STUDIA

BAS

Biura Analiz Sejmowych
kancelarii sejmu

ISSN 2080-2404 3(27) 2011



Wybrane problemy systemów wyborczych

„Studia BAS" znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla potrzeb oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 6 punktów.

EMIS
EMERGING MARKETS INFORMATION SERVICE
A PRODUCT OF ISI EMERGING MARKETS

EBSCO HOST

POLECAMY RÓWNIEŻ POPRZEDNIE NUMERY KWARTALNIKA „Studia BAS"

Zasada równości i zasada niedyskryminacji
pod redakcją B. Kłos i J. Szymańczak

Innowacyjność polskiej gospodarki
pod redakcją A. Zygierewicz

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce
pod redakcją B. Kłos i D. Stankiewicz

Polityka budżetowa
pod redakcją G. Gołębiowskiego

Polityka oświatowa
pod redakcją M. Korolewskiej i J. Osieckiej-Chojnackiej

Polityka energetyczna
pod redakcją M. Sobolewskiego

Zdrowie Polaków
pod redakcją G. Ciury

Społeczeństwo informacyjne
pod redakcją D. Grodzkiej

Polityka młodzieżowa
pod redakcją G. Zielińskiej

Dzieci z grup ryzyka
pod redakcją J. Szymańczak

Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce
pod redakcją G. Gołębiowskiego i A. Zygierewicz

Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE, t. II
pod redakcją M. Korolewskiej

Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE, t. I
pod redakcją M. Korolewskiej

Studia BAS
Nr 3(27) 2011

Wybrane problemy systemów wyborczych

pod redakcją
Dobromira Dziewulaka

Biuro Analiz Sejmowych
Kancelarii Sejmu

Rada programowa: dr Grzegorz Gołębiowski – przewodniczący,
prof. dr hab. Henryk Dzwonkowski, dr Kamilla Marchewka-Bartkowiak,
dr Piotr Radziewicz, dr Dorota Stankiewicz, dr Adam Szafrański, dr Zofia Szpringer

Kolegium redakcyjne: dr Piotr Russel (redaktor naczelny), dr Dobromir Dziewulak,
Mirosław Gwiazdowicz, Bożena Kłos, Monika Korolewska, Gabryjela Zielińska
(sekretarz redakcji)

Redakcja: Teresa Muś

Skład: Janusz Świnarski

© Copyright by BAS
Warszawa 2011

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3
tel. (22) 694 17 53
faks (22) 694 18 65
e-mail: wydawnictwo_BAS@sejm.gov.pl

Wszystkie zamieszczone artykuły są recenzowane.

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy – Kancelarii Sejmu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiejkolwiek bazie danych.

ISSN 2080-2404

Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu
Druk i oprawa: Wojskowa Drukarnia w Łodzi sp. z o.o.

Spis treści

Wprowadzenie 5

Łukasz Żołądek
Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw 7

Arkadiusz Żukowski
Z problematyki depozytów wyborczych na świecie 31

Bartłomiej Michalak
Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji. Ordynacja doskonała czy niespełnione nadzieje? 51

Marta Czakowska, Paweł Raźny
Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych 73

Jarosław Zbieranek
Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej 93

Michał Czakowski
E-voting *na przykładzie Estonii i Brazylii* 121

Contents

Introduction 5

Łukasz Żołądek
Compulsory voting: origins, operation, pros and cons 7

Arkadiusz Żukowski
Electoral deposit in election law systems in the world 31

Bartłomiej Michalak
Mixed-member electoral systems in Italy and Russia: ideal solution or unfulfilled hopes? 51

Marta Czakowska, Paweł Raźny
Legal status of a campaign committee relating to the principle of equal elections 73

Jarosław Zbieranek
Alternative voting methods in Poland compared with other EU member states 93

Michał Czakowski
E-voting *in Estonia and Brazil* 121

Wprowadzenie

Niniejszy numer „Studiów BAS" poświęcony został wybranym problemom systemów wyborczych. System wyborczy jako fundament każdego państwa w istotnym stopniu decyduje o jego charakterze ustrojowym oraz o kształcie sceny politycznej. System wyborczy opisuje zasady dotyczące trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz określa zasady podziału uzyskanych mandatów. W wyniku aktu wyborczego obywatele wybierają spośród zgłoszonych kandydatów swoich przedstawicieli do organów władzy. Dokonany wybór skutkuje więc konsekwencjami nie tylko politycznymi, ale także związanymi z codziennym życiem wyborcy. Warto zatem spojrzeć na zagadnienia prezentowane w tym zeszycie w szerokiej perspektywie procesów wyborczych. Artykuły tu zebrane mogą stanowić podłoże i przyczynek do dyskusji nad różnymi zagadnieniami związanymi z problematyką wyborczą. Publikacja ta powstała przy współpracy z Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu.

W artykule otwierającym trzeci w roku 2011 numer „Studiów BAS" **Łukasz Żołądek** przedstawił zagadnienia związane z instytucją przymusu wyborczego. Autor wyjaśnia podstawowe pojęcia, prezentuje przymus wyborczy w perspektywie historycznej oraz przedstawia jego stan aktualny. Omawia funkcjonowanie przymusu wyborczego, zwracając szczególną uwagę na zasady przymusowego głosowania, kwestie stosowania sankcji za niegłosowanie oraz wpływ przymusu na frekwencję wyborczą. Autor prezentuje także wątki toczącej się wieloletniej debaty na temat zasadności instytucji obowiązkowego głosowania.

Kolejny artykuł poświęcono depozytom wyborczym, zwanym także kaucją wyborczą lub kaucją pieniężną. **Arkadiusz Żukowski** zdefiniował pojęcie depozytu wyborczego oraz na przykładzie wybranych państw opisał mechanizm zastosowania depozytu w większościowych, mieszanych i proporcjonalnych systemach wyborczych. Wiele miejsca poświęcił na omówienie rozwiązań dotyczących zwrotu depozytu wyborczego w wybranych krajach z różnych kontynentów i systemów wyborczych. Dokonał

porównania wysokości depozytów wyborczych stosowanych w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Na koniec podjął ogólną próbę oceny instytucji depozytów wyborczych oraz przedstawienia skutków, jakie rodzi depozyt dla samego systemu wyborczego.

Zagadnieniu mieszanych systemów wyborczych poświęcony jest kolejny artykuł. **Bartłomiej Michalak** podjął próbę przedstawienia definicji systemu mieszanego składającego się z elementów systemu wyborczego proporcjonalnego i większościowego. Autor zaprezentował cechy tego systemu, analizując między innymi sposób rozdziału pomiędzy partie polityczne mandatów uzyskanych w wyborach do parlamentu. Powyższe zagadnienie omówił na przykładzie włoskiego systemu mieszanego większościowego i rosyjskiego systemu paralelnego. W obu przykładach przedstawił genezę zastosowania danego rozwiązania, efekty polityczne i wnioski.

Marta Czakowska i Paweł Raźny zajęli się problematyką konstrukcji prawnej komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych. Wyjaśniają pojęcie zasady równości szans wyborczych, a także omawiają wybrane zasady polskiego prawa wyborczego. Podejmują próbę zdefiniowania instytucji komitetów wyborczych, analizują ich prawa i zadania oraz przedstawiają rolę pełnomocników komitetów wyborczych. Omawiają też zagadnienie prawnej gwarancji dostępu komitetów wyborczych do środków masowego przekazu.

Kolejne dwa artykuły poświęcono tematyce alternatywnych sposobów głosowania podczas realizacji procedur wyborczych.

Jarosław Zbieranek dokonał przeglądu alternatywnych procedur głosowania stosowanych w państwach Unii Europejskiej, a wśród nich: głosowanie przez pełnomocnika, „mobilna urna wyborcza", głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne. W drugiej części artykułu odniósł się do zagadnienia alternatywnych procedur głosowania w polskim prawie wyborczym na tle UE.

Zeszyt kończy artykuł **Michała Czakowskiego**, który kontynuuje tematykę alternatywnych procedur głosowania. Autor omawia głosowanie elektroniczne, prezentując różne rozwiązania stosowane w wybranych krajach. Dwie odmienne metody wykorzystania metody głosowania elektronicznego przedstawił na przykładzie Estonii i Brazylii. W Estonii do przeprowadzenia aktu głosowania elektronicznego wykorzystano Internet, natomiast w Brazylii zastosowano *e-voting* w postaci bardziej tradycyjnej, wykorzystując do tego celu specjalne maszyny do oddawania głosów.

Dobromir Dziewulak

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 7–30 www.bas.sejm.gov.pl

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%) osiągany jest politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec niegłosujących[2] (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 uwzględnia 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. Kryszeń, *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 totalitarnych[3].

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 głosowania[4].

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 zgromadzenia[5].

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. Kryszeń, *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 praktyce[6]).

W Europie obowiązkowe głosowanie zostało zastosowane po raz pierwszy w szwajcarskim kantonie Sankt Gallen w 1835 r. W ciągu kilkunastu następnych 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. Kryszeń, *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 wątpienia 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 decydowano 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 czasowym[7].

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 osiąganie 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 zawodowych[8]. 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 wewnątrzkrajowe, 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 rozprzestrzeniało 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 ⅔ 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 rozmaitymi 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 głosowania[11]. 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 szeroki[14]. 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 najmłodsi 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 niedołężne. 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. Kryszeń, *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 zamyśle 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 publicznej[15].

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 niemogących stawić się przy urnie, *e-voting*. Przeciwieństwo 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 rejestracji[16].

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 niezwykłego 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. Kryszeń, *Przymus wyborczy*, *op. cit.*, s. 66.

przestania bojkotu wyborów przez zwolenników partii radykalnej po tym, jak dokonano reformy ustrojowej[18].

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 socjolodzy 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. Kryszeń, *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 stron[21].

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 iluzoryczny[22].

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.

