronnicy obowiązku wyborczego dowodzą też, że przymus prawny jest we współczesnych państwach wszechobecny, często nawet do tego stopnia, że obywatele nie postrzegają go jako obciążenia (np. obowiązkowa edukacja). Współczesne państwo wymaga od swoich obywateli ponoszenia wielu innych obciążeń, których uzasadnieniem jest dobro pozostałych współobywateli (np. kontrola bezpieczeństwa na lotniskach, obowiązek zapinania pasów w samochodzie), zatem obowiązek udania się do urn wcale nie jawi się jako najbardziej dokuczliwy z nich. O przymusie głosowania wypowiedział się też w 1971 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka, orzekając, że przymus wyborczy nie narusza wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), pod warunkiem że wyborcy mogą oddać głos nieważny bądź wrzucić do urny niewypełnioną kartę do głosowania.

Przeciwnicy uznają natomiast, że obecność prawa do głosowania dowodzi, że istnieje również prawo do niegłosowania, a obywatele nie mogą zostać pozbawieni takiej możliwości, gdyż narusza to wolność jednostki. Choć głosowanie jest obowiązkiem moralnym, to jednak nie ma potrzeby

²¹ [Za:] S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 40–57.

przekształcać go w obowiązek wymagany przez prawo. Naruszenie wolności jednostki jest bowiem dopuszczalne tylko wówczas, gdy dana jednostka sama narusza wolność innych, tymczasem w przypadku braku uczestnictwa w wyborach tak się nie dzieje. Niektórzy badacze wypowiadają się przeciw obowiązkowemu głosowaniu, gdyż współcześnie polityka jest materią na tyle skomplikowaną, a tempo życia jest tak duże, że obywatele nie chcą i nie są w stanie brać udziału w życiu politycznym, tym bardziej że wpływ poszczególnych głosujących na ostateczny wynik głosowania jest iluzoryczny²².

Inną osią sporu jest kwestia legitymacji demokratycznej. Po tym, jak w Belgii w 1843 r. zagłosowało zaledwie 14% uprawnionych, doszło do debaty na temat reprezentatywności i legitymacji politycznej wybranego w taki sposób ciała przedstawicielskiego. Niska frekwencja wyborcza wpływa bowiem niekorzystnie na demokratyczną legitymację instytucji politycznych i jej członków, a także negatywnie oddziałuje na reprezentatywność składu wybranego ciała (sytuacja może być jeszcze gorsza, jeśli z niską frekwencją zbiega się ordynacja większościowa). Przy przymusie głosowania wszyscy obywatele są zobowiązani do dania wyrazu swoim poglądom i wniesienia wkładu w wybór reprezentantów. Obowiązek głosowania może zatem stanowić mechanizm, dzięki któremu skład ciała przedstawicielskiego będzie bardziej reprezentatywnie odzwierciedlał poglądy i nastroje w społeczeństwie oraz pozytywnie wpływał na legitymację instytucji politycznych i samych polityków.

Obowiązkowe głosowanie stanowi też próbę rozwiązania problemu, znanego w naukach społecznych jako efekt *gapowicza* (ang. *free rider problem*). W myśl tej społeczno-ekonomicznej koncepcji *gapowiczem* jest osoba, która korzysta z dóbr i usług w stopniu większym niż jej udział w koszcie ich wytworzenia. Demokratyczny system wyborczy i możliwość wybrania reprezentantów w wolnych wyborach są zgodnie ze wspomnianą koncepcją dobrami publicznymi, z których wszyscy obywatele czerpią korzyści, lecz do których nie wszyscy wnoszą swój wkład. Przymus wyborczy powoduje natomiast, że koszt związany z wytworzeniem dobra publicznego (w tym wypadku: głosowanie w celu wyłonienia reprezentantów) jest taki sam dla wszystkich członków społeczeństwa.