łecznym. 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 poskutkuje 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 osiągania 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 elit[23]. 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 niezmienione. 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. Kryszeń, *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 dokonanym 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 ukrycia[24]. 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 legitymacji 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. 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.

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. Kryszeń, *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).

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 31–50 www.bas.sejm.gov.pl

Arkadiusz Żukowski*

Z problematyki depozytów wyborczych na świecie

Electoral deposit in election law systems in the world: The article discusses the electoral deposit – the amount of money a candidate or a campaign committee must pay for the right to stand in elections. Electoral deposit is common in worldwide contemporary election law systems, and applied in more than 80 countries (mainly in presidential and parliamentary elections, rarely in local elections). The electoral deposit is utilized regardless of political regime (i.e. by democratic, authoritarian and totalitarian states).
This article starts with the definition of electoral deposit, its aims and mechanisms. The main focus, however, is to describe and analyze different ways of functioning monetary deposits in particular electoral systems (for instance, it gives an overview of rules concerning amount of money required and conditions of the return of the deposit).

* Prof. dr hab., dyrektor Instytutu Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; e-mail: arkadiusz.zukowski@uwm.edu.pl.

Wstęp

Problematyka depozytu wyborczego, zwanego częściej kaucją wyborczą czy kaucją pieniężną, jest w Polsce mało poznana. Jest ona ważka z naukowego punktu poznania, a także istotna w związku z jej powszechnym użyciem w praktyce wyborczej wielu państw oraz istotnymi konsekwencjami politycznymi dla procesu wyborczego.

W polskiej literaturze przedmiotu dotychczas nie przygotowano na ten temat opracowania. Są natomiast ogólne i krótkie informacje dotyczące

istoty tej instytucji[1] oraz krótkie wzmianki na temat jej stosowania w związku z charakterystyką prawa wyborczego czy też, szerzej, systemów wyborczych danych państw[2]. Problematyka depozytów wyborczych nierzadko pomijana jest w polskich publikacjach na temat systemów politycznych czy systemów konstytucyjnych państw świata (brak wzmianki o niej np. w pracy Eugeniusza Zielińskiego *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007). Zdarza się też, iż w ogólnych opracowaniach polskich i zagranicznych badaczy dotyczących m.in. funkcjonowania systemów wyborczych na świecie nie uwzględnia się jej w ogóle[3].

Geneza depozytów wyborczych

Genezy depozytów wyborczych należy szukać w cenzusie majątkowym, który obecny był w praktyce wyborczej od czasów starożytnych. Polityka była i w dalszym ciągu jest w wielu państwach domeną ludzi bogatych. Stopniowe znoszenie cenzusu majątkowego zbiegło się z wprowadzaniem depozytu wyborczego – proces ten był rozłożony w czasie.

Współcześnie zaskakuje popularność depozytu wyborczego – stosowany jest on w ponad 80 państwach świata. Depozyty wyborcze stanowią wzorce, które byłe kolonie przejęły od metropolii (zwłaszcza Wielkiej Brytanii). Dotyczy to przede wszystkim państw, które przyjęły westminsterski system parlamentarny.

Depozyty wyborcze, zarówno w niedawnej przeszłości, jak i współcześnie, są dość powszechnie stosowane przede wszystkim w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, a także sporadycznie w wyborach lokalnych. Szczególnie rozpowszechnione są one w Afryce Subsaharyjskiej, w dawnych koloniach europejskich, zwłaszcza w brytyjskich i francuskich (np. Burundi, Czad, Gabon, Ghana, Kamerun, Kenia, Komory, Lesotho, Mali, Mauretania, Mauritius, Nigeria, Republika Środkowoafrykańska, RPA, Senegal, Seszele, Sierra Leone, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zambia i Zimbabwe). Kaucje wyborcze stosowane są też w państwach Afryki Północnej (Egipt, Maroko). Licznie wykorzystywane są one także na Karaibach oraz w Oceanii.

---

[1] A. Żukowski, *System wyborczy. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 44; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 59.

[2] Na przykład S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 35.

[3] Na przykład A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 207–236; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Scholar, Warszawa 2004.

Depozyty wyborcze mają zastosowanie przeważnie w większościowych, a także mieszanych systemach wyborczych, znacznie rzadziej w proporcjonalnych systemach wyborczych. Konieczność uiszczenia depozytu wyborczego może dotyczyć, jak wspomniano wyżej, wyborów prezydenckich, parlamentarnych (ogólnokrajowych i regionalnych) oraz (rzadziej) samorządowych, np. w Wielkiej Brytanii i Japonii. Depozyty wyborcze stosowane są w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Mają one zastosowanie w systemach demokratycznych i niedemokratycznych (autorytarnych i totalitarnych).

Depozyt wyborczy definiowany jest jako prawny wymóg wpłaty określonej sumy pieniędzy konieczny, aby dokonać rejestracji w wyborach kandydata lub komitetu wyborczego (partii politycznej). Przed wyborami komitety wyborcze zobowiązane są do złożenia określonego zabezpieczenia finansowego za kandydatów lub listy.

Wymóg złożenia depozytu wyborczego nie zwalnia przy rejestracji od zebrania określonej liczby podpisów poparcia. Z reguły liczba ta jest znacznie niższa niż przy rejestracji kandydatów bez procedury depozytu wyborczego (waha się od kilku do kilkunastu głosów poparcia, a wyjątkowo do kilkudziesięciu czy kilkuset głosów poparcia). Z reguły też wniesienie depozytu wyborczego jest ostatecznym potwierdzeniem rejestracji kandydata czy listy kandydatów partii politycznej.

Wyjątkiem mogą być wybory w Rosji do Dumy Państwowej (*Gossoudarstvennaya Duma*), gdzie kwestia ta jest fakultatywna – partia polityczna, aby startować w wyborach, może wybrać procedurę zebrania podpisów poparcia lub też zdecydować się na wpłacenie depozytu wyborczego, co zwalnia ją wówczas od wymogu uzyskania tychże podpisów. Ponadto w wyborach do Dumy Państwowej uprzywilejowane są partie parlamentarne, które, aby zarejestrować kandydatów, nie muszą zbierać wymaganej liczby podpisów poparcia czy też wpłacić depozytu wyborczego.

Trochę podobna sytuacja jest w Holandii, gdzie depozyt wyborczy (w wysokości 11 250 euro) wymagany jest od partii politycznych, które nie są jeszcze reprezentowane w Izbie Drugiej Stanów Generalnych (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*). Natomiast w Japonii w połowie lat 70. XX wieku zwolniono kobiety od wpłacania kaucji wyborczej, gdy chciały kandydować do Izby Reprezentantów (*Shūgiin*) lub Izby Radców (*Sangiin*). Ten przepis został jednak uchylony w 1982 r.

Zwroty depozytów wyborczych

W wyborach prezydenckich zwrot depozytu wyborczego następuje zwykle w wyniku wygrania wyborów lub przekroczenia określonego progu

procentowego głosów w I turze wyborów. Przy wyborach prezydenckich poziom poparcia dotyczy całego kraju (np. 1% – Bułgaria; 5% – Armenia, Tajwan; 7% – Litwa, Ukraina; 10% – Afganistan).

W wyborach parlamentarnych zwrot depozytu wyborczego następuje po uzyskaniu mandatu, a najczęściej po uzyskaniu mandatu lub/i przekroczeniu określonego progu procentowego głosów przez kandydata (rzadziej listę partyjną). W wyborach tych próg procentowy może być ustalony w skali kraju lub okręgu wyborczego, co spotyka się zdecydowanie najczęściej[4]. Poziom poparcia wyborców konieczny do zwrotu depozytu wyborczego jest bardzo zróżnicowany i przykładowo, od wartości najwyższych do najniższych (odsetek głosów), wynosi: 33,3% (⅓) – Papua Nowa Gwinea; 25% – Irlandia[5]; 20% – Burundi, Gambia[6], Liban, Zimbabwe[7]; 16,67% (⅙) – Bahama, Barbados, Indie; 15% – Kanada; 12,5% (⅛) – Bangladesz, Bermudy, Dominika, Grenada, Jamajka, Malezja, Pakistan, Saint Kitts i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Santa Lucia, Singapur, Sri Lanka, Trynidad i Tobago; 12% – Ghana; 10% – Burkina Faso (lista partyjna), Czad, Japonia, Kanada, Komory, Kuwejt, Lesotho, Mauritius, Sierra Leone, Wybrzeże Kości Słoniowej; 6% – Czechy; 5% – Armenia[8], Botswana, Fidżi, Francja, Grenada[9], Gwinea[10], Maroko, Niger, Nepal, Togo, Wielka Brytania[11]; 4% – Australia[12]; 3% – Afganistan[13].

W odniesieniu do koniecznego poparcia w skali kraju potrzebnego do zwrotu depozytu wyborczego w wyborach parlamentarnych stosuje się kilkuprocentowe ustawowe progi. W Kamerunie, Kirgistanie, na Litwie i Łotwie[14] na listę partyjną musi paść przynajmniej 5% głosów w skali kraju,

---

[4] Wymogi otrzymania danego poparcia w okręgu wyborczym dotyczą przede wszystkim większościowych systemów wyborczych oraz przy rozdziale mandatów w formule większościowej w mieszanych systemach wyborczych.

[5] Uzyskanie mandatu lub co najmniej 25% ogółu głosów w okręgu wyborczym.

[6] Uzyskanie mandatu lub co najmniej 20% ogółu głosów w okręgu wyborczym.

[7] Uzyskanie mandatu lub co najmniej 20% ogółu głosów w okręgu wyborczym.

[8] Uzyskanie mandatu lub co najmniej 5% ogółu głosów w okręgu wyborczym.

[9] Dla kandydatów i list partyjnych.

[10] Dla kandydatów i list partyjnych.

[11] W Wielkiej Brytanii do 1985 r. zwrot depozytu wyborczego należał się tym kandydatom, którzy w okręgu wyborczym otrzymali co najmniej 12,5% ogółu głosów, zob. K. Urbaniak, *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, K. Składowski (red.), Zakamycze 2006, s. 51.

[12] Dla kandydatów i list partyjnych.

[13] Wcześniej wymagane było 2% poparcie w okręgu wyborczym.

[14] Depozyt zostaje zwrócony także, gdy przynajmniej jeden z kandydatów uzyska mandat w okręgu wyborczym.

z kolei w Nikaragui i Rosji 4% głosów w skali kraju, a na Ukrainie 3% głosów w skali kraju[15]. Z kolei w Burundi i na Słowacji partie polityczne uzyskują zwrot depozytu, jeżeli otrzymają w skali kraju co najmniej 2% ogółu głosów. Słowacka ustawa wyborcza z 2004 r. (nr 333) wprowadziła przepis, iż depozyt wyborczy zwracany jest w ciągu miesiąca po wyborach, jeżeli na listę kandydatów zostanie oddanych co najmniej 3% ogółu ważnych głosów w skali kraju[16]. W Kazachstanie zwrot depozytu wyborczego następuje wówczas, kiedy partia polityczna uzyska na poziomie ogólnokrajowym co najmniej 7% ogółu głosów[17], a w Izraelu co najmniej 1% ogółu głosów.

W Senegalu w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*Assemblée nationale)* zwrot depozytu wyborczego następuje, gdy partia polityczna uzyskała co najmniej 1 mandat w tej izbie. Natomiast w Tadżykistanie zwrot depozytu wyborczego otrzymuje tylko ten kandydat, który uzyska mandat. Jeszcze inne zasady przyjęto w Dżibuti, gdzie zwrot depozytu następuje tylko wtedy, kiedy wszyscy kandydaci na liście partyjnej otrzymają poparcie co najmniej 5% głosów.

Poza tym występują inne rozwiązania. W Beninie depozyt wyborczy zwracany jest partiom politycznym proporcjonalnie do wyników głosowania[18]. Na Malcie w wyborach do Izby Reprezentantów (*Il-Kamra Tad-Deputati*) zwrot uzależniony jest od uzyskania przez kandydata określonego poparcia w okręgu wyborczym i jest wyliczany jako 10% wartości ilorazu wyborczego. Na Cyprze w wyborach do Izby Reprezentantów (*Vouli Antiprosopon*) wartość ta wynosi przynajmniej ⅓ ilorazu wyborczego. Podobnie w Irlandii zwrot depozytu wyborczego następował w przypadku, gdy dany kandydat uzyskał więcej niż ¼ liczby głosów umożliwiających wybór w okręgu wyborczym (według wzoru Droopa)[19].

W Holandii w wyborach do Izby Drugiej Stanów Generalnych (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) depozyt wyborczy nie jest zwracany tym komi-

[15] Depozyt wyborczy wprowadziła ordynacja wyborcza z 1993 r., a warunkiem jego zwrotu było przekroczenie przez kandydata 5% progu, zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 487.

[16] K. Skotnicki, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Słowackiej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, *op. cit.*, s. 197.

[17] Inną możliwością zwrotu depozytu wyborczego jest sytuacja, kiedy kandydat z listy partyjnej umrze (wówczas zwrot kaucji dotyczy tylko tego kandydata).

[18] Podaje się też, że zwrot depozytu wyborczego następuje po przekroczeniu poparcia 10% ogółu głosów.

[19] S. Grabowska, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Irlandii* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, *op. cit.,* s. 153.

tetom wyborczym, których liczba otrzymanych głosów wynosi poniżej 75% wyliczonego ilorazu wyborczego.

Zwrot depozytu może być ograniczony do określonej jego części. W Republice Haiti w wyborach do Senatu zwrot ten wynosi 50% kwoty depozytu wyborczego i jest zwracany tylko tym partiom politycznym, które w skali kraju uzyskają przynajmniej 2% ogółu głosów. Natomiast w Mongolii w wyborach do Wielkiego Churału Państwowego (*Ulsyn Ikh Khural*) zwrot depozytu w wysokości 50% następuje, kiedy kandydat uzyska mandat lub otrzyma procent głosów przekraczający średnią głosów oddaną w okręgu wyborczym. W Republice Środkowoafrykańskiej w wyborach parlamentarnych do Zgromadzenia Narodowego (*Assemblée nationale)* połowa depozytu wyborczego zwracana jest po otrzymaniu 5–10% głosów.

Jeszcze innym rozwiązaniem jest uzależnienie wysokości zwrotu depozytu wyborczego od poziomu uzyskanego poparcia przez kandydata. W wyborach do Zgromadzenia Narodowego w Korei Południowej *(Kuk Hoe*) pełny zwrot przysługuje, gdy kandydat w jednomandatowym okręgu wyborczym otrzymał przynajmniej 15% ogółu głosów, połowa wysokości depozytu wyborczego zwracana jest, gdy kandydat otrzymał ponad 10%, ale mniej niż 15% ogółu głosów. Z kolei w odniesieniu do kandydatów startujących w okręgach wielomandatowych z list partyjnych zwrot depozytu wyborczego następuje, jeżeli lista ta w tym okręgu uzyska przynajmniej jeden mandat.

Oprócz uzyskania mandatu lub otrzymania określonego poparcia spotyka się inne powody zwrotu depozytu wyborczego. W Indiach w wyborach parlamentarnych zwrot ten następuje, oprócz wspomnianego uzyskania mandatu lub otrzymania w okręgu wyborczym ⅙ ogółu głosów, także w następujących sytuacjach: gdy wysunięta kandydatura została uznana za nieważną; gdy kandydat wycofał swoją kandydaturę przed wyborami (dniem głosowania), chociaż była ważna; gdy kandydat umarł przed rozpoczęciem głosowania.

Kilka możliwości zwrotu depozytu wyborczego w wyborach parlamentarnych przewiduje ordynacja wyborcza Kamerunu. Zwrot ten następuje w wypadku odmówienia kandydatowi prawa do startowania w wyborach lub dyskwalifikacji kandydata przez Radę Konstytucyjną przed wydrukowaniem kart do głosowania, a także po głosowaniu, jeśli kandydat lub jego lista osiągnęli w danym okręgu co najmniej 10% ogółu głosów[20].

Podobne rozwiązania przyjęto w innych państwach. Z reguły depozyt zwracany jest, kiedy kandydat po rejestracji wycofa się z ubiegania o mandat w wyborach, np. w Zimbabwe. W Sudanie w wyborach do Zgromadze-

[20] Zob. ustawa 91.020, art. 71 ust. 3–4.

nia Narodowego (*Majlis Watani*) zwrot depozytu następuje wówczas, kiedy kandydat wycofa się z wyborów na co najmniej 30 dni przed głosowaniem. Na Jamajce w wyborach do Izby Reprezentantów (*House of Representatives*) połowa wysokości depozytu wyborczego zwracana jest kandydatowi, który wycofał się z wyborów z przyczyn niezależnych (wycofać można się nie później niż 168 godzin przed głosowaniem). Z kolei jeżeli zarejestrowany kandydat umrze przed dniem głosowania, depozyt wyborczy zwracany jest jego spadkobiercom[21]. Natomiast w Kuwejcie w wyborach parlamentarnych w takiej sytuacji depozyt wyborczy jest przeznaczany na cele charytatywne. W Sierra Leone zaś oprócz uzyskania określonego poparcia wyborców (przynajmniej 10% ogółu głosów) powodem zwrotu depozytu wyborczego jest śmierć kandydata przed głosowaniem lub nieprzeprowadzenie/odwołanie wyborów.

Wyjątkowe rozwiązanie przyjęto w Bułgarii, gdzie ważny jest rodzaj komitetu wyborczego startującego w wyborach parlamentarnych: komitety wyborcze partii politycznych i ich koalicje, aby uzyskać zwrot depozytu wyborczego, muszą przekroczyć próg 1% głosów w skali kraju, zaś komitety wyborcze kandydatów niezrzeszonych próg 25% głosów, ale w okręgu wyborczym[22]. Z kolei w Tadżykistanie depozyty wyborcze kandydatów, którzy nie uzyskali mandatów w wyborach parlamentarnych, bez względu na poziom otrzymanego poparcia wyborców, przepadają. Odsetek depozytów wyborczych, które przepadają, jest bardzo zróżnicowany, np. w Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin w 2005 r. wyniósł 39% (kandydaci utracili 1386 kaucji)[23].

Natomiast w Sudanie zwrot depozytu wyborczego zależy od formuły wyborczej, w której kandydat ubiega się o mandat. Przy formule większościowej zwrot następuje, gdy kandydat otrzyma co najmniej 10% ogółu głosów w okręgu wyborczym lub, jak wspomniano powyżej, gdy kandydat wycofa swoją kandydaturę przynajmniej na 30 dni przed dniem głosowania. Przy formule proporcjonalnej zwrot depozytu wyborczego następuje, gdy partia polityczna otrzyma w okręgu wyborczym przynajmniej 5% ogółu głosów lub gdy wycofa swoją listę kandydatów przynajmniej na 30 dni przed dniem głosowania. Jeżeli kandydaci partii politycznych walczą o mandat w formule większościowej i opłacili depozyt, to przy kandydowaniu z listy partyjnej, przy formule proporcjonalnej, nie wymaga się uiszczenia drugiego depozytu.

[21] Art. 24 ordynacji wyborczej – Akt Reprezentacji Narodu (*The Representation of the People Act*).

[22] J. Karp, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Bułgarii* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, *op. cit.*, s. 108.

[23] K. Urbaniak, *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa*, *op. cit.*, s. 52.

Podobna sytuacja jest w Nowej Zelandii. Kandydat startujący w jednomandatowym okręgu wyborczym, gdzie o uzyskaniu mandatu decyduje większość względna, otrzymuje zwrot depozytu wyborczego, gdy uzyska mandat lub gdy zdobędzie w przynajmniej 5% ogółu głosów. Z kolei przy formule proporcjonalnej w wielomandatowych okręgach wyborczych partie zgłaszające listy kandydatów zwolnione są z uiszczenia depozytu wyborczego.