Przeciwnicy obowiązku głosowania wskazują, że rozwiązanie to może przyczynić się do zmniejszenia legitymacji procesu wyborczego, np. w sytuacji gdyby jego wprowadzenie spotkało się z silnym sprzeciwem spo-

²² L. Lomasky, G. Brennan, *Is There a Duty to Vote? Social Philosophy and Policy*, cyt. [za:] S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 44.

lęcznym. Ważnym argumentem przeciwko jest też wzrost liczby głosów oddanych w sposób nieprzemyślany, na przypadkowe podmioty. Przymus prawny może bowiem prowadzić do wzrostu liczby głosów nieważnych, oddanych jako „głosy protestu”. Pokrewną kwestią jest oddawanie głosów na przypadkowo wybrane listy i osoby (tzw. ośle głosy, ang. *donkey ballots*, lub głosy na chybił trafił, ang. *random votes*). W razie zaistnienia takiego zjawiska w dużej skali legitymacja wybranych przedstawicieli może być podważana. W reżimie przymusowego głosowania do urn udają się wyborcy, którzy w warunkach dobrowolności nie zdecydowaliby się na uczestnictwo w głosowaniu, niemający wyrobionego zdania i niedysponujący wiedzą i miarodajną oceną zjawisk politycznych. Zdaniem części badaczy włączenie do głosowania osób niezainteresowanych sprawami publicznymi, o niskim poziomie wiedzy o polityce nie wpływa pozytywnie na jakość decyzji podejmowanych w procesie wyborczym. Ponadto zmuszanie osób niezainteresowanych polityką do uczestnictwa w wyborach przez zagrożone sankcją przepisy prawne może wywołać negatywną reakcję i doprowadzić do przejścia z pozycji neutralnych do niechęci i kontestowania systemu politycznego, zamiast angażować w bieg procedur demokratycznych.

Kolejna grupa argumentów to kwestie związane z następstwami obowiązku głosowania. Zwolennicy przymusu wyborczego wskazują wyniki badań, z których wynika, że głosujący regularnie odznaczają się wyższym poziomem akceptacji systemu politycznego niż niegłosujący, co może prowadzić do wniosku, że uczestnictwo w akcie głosowania kształtuje bardziej pozytywne nastawienie do instytucji politycznych. Badacze ci dowodzą też, że stosowanie przymusu wyborczego będzie skłaniać osoby dotąd obojętne bądź niekompetentne do zainteresowania sprawami politycznymi, co skutkuje poprawą poziomu świadomości i wiedzy. W takim ujęciu obowiązkowe głosowanie ma zatem stanowić mechanizm mobilizujący i edukujący osoby niechętne dotąd udziałowi w życiu publicznym.

Z drugiej strony jednak udział w obowiązkowym głosowaniu osób, które bez przymusu nie zagłosowałyby, jest przez przeciwników obowiązkowego głosowania uznawany za zagrożenie dla jakości decyzji podejmowanych w procesie wyborczym głosowania, gdyż włącza osoby niezainteresowane, niezaangażowane i niekompetentne. Dobrowolność głosowania stanowi w ich mniemaniu pierwszy mechanizm selekcji, dzięki któremu do urn udają się przede wszystkim osoby przejawiające autentyczne zainteresowanie i wiedzę o polityce, gotowe zadać sobie trud stawienia się w lokalu wyborczym.

Kryterium sprawiedliwości społecznej również pojawia się przy okazji sporów o przymusowe głosowanie. Według zwolenników przymus przy-