Na Litwie depozyt wyborczy zwracany jest w całości kandydatowi, który uzyskał mandat w jednomandatowym okręgu wyborczym, oraz proporcjonalnie do liczby uzyskanych mandatów partii lub organizacji, które uczestniczyły w podziale mandatów w wielomandatowym okręgu ogólnonarodowym[24].

Z kolei w Rosji zwrot depozytu wyborczego w wyborach do Dumy Państwowej następował wówczas, gdy: kandydat w jednomandatowym okręgu wyborczym otrzymał nie mniej niż 5% ogółu głosów; kandydat został wybrany, a federalna lista kandydatów otrzymała nie mniej niż 3% ogółu głosów w federalnym okręgu wyborczym; federalna lista kandydatów została dopuszczona do rozdziału mandatów deputowanych[25].

W Japonii procedura zwrotu depozytu wyborczego w wyborach parlamentarnych jest złożona, co przedstawia tabela na stronie 39.

Wyjątkowe rozwiązanie przyjęto w Samoa, gdzie w wyborach parlamentarnych do Zgromadzenia Ustawodawczego (*Fono*), bez względu, czy kandydat uzyskał mandat, czy też określone poparcie wyborcze, depozyt nie jest zwracany. Identyczna sytuacja ma miejsce: w Bahrajnie w wyborach do Rady Reprezentantów (*Majlis Al-Nuwab*), w Vanuatu w wyborach do jednoizbowego parlamentu; w Jordanii w wyborach do Izby Reprezentantów (*Majlis Al-Nuwaab*); w Tajlandii w wyborach do Senatu (*Wuthisapha*); w Zjednoczonych Emiratach Arabskich w wyborach do Federalnej Rady Narodowej (*Majlis Watani Itihadi*), w Demokratycznej Republice Konga w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*Assemblée nationale*); w Grecji w wyborach do Parlamentu Hellenistycznego (*Vouli Ton Ellinon*); w Turcji w wyborach do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*); na Wyspach Salomona w wyborach do Parlamentu Narodowego (*National Parliament*); w Austrii w wyborach do Rady Narodowej (*Nationalrat*); w Palau w wyborach do Izby Delegatów (*House of Delegates*) i Senatu (*Senate*); w Mikronezji w wyborach do Kongresu (*Con-*

[24] R. Grabowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Litewskiej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, *op. cit.*, s. 218.

[25] M. Chmaj, J. Rychlik, *Prawo wyborcze do parlamentu Federacji Rosyjskiej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu*, *op. cit.*, s. 234.

Tabela. Metody obliczania zwrotu depozytu wyborczego w Japonii

Rodzaj wyborów	Sposób zwracania lub zajęcie depozytu
Izba Reprezentantów – formuła większościowa, jednomandatowe okręgi wyborcze	Jeżeli X< 1/10*Y – wszystkie depozyty wyborcze ulegają zajęciu przez skarb państwa
Izba Reprezentantów – formuła proporcjonalna	Jeżeli X_1*3 000 000 + (X_2*2*6 000 000) = S < D zajęcie dotyczy różnicy S–D
Izba Radców – formuła większościowa, na zasadach lokalnych	Jeżeli X<1/8*(Y÷N) wszystkie depozyty wyborcze ulegają zajęciu przez skarb państwa
Izba Radców – formuła proporcjonalna	Jeżeli X_3*2<X_4 wszystkie depozyty wyborcze ulegają zajęciu przez skarb państwa

* – znak mnożenia

X – liczba otrzymanych głosów przez kandydata

Y – liczba ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym

N – liczba mandatów do zdobycia w okręgu wyborczym

D – wysokość depozytu wyborczego

X_1 – liczba wybranych kandydatów (w tym tych, którzy byli zarejestrowani jako kandydaci w formule większościowej i proporcjonalnej, tzw. podwójni kandydaci i wybrani przy formule większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych)

X_2 – liczba wybranych kandydatów (z wyłączeniem X_1)

X_3 – liczba wybranych kandydatów

X_4 – liczba kandydatów

Źródło: na podstawie *Election System in Japan*, Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y. 2007, s. 21.

gress of Micronesia); w Papui Nowej Gwinei w wyborach do Parlamentu Narodowego (*National Parliament*).

W literaturze przedmiotu sytuację taką niekiedy nie uznaje się jako funkcjonowanie depozytu wyborczego, ale określa się jako opłatę wyborczą (ang. *payment of a fee*).

Inne rozwiązanie przyjęto w Liberii, gdzie oprócz funkcjonowania depozytów wyborczych jednym z wymogów rejestracji jest wniesienie tzw. opłaty rejestracyjnej. Jest ona zróżnicowana w zależności od rodzaju wyborów. Przy wyborach prezydenckich kandydat na prezydenta musi dokonać opłaty rejestracyjnej w wysokości 2,5 tys. dolarów[26], a kandydat na wiceprezydenta odpowiednio 1,5 tys. dolarów. W wyborach parlamentarnych kandydat na deputowanego w Izbie Reprezentantów musi wpłacić kwotę 500 dolarów, a kandydat do Senatu – 750 dolarów. Opłaty te wpłacane są na konto Narodowej Komisji Wyborczej i stanowią integralną część jej budżetu. Pobieranie opłat od kandydatów ma na celu zmniejszenie rządowych

[26] O ile nie zostanie to zaznaczone w tekście, ten zapis zawsze odnosi się do dolarów amerykańskich.

kosztów przeprowadzenia wyborów. Z drugiej jednak strony opłaty te wraz z relatywnie wysokimi depozytami wyborczymi stanowią barierę przy rejestracji w wyborach dla partii politycznych czy niezależnych polityków, którzy nie dysponują dużymi zasobami finansowymi.

Inne, ale także dość wyjątkowe, rozwiązanie przyjęto w Libanie, gdzie oprócz wniesienia depozytu wyborczego w wysokości 2 mln funtów libańskich (1312,21 dolara[27]) należy jeszcze przedłożyć gwarancje finansowe na kwotę 6 mln funtów libańskich (3936,62 dolara).

Depozyty wyborcze tych kandydatów czy partii politycznych, które nie kwalifikują się do jego całościowego lub częściowego zwrotu, są przekazywane do budżetu czy skarbu państwa, a rzadko zostają przeznaczane na inne cele. W Bułgarii w wyborach parlamentarnych depozyty wyborcze tych komitetów wyborczych, które nie przekroczyły wymaganego progu poparcia, przekazywane są na rzecz funduszu opieki nad dziećmi, który jest w gestii ministra zdrowia[28]. Z kolei w Autonomii Palestyńskiej depozyty wyborcze kandydatów, którzy nie uzyskali mandatów, przejmuje Centralna Komisja Wyborcza, na koncie której były one zdeponowane[29].

Wysokość depozytów wyborczych

Istnieje prawidłowość – im wyższy urząd czy organ przedstawicielski, tym wyższa jest wysokość depozytu wyborczego. W wyborach prezydenckich wynosi: np. w Armenii – 8 tys. płac minimalnych; w Afganistanie – 2,5 mln afgani (ok. 57 tys. dolarów)[30]; w Bułgarii – 5 tys. lewa (2,6 tys. euro)[31]; w Kirgistanie 100 tys. somów (1,6 tys. euro); w Liberii – ekwiwalent 5 tys. dolarów (3,8 tys. euro)[32]; na Litwie – 5 średnich płac miesięcznych (ok. 400 dolarów); na Ukrainie – 15 tys. hrywien (ok. 1,5 tys. euro)[33]; na Taj-

[27] Kursy wymiany z 2010 i 2011 r.

[28] J. Karp, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Bułgarii*, *op. cit.*, s. 108.

[29] Art. 3 ustawy o prawie wyborczym nr 9 z 2005 r.

[30] Wcześniej wysokość depozytu wyborczego wynosiła 10 tys. afgani (ok. 230 dolarów).

[31] Do 2001 r. depozyt wyborczy wynosił 250 tys. lewa, zob. P. Uziębło, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Bułgarii* [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Zakamycze, Warszawa 2007, s. 58.

[32] Taką samą wysokość depozytu musi wpłacić kandydat na wiceprezydenta. Obecnie w Liberii depozyty wyborcze wpłacane są w dolarach liberyjskich, które przeliczane są na dolary amerykańskie.

[33] Zwrot depozytu następuje, gdy kandydat w wyborach prezydenckich otrzyma co najmniej 7% ogółu głosów, zob. P. Steciu, K. Eckhardt, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Ukrainie* [w:] *Prawo wyborcze na urząd prezydenta*, *op. cit*., s. 199.

wanie – 15 mln dolarów tajwańskich (442 tys. dolarów)[34]. Ogólnie należy stwierdzić, iż wysokość depozytów wyborczych w wyborach prezydenckich jest dość znacząca, a w przypadku Armenii i Tajwanu – ogromna.

Koncentrując się jednak na wysokości depozytów wyborczych w wyborach parlamentarnych, można skonkludować, że wysokość ta jest znacznie bardziej zróżnicowana niż w przypadku wyborów prezydenckich. Wysokość tych depozytów przy rejestracji kandydatów w okręgu wyborczym (lub za każdego kandydata) kształtuje się w wybranych państwach świata (dotyczy parlamentów jednoizbowych lub izb pierwszych) następująco[35]: Afganistan – 30 tys. afgani (644,88 dolara); Anguilla – równowartość ok. 310 euro; Bahrajn – 200 dinarów bahrajńskich (529,37 dolara); Barbados – równowartość 125 dolarów; Bangladesz – 5 tys. takas (67,06 dolara); Bermudy – 250 dolarów bermudzkich (249,99 dolara); Benin – 50 tys. franków CFA (110,49 dolara); Burundi – 200 tys. franków burundyjskich (163,40 dolara)[36]; Cypr – 250 funtów cypryjskich (624,86 dolara); Czad – 250 tys. franków CFA (538,07 dolara); Czechy – 20 tys. koron czeskich (1200,93 dolara)[37]; Demokratyczna Republika Konga – 110 tys. franków kongijskich CDF (122,22 dolara); Dominika – równowartość 184 dolarów; Dżibuti – 500 tys. franków dżibutańskich (2808,23 dolara); Egipt – 200 funtów egipskich (35,10 dolara); Francja – 150 euro; Fidżi – 500 dolarów fidżańskich (285,26 dolara); Gabon – 350 tys. franków CFA (752,66 dolara); Gambia – 5 tys. dalasi (188,68 dolara); Ghana – 500 cedi (353,55 dolara); Grecja – 146,74 euro; Grenada – 300 dolarów wschodniokaraibskich (111,11 dolara); Irlandia – 600 euro; Jamajka – 100 dolarów jamajskich (1,16 dolara)[38]; Jordania – równowartość 700 dolarów; Mikronezja – 100 dolarów; Kanada – 1 tys. dolarów kanadyjskich

[34] Jeżeli kandydat zdobędzie więcej niż 5% głosów, otrzymuje zwrot kaucji w ciągu 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów.

[35] Dane otrzymane głównie ze źródeł Inter-Parliamentary Union, ACE. The Electoral Knowledge Network, oficjalnych stron internetowych wymienionych państw (kursy wymiany z listopada 2010 r. i czerwca 2011 r.).

[36] Dotyczy partii politycznych i kandydatów niezależnych. Do 2005 r. obowiązywał depozyt wyborczy w wysokości 500 tys. franków burundyjskich (407,50 dolara).

[37] Podaje się także, że w okręgu wyborczym partie polityczne i koalicje partii politycznych muszą uiścić depozyt wyborczy w wysokości 15 tys. koron czeskich.

[38] Podaje się także, że wysokość depozytu wyborczego wynosi 100 dolarów, zob. *Table of Financial Requirements for Parliamentary Ballot Access for Candidates*, http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/Table%20of%20Financial%20Requirements%20for%20Parliamentary%20Ballot%20Access.doc/view [dostęp: 6 czerwca 2011 r.].

(1021,68 dolara)[39]; Kamerun – 150 tys. franków CFA (322,84 dolara); Kenia – 5 tys. szylingów kenijskich (57,18 dolara); Kirgistan – 30 tys. somów (638,70 dolara); Komory – 500 tys. franków CFA (1482,36 dolara); Korea Południowa – 15 mln wonów (13 929 dolarów); Kuwejt – 50 dinarów kuwejckich (181,26 dolara); Liberia – ekwiwalent 2 tys. dolarów; Lesotho – 430 loti lesothańskich (62,97 dolara); Mali – 50 tys. franków CFA (107,39 dolara); Malediwy – 500 rupii malediwskich (166,21 dolara); Malezja – 10 tys. ringgit (3324,36 dolara); Malta – równowartość 100 dolarów; Mauretania – 20 tys. ougiyas (71,77 dolara); Mauritius 760 rupii maurytyjskich (26,77 dolara); Mongolia – 10 tys. tugrików (8,08 dolara); Niger – 100 tys. franków CFA (222,79 dolara); Nigeria 20 tys. naira (135,43 dolara); Nepal – równowartość 100 dolarów; Nowa Zelandia – 300 dolarów nowozelandzkich (244,58 dolara)[40]; Papua Nowa Gwinea – 1 tys. kina (423,36 dolara); Republika Środkowoafrykańska 250 tys. franków CFA (538,07 dolara); Saint Kitts i Nevis – równowartość ok. 55 dolarów; Santa Lucia – 250 dolarów wschodniokaraibskich (92,59 dolara); Saint Vincent i Grenadyny – 500 dolarów wschodniokaraibskich (185,18 dolara); Samoa – równowartość 85 dolarów; Seszele – 4 tys. rupii seszelskich (362,13 dolara); Sierra Leone – 100 tys. leones (24,36 dolara); Sri Lanka – 2 tys. rupii lankijskich (18,21 dolara); Togo 100 tys. franków CFA (222,79 dolara); Trynidad i Tobago – 5 tys. dolarów Trynidadu i Tabago (772,91 dolara); Turcja – równowartość ok. 30 tys. dolarów; Vanuatu – 50 tys. vatu (559,28 dolara); Wybrzeże Kości Słoniowej – 100 tys. franków CFA (220,99 dolara); Wyspy Cooka – 200 dolarów nowozelandzkich (163,00 dolara); Wyspy Salomona – 2 tys. dolarów Wysp Salomona (248,00 dolara); Zambia – 500 tys. kwach (109,88 dolara); Zimbabwe – 2 mln dolarów zimbabweńskich[41]; Zjednoczone Emiraty Arabskie – 1 tys. dirhamów AED (272,22 dolara).

Podobnie zróżnicowana jest wysokość depozytów wyborczych dotyczących rejestracji list partyjnych (na poziomie okręgu wyborczego lub w skali kraju). W Austrii w wyborach do Rady Narodowej (*Nationalrat*) w każdym okręgu wyborczym partie polityczne, aby zrejestrować kandydatów, muszą wpłacić kwotę 435 euro, w Holandii – 450 euro. Na Słowacji w wyborach do Rady Narodowej (*Národná rada*) partie polityczne, aby zarejestrować kan-

[39] Podaje się także, że wysokość depozytu wyborczego wynosi 200 dolarów kanadyjskich, zob. T*able of Financial Requirements for Parliamentary Ballot Access for Candidates*, *op. cit*.

[40] W okręgu wyborczym od kandydata.

[41] Stanowiło to równowartość ok. 5 tys. dolarów. Od 2009 r. w związku z hiperinflacją walutą obowiązująca w Zimbabwe stał się dolar amerykański.

dydatów, musiały wpłacić depozyt w wysokości 500 tys. koron słowackich[42]. Na Łotwie w wyborach do Sejmu (*Saeima*) wynosi on 1 tys. łatów łotewskich (2044,91 dolara). W Kirgistanie w wyborach do Rady Najwyższej (*Jogorku Kenesh*) depozyt wyborczy dla partii politycznych przy rejestracji list kandydatów wynosi 500 tys. somów (ok. 11 tys. dolarów)[43]. W Burkina Faso w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*Assemblée nationale*) opłata wynosi 100 tys. franków CFA (222,79 dolara) za zarejestrowaną listę kandydatów. Z kolei w RPA w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*National Assembly*) wysokość depozytów wyborczych zróżnicowana jest w zależności od rodzaju partyjnej listy kandydatów – 25 tys. randów (dla listy ogólnokrajowej) i 5 tys. randów (dla list w prowincjach) (3660,81 dolara i 732,16 dolara).

Wysokość depozytu wyborczego może nie być podana w konkretnej wartości liczbowej waluty narodowej lub innej waluty, ale jako wielokrotność płac miesięcznych w danym państwie. W Armenii w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*Azgayin Zhoghov*) obowiązuje ekwiwalent w wysokości 1 tys. płac minimalnych. W Tadżykistanie od 2005 r. obowiązuje przepis, że każdy kandydat do Zgromadzenia Reprezentantów (*Madżilis Namojandagon*) musi wpłacić kaucję w wysokości 200 płac minimalnych (ok. 790 dolarów).

Na Litwie w wyborach do Sejmu (*Seimas*) depozyt wyborczy wynosi równowartość 20 średnich miesięcznych płac – przy rejestracji listy kandydatów w okręgu ogólnonarodowym. Na Łotwie opłata ta wynosi 50 minimalnych płac[44], na Ukrainie, aby zarejestrować w wyborach listę kandydatów partii politycznej czy też koalicji partii politycznych, należy wpłacić równowartość 2,5 tys. płac minimalnych (ponad 200 tys. dolarów)[45].

W Kazachstanie w wyborach do Izby Reprezentantów (*Mazhilis*) każdy z kandydatów na liście partyjnej musi wpłacić depozyt w wysokości 15 płac minimalnych. Przy czym wpłata taka nie obowiązuje list kandydatów tych partii politycznych, które w poprzednich wyborach parlamentarnych otrzymały przynajmniej 7% ogółu głosów. Z kolei partie polityczne, które w poprzednich wyborach parlamentarnych uzyskały wynik wyborczy pomiędzy

[42] Stanowiło to równowartość ok. 23 tys. dolarów (kurs z końca 2008 r.). Od 1 stycznia 2009 r. walutą Słowacji jest euro.

[43] *Kyrgyz Republic Parliamentary Elections 20 February & 12 March 2000. Final Report*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2000, s. 5.

[44] J. Zieliński, *Parlament Łotwy*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 15–16.

[45] Do 2004 r. obowiązywały inne depozyty wyborcze: dla kandydatów – 60 minimalnych płac w 1-mandatowych okręgach wyborczych oraz dla partii politycznych i koalicji partii politycznych – 15 tys. minimalnych pensji.

5 a 7% ogółu głosów, muszą wpłacić depozyt wyborczy w wysokości 50% (tzn. 7,5 płacy minimalnej na każdego kandydata), a partie polityczne, które uzyskały wynik wyborczy pomiędzy 3 a 5% ogółu głosów, płacą odpowiednio 75% wartości depozytu wyborczego.

Inne rozwiązanie zastosowano w Singapurze, gdzie każdy kandydat przy rejestracji musi wpłacić depozyt w wysokości 8% uposażenia deputowanego parlamentu z poprzedniego roku, co obecnie wynosi 13,5 tys. dolarów singapurskich (10 964,91 dolara)[46]. W Izraelu obowiązek uiszczenia depozytu wyborczego dotyczy tylko partii politycznych, które nie są reprezentowane w parlamencie i wynosi on 500 tys. szekli (146 715,77 dolara). Natomiast w Gwinei wysokość depozytu wyborczego ustala przed każdymi wyborami minister spraw wewnętrznych.