czynia się do osiągnięcia bardziej miarodajnych, reprezentatywnych, a przez to bardziej sprawiedliwych wyników głosowania. Niska frekwencja wyborcza prowadzi do zaburzenia rezultatów głosowania przez czynniki socjoekonomiczne. Grupy biedniejsze i społecznie zmarginalizowane głosują mniej licznie niż wyborcy wykształceni i dobrze usytuowani, zatem wyniki głosowania są zniekształcone na korzyść grup uprzywilejowanych. Głosowanie obowiązkowe mogłoby zatem stanowić mechanizm, który przesunąłby wyniki bardziej na korzyść grup nieuprzywilejowanych pod względem statusu socjoekonomicznego, a szeroki udział w wyborach obywateli o niższym statusie socjoekonomicznym i aktywność wszystkich grup społecznych może być zabezpieczeniem przed dominacją mniejszościowych, majątkowo uprzywilejowanych grup i elit²³. Ponadto obywatele pochodzący z grup nieuprzywilejowanych głosując, mogą zaznaczyć swój status równoprawnego członka wspólnoty politycznej (nawet gdyby czyniły to pod wpływem nakazu prawnego). Udział pełnego przekroju społecznego w głosowaniu może też stanowić dla partii politycznych zachętę, aby kształtować program w sposób uwzględniający postulaty i potrzeby wszystkich obywateli. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji błędnego koła; gdy grupy o gorszym statusie materialnym odczuwają, że elity polityczne nie troszczą się o ich interesy, zatem w dniu głosowania pozostają w domach, co prowadzi do tego, że w kolejnych wyborach partie ponownie nie uwzględniają potrzeb tych grup.

Przeciwnicy przymusu polemizują z takim podejściem, dowodząc, że wysoka frekwencja wcale nie jest warunkiem koniecznym do tego, by na scenie politycznej pojawiło się spektrum poglądów. Duże zróżnicowanie ofert politycznych jest możliwe nawet przy umiarkowanym poziomie frekwencji, nie ma bowiem związku między wzrostem frekwencji a pogłębieniem czy rozszerzeniem obszaru zainteresowania partii politycznych.

Wprowadzenie przymusu wyborczego jest najłatwiejszym sposobem na osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej. Oponenci zwracają jednak uwagę, że przymus wyborczy likwiduje tylko skutki braku zaangażowania, natomiast nie odnosi się do przyczyn, które pozostają niezmiennione. Jeśli społeczeństwo jest rozczarowane stanem spraw publicznych, polityką i postawą polityków, jeśli obywatele nie chcą włączać się w życie publiczne, to sztuczne podniesienie frekwencji wyborczej przez wprowadzenie przymusu prawnego zaledwie maskuje problem, nie rozwiązując jego przyczyn. Ludzie głosują, gdyż pragną wywierać wpływ na rząd i bieg spraw politycznych w odniesieniu do problemów, które są dla nich ważne.

²³ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 70.

Niska frekwencja może być zatem symptomem świadczącym, że w odbiorze społecznym scena polityczna nie funkcjonuje tak, jak należy (np. obywatele przestają dostrzegać związek między wyborem dokonany w lokalu wyborczym a obrazem życia politycznego, przedstawiona im oferta polityczna jest nieatrakcyjna). Obowiązek wyborczy podnoszący frekwencję drogą przepisu prawnego (a więc w sposób sztuczny, wymuszony, niewynikający z autentycznego zatroskania sprawami publicznymi) nie jest rozwiązaniem tych problemów, lecz próbą ich ukrycia²⁴. Poziom frekwencji przekazuje ważny komunikat o kondycji demokracji. Wprowadzenie obowiązku wyborczego oznacza natomiast utratę wiarygodnego miernika społecznego rozczarowania i stosunku społeczeństwa do szeroko rozumianego świata polityki i polityków.

Podsumowanie

Spadająca w wielu państwach frekwencja wyborcza sprawia, że środowiska opiniotwórcze zastanawiają się nad przyczynami apatii społecznej oraz starają się znaleźć rozwiązanie, które odwróci negatywny trend. Wprowadzenie przymusu głosowania, często postrzegane jako środek mogący zwiększyć skalę zaangażowania obywateli w życie publiczne i procesy demokratyczne, stało się przedmiotem debaty publicznej w wielu krajach. Jednak obowiązek wyborczy nie w każdym przypadku może być skuteczną receptą na niedostateczne zaangażowanie obywateli. Decyzja o ewentualnym wprowadzeniu przymusu wyborczego musi uwzględniać wiele czynników, jak np. stan kultury politycznej społeczeństwa, doświadczenia historyczne czy stosunek obywateli do prawa i instytucji państwowych.