Dość specyficzny przepis obowiązywał w Rosji. Na mocy ordynacji wyborczej z 2002 r. kandydaci, partie polityczne lub bloki wyborcze musiały wnieść depozyt wyborczy równy 15% maksymalnej kwoty wszystkich wydatków z ich funduszy wyborczych[47].

W państwach, gdzie funkcjonują parlamenty dwuizbowe, z reguły depozyt wyborczy dotyczy obu izb. Tak jest np. w Egipcie, Indiach i Pakistanie. Obowiązek wpłacenia depozytu wyborczego może być jednak ograniczony do jednej izby parlamentu. Z reguły jest nią izba druga. W Republice Haiti w wyborach do Senatu depozyt wyborczy dla kandydata wynosi 5 tys. gourde (123,01 dolara), w Tajlandii w wyborach do Senatu wynosi on 10 tys. batów tajskich (328,84 dolara).

W przypadku parlamentów dwuizbowych brakuje prawidłowości dotyczących wysokości depozytów wyborczych w zależności od kandydowaniu do konkretnej izby parlamentu. Spotyka się rozwiązania, gdzie wysokość depozytu wyborczego jest wyższa do izby pierwszej jako ważniejszej niż do izby drugiej, np. w Pakistanie do Zgromadzenia Narodowego – 4 tys. rupii pakistańskich (46,30 dolara), a do Senatu – 2 tys. rupii pakistańskich (23,15 dolara); w Indiach do Izby Ludowej (*Lok Sabha*) – 10 tys. rupii indyjskich (223,39 dolara), do Izby Stanowej (*Rajya Sabha*) – 5 tys. rupii indyjskich (111,77 dolara). Są też rozwiązania odwrotne, traktujące izbę drugą jako izbę „wyższą", a tym samym w kontekście wysokości depozytów wyborczych wymagającą wpłacenia wyższych depozytów. Dla przykładu w Au-

[46] Elections Department Singapore, http://www.elections.gov.sg/parliamentary_elections.htm [dostęp: 7 maja 2009 r.]; wcześniej obowiązywała suma 13 tys. dolarów singapurskich, zob. M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 108.

[47] M. Chmaj, J. Rychlik, *Prawo wyborcze do parlamentu Federacji Rosyjskiej*, *op. cit.*, s. 234.

stralii przy ubieganiu się o mandat do Izby Reprezentantów depozyt wynosi 350 dolarów australijskich (370,56 dolara), a przy kandydowaniu do Senatu 700 dolarów australijskich (741,12 dolara). Podobnie jest w Liberii, gdzie do Izby Reprezentantów depozyt wyborczy stanowi ekwiwalent 2 tys. dolarów, a do Senatu 3 tys. dolarów, oraz w Palau, gdzie wysokość depozytów wyborczych wynosi odpowiednio: do Izby Delegatów 25 dolarów i do Senatu 50 dolarów. Natomiast są też państwa, gdzie wysokość depozytu wyborczego dla obu izb jest taka sama: Egipt – izba pierwsza Zgromadzenie Ludowe (*Majlis Al-Chaab*) i izba druga Zgromadzenie Shoura (*Majlis Ash-Shura*); Mauretania – Zgromadzenie Narodowe (*Al Jamiya-Al-Wataniya*) i Senat (*Majlis Al-Chouyoukh*). Reasumując, wymogi dotyczące wysokości depozytu wyborczego, a także warunków jego zwrotu mogą dotyczyć obu izb parlamentu.

Nieco bardziej złożony jest system wpłacania depozytów wyborczych przy wyborach parlamentarnych w Japonii. W wyborach do Izby Reprezentantów (izba pierwsza) istnieje rozgraniczenie ze względu na stosowaną formułę wyborczą. Przy formule większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych przy rejestracji kandydata trzeba wpłacić 3 mln jenów (37 427,48 dolara), a przy formule proporcjonalnej w regionalnych, geograficznych, wielomandatowych okręgach wyborczych wpłata wynosi 3 mln jenów za każdego kandydata startującego jednocześnie w okręgu jednomandatowym i okręgu wielomandatowym oraz 6 mln jenów (74 854,97 dolara) za każdego kandydata startującego tylko w wyborach proporcjonalnych w okręgu wielomandatowym. Przy formule proporcjonalnej depozyt wyborczy jest wpłacany przez partie polityczne, a nie kandydatów. W wyborach do Izby Radców (izba druga) przy ustalaniu wysokości depozytu wyborczego istnieje ta sama prawidłowość co w Izbie Reprezentantów. Przy formule większościowej w okręgach lokalnych (prefekturach) wysokość tego depozytu przy rejestracji kandydata wynosi 3 mln jenów, a przy formule proporcjonalnej w ogólnokrajowym okręgu wyborczym 6 mln jenów za każdego kandydata[48].

Również w Sudanie wysokość depozytu wyborczego zależy od formuły wyborczej, w której kandydat ubiega się o mandat. Przy formule większościowej jego wysokość wynosi 150 funtów sudańskich (ok. 60 dolarów), a przy formule proporcjonalnej 100 funtów sudańskich (ok. 40 dolarów). Ta sama prawidłowość występuje w Autonomii Palestyńskiej, gdzie przy formule większościowej każdy kandydat musi wnieść depozyt wyborczy

[48] *Election System in Japan*, Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y. 2007, s. 20.

w wysokości 1 tys. dolarów lub ekwiwalent w oficjalnej walucie, a przy formule proporcjonalnej w przypadku systemu list wyborczych depozyt wynosi 600 dolarów lub ekwiwalent w oficjalnej walucie.

W Bułgarii wysokość depozytu wyborczego zróżnicowana jest w zależności od formy prawnej komitetów wyborczych: komitet partii politycznej, koalicyjny komitet partii politycznych i komitet kandydatów niezrzeszonych, np. 50 tys. lewa dla partii politycznych (ok. 26 tys. euro) i 100 tys. lewa (ok. 52 tys. euro) dla koalicji partii politycznych[49].

W Indiach specjalne regulacje związane z wysokością depozytów wyborczych do obu izb parlamentu dotyczą wymienionych w ordynacji wyborczej kast lub plemion (*Scheduled Castes or Tribes*)[50]. Ustawodawca w ich przypadku zadecydował, że wpłacają one połowę wysokości depozytu wyborczego: do Izby Ludowej 5 tys. zamiast 10 tys. rupii indyjskich, a do Izby Stanowej 2,5 tys. zamiast 5 tys. rupii indyjskich[51]. Z kolei w Iraku wysokość depozytu wyborczego dla kandydatów niezależnych (*independent*) wynosi 2,5 mln dinarów irackich (2139,49 dolara), a dla organizacji (*group*) 7,5 mln dinarów irackich (6418,48 dolara)[52].

Oceny funkcjonowania depozytów wyborczych

Wprowadzanie depozytu wyborczego argumentuje się jako dobrą praktykę w demokracjach, która ma skutkować kandydowaniem w wyborach tylko poważnych kandydatów. Ponadto ma ono ograniczać liczbę kandydatów, co powinno ułatwić wyborcom podjęcie właściwej decyzji.

Dla realizacji zasady powszechności w zakresie biernego prawa wyborczego wysokość depozytu wyborczego powinna być ustalona na takim poziomie, aby prawie każdy obywatel czy partia polityczna były w stanie żądaną sumę bez większych problemów zebrać. Z drugiej strony suma ta powinna skutecznie odstraszać kandydatów „żartownisiów" czy „wesołe" partie. Z tego właśnie pierwszego powodu depozyt wyborczy wprowadzono w Wielkiej Brytanii w roku 1918[53].

---

[49] Wcześniej wysokość depozytów była niższa: dla komitetów wyborczych partii politycznych 20 tys. lewa, dla koalicyjnych komitetów wyborczych 40 tys. lewa, a dla komitetów kandydatów niezrzeszonych 5 tys. lewa.

[50] Section 34 of the Representation of the People Act 1951.

[51] *Indian elections*, http://www.indian-elections.com/electionfaqs/contesting-for--elections.html [dostęp: 2 maja 2011 r.].

[52] *Iraq Electoral Fact Sheet***,** http://www.un.org/News/dh/infocus/iraq/election-fact--sht.htm [dostęp: 7 maja 2009 r.].

[53] Representation of the People Act 1918.

Wysoki depozyt wyborczy traktuje się zaś jako finansową dyskryminację, która poważnie umniejsza demokratyczny charakter wyborów.

Wysoki poziom depozytu wyborczego wraz z wymogiem uzyskania wysokiego poparcia głosujących przy zwrocie tego depozytu w znaczący sposób wpływa nie tylko na realizację zasady powszechności, ale także zasady globalności i konkurencyjności wyborów[54]. Traktuje się go wówczas jako dyskryminację, która narusza demokratyczny charakter wyborów. W wątpliwość można wtedy podać rywalizacyjny charakter takich wyborów (niewypełnianie przede wszystkim zasady konkurencyjności wyborów)[55]. Dla przykładu w państwach Azji Centralnej czy Afryce Subsaharyjskiej wymogi te stanowią skuteczne narzędzie w eliminowaniu partii opozycyjnych i ich kandydatów z gry wyborczej jeszcze przed rejestracją.

Jak wspomniano wyżej, wysoki depozyt wyborczy wraz z wysokimi wymaganiami dotyczącymi określonego poparcia wyborczego (uzyskanie mandatu) powoduje, że instytucja ta ogranicza zasadę powszechności w zakresie biernego prawa wyborczego. Stanowi to dużą barierę dla chętnych do startu w wyborach. Eliminuje osoby nieposiadające pieniędzy lub odpowiedniego zaplecza politycznego, które nie są w stanie ponieść takiego wydatku. W wyniku tego rozwiązania startują tylko osoby, które są prawie pewne wygrania lub oligarchowie. W Tadżykistanie z tego powodu tamtejsza partia komunistyczna postulowała w maju 2009 r. zniesienie depozytu wyborczego, gdyż jego wysokość (7 tys. somoni, ok. 1600 euro) powodowała, że tylko nieliczni mogli sprostać tak wysokiemu depozytowi wyborczemu, przy miesięcznej płacy dla dobrze wykształconej osoby 150 dolarów. Jednak ostatnie wybory parlamentarne w 2010 r. zostały przeprowadzone z niezmienioną wysokością depozytu wyborczego[56].

Bariery takie występują także w systemach demokratycznych, np. w Grecji w 2007 r. 7 partii nie zarejestrowało się, bo nie wpłaciło depozytu wyborczego.

Wysoki depozyt wyborczy może stanowić poważną barierę dla partii, które nie są dotychczas reprezentowane w parlamencie. W Rosji w wyborach parlamentarnych od 2007 r. partia polityczna (pozaparlamentarna), która chce zarejestrować kandydatów w skali całego kraju, a nie okręgu wyborczego, musi wpłacić depozyt wyborczy w wysokości 60 mln rubli, który jest równowartością aż ok. 2,5 mln dolarów, lub też spełnić bardzo trudne

[54] A. Żukowski, *System wyborczy*, *op. cit.*, s. 25–48.

[55] A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 20.

[56] http://www.ipu.org/parline/reports/2309_E.htm [dostęp: 7 maja 2010 r.].

wymogi uzyskania podpisów poparcia (200 tys. podpisów poparcia, przy czym z jednego obwodu nie może być więcej niż 10 tys. takich podpisów).

Wprowadzanie wysokich depozytów wyborczych może mieć na celu zmianę kształtu systemu partyjnego, a w szczególności zmniejszenie liczby partii politycznych uczestniczących w wyborach. Problem ten widoczny jest głównie w Afryce Subsaharyjskiej, ale także w Azji. Dla przykładu w Senegalu działa obecnie ponad 140 partii politycznych. Mimo głosów protestu w 2001 r. podwyższono wysokość depozytu wyborczego w wyborach prezydenckich z 6 mln franków CFA (ok. 1 tys. euro) na 25 mln franków CFA (ok. 41,6 tys. euro). Skutkuje to znacznym ograniczeniem liczby kandydatów w tych wyborach oraz staje się jednym z czynników kształtujących system partyjny tego państwa. Działania takie można też interpretować inaczej, tzn. jako działania restrykcyjne.

Zdaniem Manon Tremblay depozyty wyborcze mają także negatywny wpływ na reprezentację kobiet w parlamentach[57].

Jednak dość wysoki depozyt wyborczy przy niskim wymogu progu poparcia wyborców lub też odwrotna sytuacja ograniczają znacznie liczbę kandydatów, zwłaszcza „żartownisi" czy „egzotycznych".

Z reguły wysokość depozytów wyborczych jest wyższa w większościowych systemach wyborczych niż w proporcjonalnych systemach wyborczych. Związane jest to z konstrukcją tych pierwszych systemów wyborczych, gdzie możliwość uzyskania mandatu przez kandydata, który niepoważnie traktuje wybory, jest łatwiejsza niż w proporcjonalnych systemach wyborczych.

Kolejna prawidłowość to korelacja między wysokim depozytem wyborczym a mniejszą liczbą kandydatów. Ponadto partie polityczne przy wysokim poziomie depozytu wyborczego skłonne są wystawiać kandydatów tam, gdzie mają szanse uzyskania mandatów.

Ogólnie przyjmuje się, że instytucja depozytów wyborczych rodzi różne skutki dla sytemu wyborczego, partyjnego i politycznego danego państwa[58].

Współcześnie w wielu państwach, w których notuje się wysoką inflację (hiperinflację), podwyższa się wysokość depozytów wyborczych lub też wprowadza się jego stały ekwiwalent w dolarach amerykańskich. W szczególności dotyczy to państw afrykańskich. Podwyższanie wysokości depo-

[57] M. Tremblay, *Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis*, „Democratization" August 2007, Vol. 14, s. 543.

[58] Zob. szerzej: M. Cole, *The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections*, „Parliamentary Affairs" 1992, Vol. 45, s. 77–91; R. Katz, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 255–260.

zytu wyborczego notowane jest nawet w państwach, które mają stabilne waluty krajowe. Dla przykładu w Singapurze jego wysokość w wyborach parlamentarnych podniesiono w 2011 r. do 16 tys. dolarów singapurskich (w wyborach w 2006 r. obowiązywał depozyt wyborczy w wysokości 13,5 tys. dolarów singapurskich)[59].

Kwestie depozytów wyborczych poddawane są w demokracjach publicznej debacie z różnymi propozycjami zmian. Tak dzieje się np. w Wielkiej Brytanii.

Zmiany w wysokości depozytu wyborczego mogą być połączone ze zmianami dotyczącymi wymaganych progów poparcia wyborczego albo dotyczących prawa do zwrotu tego depozytu, np. w Wielkiej Brytanii wysokość depozytu wyborczego podwyższono w 1985 r. z 150 funtów szterlingów do 500 funtów szterlingów, a wymogi dotyczące zwrotu depozytu wyborczego dla kandydatów w okręgu wyborczym obniżono z progu poparcia co najmniej 12,5% na 5% ogółu głosów[60].

Ogólnie w demokracjach notuje się tendencję do obniżania wysokości potrzebnego progu dotyczącego zwrotu depozytu wyborczego, np. w Wielkiej Brytanii przedłożono projekt ustawy The Electoral Administration Bill, który zakłada obniżenie tego progu do 2%, przy pozostawieniu wysokości depozytu wyborczego na niezmienionym poziomie[61].

Inną tendencją, ale na razie słabo zauważalną, jest propozycja znoszenia depozytów wyborczych, np. w Irlandii w wyborach do izby pierwszej (*Dáil Éireann*). Z drugiej strony, w państwach Afryki Subsaharyjskiej mamy do czynienia z tendencją odwrotną.

Bibliografia

A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata,* Arche, Gdańsk 2001.

M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru,* Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.

S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.

M. Cole, *The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections*, „Parliamentary Affairs" 1992, Vol. 45.

[59] T. Hui Yee, *Election deposit raised to $16,000*, „The Straits Times" 20 April 2011, http://www.straitstimes.com/GeneralElection/News/Story/STIStory_658581.html [dostęp: 7 maja 2011 r.].

[60] The Representation of the People Act 1985.

[61] K. Urbaniak, *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa*, *op. cit.*, s. 52.

Elections Department Singapore, http://www.elections.gov.sg/parliamentary_elections.htm.

Election System in Japan, Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y. 2007.

T. Hui Yee, *Election deposit raised to $16,000,* „The Straits Times" 20 April 2011, http://www.straitstimes.com/GeneralElection/News/Story/STIStory_658581.html.

Indian elections, http://www.indian-elections.com/electionfaqs/contesting-for-elections.html.

*Iraq Electoral Fact Sheet***,** http://www.un.org/News/dh/infocus/iraq/election-fact-sht.htm**.**

R. Katz, Democracy and Elections, Oxford University Press, Oxford 1997.

Kyrgyz Republic Parliamentary Elections 20 February & 12 March 2000. Final Report, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2000.

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

D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych,* Wyd. Scholar, Warszawa 2004.

Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, K. Składowski (red.), Zakamycze 2006.

Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Zakamycze 2007.

W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej,* Wyd. UMCS, Lublin 2007.

Table of Financial Requirements for Parliamentary Ballot Access for Candidates, http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/Table%20of%20Financial%20Requirements%20for%20Parliamentary%20Ballot%20Access.doc/view.

M. Tremblay, *Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis,* „Democratization" August 2007, Vol. 14.

J. Zieliński, *Parlament Łotwy,* Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.

A. Żukowski, *System wyborczy. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999.

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 51–72 www.bas.sejm.gov.pl

Bartłomiej Michalak*

Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji. Ordynacja doskonała czy niespełnione nadzieje?[1]

Mixed-member electoral systems in Italy and Russia: ideal solution or unfulfilled hopes?: In the mixed-member electoral system, a voter casts two votes: one for a candidate in a single-member constituency, and one for party-list proportional representation. The author discusses the reasons for adopting the mixed-member electoral system in selected countries, political outcomes of such decisions, as well as reasons for abandoning this system. The main focus of this analysis is on the mixed-member electoral systems adopted in Italy and Russia. Consideration of the mixed-member electoral system is necessary particularly in Poland, as it is frequently being advocated to employ in Polish parliamentary elections.

* Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: bartlomiej.michalak@umk.pl.

Wstęp

Większość zasadniczych reform wyborczych w XX wieku polegała na przyjęciu modelu reprezentacji proporcjonalnej, która miała stanowić remedium na deformacje wyników wyborów spowodowane stosowaniem tak

[1] Artykuł powstał w okresie realizacji stypendium naukowego przyznanego na wsparcie działalności naukowo-badawczej w ramach projektu „Przedsiębiorcza uczelnia" współfinansowanego ze środków z Europejskiego Funduszu Społecznego Unii Europejskiej.

popularnych w XIX wieku formuł większościowych. Realizacja postulatu proporcjonalności okupiona była jednak koniecznością rezygnacji z głosowania personalnego na rzecz list partyjnych i wyznaczaniem dużych okręgów wyborczych niesprzyjających wytwarzaniu więzi pomiędzy wyborcami a ich reprezentantami. Z kolei początek XXI wieku przyniósł zainteresowanie systemami mieszanymi (*mixed electoral systems*), oferującymi obietnicę realizacji najlepszych cech obydwu modeli wyborczych przy wykorzystaniu tylko jednej ordynacji[2]. W ostatnim czasie w międzynarodowym rozwoju systemów wyborczych wyraźnie widać tendencję do odchodzenia od „klasycznych" systemów ukierunkowanych na realizację jednej, wiodącej funkcji wyborczej, a zaniedbującej wiele innych, w stronę „kombinowanych" systemów wyborczych, które w zamierzeniu mają równoważyć relacje pomiędzy odmiennymi, a często wręcz rozbieżnymi celami[3].