Zwraca uwagę fakt, że przymusowe głosowanie obowiązuje w państwach bardzo odmiennych od siebie, przez co trudno jest wskazać ogólne tendencje czy mechanizmy determinujące wprowadzenie tej instytucji. Wśród dwudziestu dziewięciu państw stosujących przymus prawny można odnaleźć państwa z kilku kontynentów, o różnych reżimach politycznych, o bardzo odmiennych doświadczeniach historycznych i zróżnicowanej sytuacji społeczno-politycznej. Także przyczyny wprowadzania obowiązku wyborczego różniły się, choć najczęściej stanowiły część szeroko zakrojonej reformy wyborczej czy nawet zmiany ustrojowej.

Przepisy dotyczące przymusu wyborczego różnią się w poszczególnych krajach, choć podstawowe kwestie najczęściej rozwiązane są dość podob-

²⁴ Jak barwnie stwierdza jeden z politologów, wprowadzenie przymusu wyborczego jako odpowiedź na niską frekwencję oznaczałoby ścięcie posłańca przynoszącego złe wieści, [za:] S. Birch, *Full Participation*, *op. cit.*, s. 50.

nie. Przymus może być uregulowany na poziomie konstytucyjnym bądź ustawowym. Niektóre państwa przewidują sankcje za niegłosowanie, lecz często mają one wymiar symboliczny albo nie są egzekwowane rygorystycznie, co sprawia, że stanowią raczej deklarację ideową ze strony państwa (podkreślanie znaczenia aktu wyborczego) niż mają na celu karanie obywateli. Wszystkie państwa przewidują wyjątki od reguły obowiązkowego głosowania i dość podobnie definiują katalog dopuszczalnych zwolnień i usprawiedliwień. Przymus wyborczy pozytywnie wpływa na frekwencję wyborczą, choć nie zawsze wysoka frekwencja wyborcza wynika z obowiązywania przymusu.

Argumenty i kontrargumenty uczestników dyskusji na temat obowiązku głosowania wpisują się w szerszy kontekst sporów dotyczących rozumienia praw i wolności obywatelskich oraz problemu demokratycznej legitymizacji i reprezentacji. Stronnicy przymusu dowodzą, że stanowi moralny obowiązek wobec państwa i społeczeństwa, jest metodą na zwiększenie reprezentatywności i legitymizacji instytucji politycznych i polityków, promuje postawę obywatelską i włącza do sfery publicznej grupy marginalizowane. Przeciwnicy zaś twierdzą, że narusza wolność jednostki i stanowi metodę wymuszenia wzrostu frekwencji wyborczej, podczas gdy problemy leżące u podstaw społecznej apatii, nieufności i niechęci do polityki nadal pozostają nierozwiązane.

Bibliografia

S. Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo –New York–Paris 2009.

M. Cześniak, *Is Compulsory Voting a Remedy? Evidence From the 2001 Polish Parliamentary Election*, ECPR Joint Sessions Workshop on Compulsory Voting, Helsinki, 7–12 maja 2007 r.

L. Hill, J. Louth, *Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness*, 2004, http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Aust%20Pol/Hill&Louth.pdf.

G. Helmke, B. Meguid, *Endogenous Institutions: The Origins of Compulsory Voting Laws*, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/cpworkshop/papers/Meguid.pdf>.

G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3(62.)

A. Lever, *Compulsory Voting: A Critical Perspective*, 2008, http://eprints.lse.ac.uk/23098/1/Compulsory_voting%28LSERO%29.pdf.

K. Lundell, *Partisanship and Political Support: The Impact of Compulsory Voting*, 2007, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/helsinki/ws7/lundell.pdf>.

A. Malkopoulou, *Compulsory Voting in Greece: A History of Concepts in Motion*, 2007, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/helsinki/ws7/malkopoulou.pdf>.

T. Power, *Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil*, *Journal of Politics in Latin America*, 2009, nr 1(1).

A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1(1).