Wiele państw postkomunistycznych, dokonujących transformacji ustrojowej, zdecydowało się przyjąć system mieszany: Albania (1992–2009), Armenia (od 1995 r.), Azerbejdżan (1995–2005), Bułgaria (w 1990 r.), Chorwacja (1992–1999), Gruzja (od 1995 r.), Kazachstan (do 2007 r.), Litwa (od 1992 r.), Rosja (1992–2005), Ukraina (1994–2004), Węgry (od 1990 r.)[4]. Tendencje reformistyczne nie ograniczyły się jednak wyłącznie do nowych demokracji. Kilka ustabilizowanych państw demokratycznych pod koniec XX wieku przeprowadziło reformę swoich systemów wyborczych. W 1993 r. Nowa Zelandia zrezygnowała z systemu większościowego, zastępując go mieszanym systemem wyborczym nawiązującym do tego funkcjonującego w Niemczech. W tym samym czasie Japonia odeszła od systemu pojedyn-

---

[2] M. Shugart, M. Wattenberg, *Introdouction: The Electoral Reoform of the Twenty-First Century?* [w:] *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, (ed.) M. Shugart, M. Wattenberg, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 1.

[3] D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 189.

[4] Na podstawie: T. Kostadinova, *Do mixed electoral systems matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe*, „Electoral Studies" 2002, Vol. 21, No. 1, s. 32; A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm 2005, s. 166–173; J.M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *Handbook of Electoral System Choice*, (ed.) J.M. Colomer, Palgrave Macmillan, New York 2004, s. 74–76; L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 3, s. 350–351, 354–356; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 153–154; 596–597 oraz danych dostępnych na: www.idea.int; www.electionguide.org [dostęp: 12 kwietnia 2011 r.].

czego głosu nieprzechodniego[5], a Włochy od systemu proporcjonalnego. Podobnie na początku lat 90. minionego stulecia uczyniła Wenezuela, państwo będące jedną z najstarszych demokracji w Ameryce Łacińskiej. Również tam zrezygnowano z systemu list partyjnych. W ślad za nią podążyły Boliwia i Meksyk[6]. Z drugiej strony w niedalekiej przeszłości mieliśmy także do czynienia ze spektakularnymi rezygnacjami. Od systemu mieszanego odstąpiła Chorwacja w 1999 r., Rosja i Włochy w 2005 r., Ukraina w 2006 r., a na Węgrzech ciągle powraca dyskusja na ten temat.

W tym kontekście nasuwają się następujące pytania badawcze: dlaczego tak wiele państw z tak różną historią polityczną zdecydowało się na zastosowanie któregoś z wariantów systemu mieszanego? Jakie konsekwencje polityczne w tych państwach wywołało wprowadzanie takiego systemu[7]? Dlaczego część z tych państw ostatecznie z niego zrezygnowała? Udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pytania wymaga prześledzenia doświadczeń wybranych państw europejskich. Jest to o tyle interesujące, że również w Polsce od czasu do czasu pojawiają się głosy za przyjęciem systemu mieszanego. Doświadczenia tych, którzy taki system wprowadzili, a później od niego odstąpili, mogą okazać się w tym względzie niezwykle pouczające.

Definicja systemu mieszanego

Wbrew pozorom w literaturze przedmiotu nie ma pełnej zgody co do tego, jak należy właściwie rozumieć tę kategorię[8]. Zasadniczą cechą tych systemów jest to, że mandaty w wyborach do parlamentu rozdzielane są pomiędzy partie polityczne w wyniku zastosowania więcej niż jed-

[5] W systemie pojedynczego głosu nieprzechodniego (*The Single Non-Transferable Vote*, SNTV) wybory odbywają się w wielomandatowych okręgach wyborczych (zwykle 3–6-mandatowych). Każdy wyborca dysponuje jednym głosem, który oddaje na konkretnego kandydata. Mandaty zdobywają ci kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Szerzej na temat tego systemu zob. m.in.: A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 69–70; W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op. cit.*, s. 40; B. Michalak, *System pojedynczego głosu nieprzechodniego* [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 141–142.

[6] M. Shugart, M. Wattenberg, *Introdouction: The Electoral Reoform*, *op. cit.*, s. 1–2.

[7] *Ibidem*, s. 2.

[8] Co więcej, tacy specjaliści jak Dieter Nohlen wręcz kwestionują założenie, że systemy mieszane tworzą w ogóle odrębną kategorię systemów wyborczych. Stanowisko to jest jednak odosobnione, zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 125, 129–130.

nej formuły wyborczej[9]. W praktyce oznacza to, że jedna z formuł musi mieć zawsze charakter proporcjonalny, podczas gdy druga może być zarówno większościowa[10] (w wariancie z jednomandatowymi lub wielomandatowymi okręgami wyborczymi), jak i *quasi*-proporcjonalna[11], pod warunkiem jednak, że umożliwia wyborcy głosowanie personalne (jak w systemach większościowych) na pojedynczych kandydatów[12]. Jedną z bardziej klarownych definicji systemów mieszanych znaleźć można w glosariuszu do mającego charakter wyborczego kompendium *Electoral System Design: The New Interantional IDEA Handbook*[13], gdzie system ten określono jako taki, w którym reprezentantów wybiera się za pośrednictwem dwóch różnych systemów: proporcjonalnego i większościowego[14].

---

[9] Formuła wyborcza determinuje, kto wygrał wybory, w jaki sposób decyduje się, że partia z określonym zasobem głosów ma prawo do określonej liczby mandatów i jak zwycięzcy są rozróżniani od przegranych. Kluczową funkcją formuły wyborczej jest interpretacja tych danych jako podstawowych dla zasadnej dystrybucji miejsc w parlamencie pomiędzy rywalizujące partie. D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Hale 1971, s. 21–22.

[10] Podział systemów wyborczych na proporcjonalne i większościowe bazuje na rozróżnieniu, w jaki sposób dzielone są mandaty pomiędzy partie polityczne: czy w proporcji do liczby popierających je wyborców, czy też w zależności od tego, kto uzyskał matematycznie zdefiniowaną większość głosów.

[11] *Quasi*-proporcjonalne systemy wyborcze to jedna z głównych grup systemów wyborczych zwana również semiproporcjonalnymi lub półproporcjonalnymi. Cechą charakterystyczną tej grupy jest to, że zawierają w sobie równocześnie pewne cechy większościowych i proporcjonalnych systemów wyborczych. Zapewniają reprezentacje mniejszościom politycznym przy wykorzystaniu mechanizmów charakterystycznych dla systemów większościowych. Wyewoluowały one wprost z systemów większościowych. Ich celem jest więc poprawianie proporcjonalności w warunkach systemów funkcjonujących na podstawie wyborów większościowych. Zob. B. Michalak, *Quasi-proporcjonalne systemy wyborcze* [w:] *Leksykon prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 117.

[12] F. Ferrara, E. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems. Contamination and Its Consequences*, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 17.

[13] Zob. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design*, *op. cit.*, s. 179.

[14] W innym miejscu tego kompendium napisane jest jednak, że zamiast jednego z wariantów systemu większościowego może być to również bliżej niesprecyzowany „inny" system. Por. *ibidem*, s. 90. Z kolei na temat rozumienia systemu mieszanego w polskiej literaturze przedmiotu zob. przede wszystkim: W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op. cit.*, s. 72–78 oraz B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze* [w:] *Leksykon prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 82–83.

Włoski system mieszany większościowy

Latem 1993 r. Włochy zaadaptowały mieszany system wyborczy na potrzeby wyborów zarówno do Izby Deputowanych, jak i Senatu Republiki, rezygnując z obowiązującej od zakończenia II wojny światowej ordynacji proporcjonalnej. Przyjęty przez Włochy wariant w postaci mieszanego systemu większościowego (*mixed-member majoritarian*)[15] przewidywał, że 75% mandatów (w obu izbach) będzie rozdzielane w systemie większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi (475 mandatów w Izbie Deputowanych i 232 w Senacie), podczas gdy pozostałe 25% w ramach reprezentacji proporcjonalnej (odpowiednio 155 i 83 mandaty w każdym z nich). Mimo że pomiędzy obydwoma subsystemami (większościowym i proporcjonalnym) nie występowały żadne powiązania w zakresie dystrybucji mandatów (co oznacza, że mandaty w każdym z nich obsadzane były w pełni autonomicznie, bez wpływu drugiego subsystemu), to jednak wprowadzenie negatywnego transferu głosów (*scorporo*) pomiędzy formułą większościową i proporcjonalną[16] powodowało, że system ten można jednak uznać za „częściowo kompensujący"[17]. Najistotniejszą różni-

[15] Podział systemów mieszanych na podstawie kryterium połączenia obydwu subsystemów i uzyskanego na tej podstawie dominującego efektu politycznego jest pomysłem Shugarta i Wattenberga (zob. M. Shugart, M. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 13–15). Warto w tym miejscu wspomnieć, że typologia ta – choć w literaturze przedmiotu często powielana – nie jest jedyną możliwą (por. L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems*, *op. cit.*, s. 346–361; W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op. cit.*, s. 78–85; B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 82–83.

[16] Scorporo, czyli mechanizm negatywnego transferu głosów, polegał na pomniejszeniu całkowitej liczby głosów otrzymanych przez daną partię polityczną w subsystemie proporcjonalnym o głosy powiązanych z jej listami kandydatów (w praktyce przez te partie zgłoszonych), którzy zdobyli już mandaty w subsystemie większościowym. Odbywało się to w ten sposób, że od sumy głosów uzyskanych przez daną listę w części proporcjonalnej odejmowało się liczbę głosów, powiększoną o 1, kandydata, który w okręgu jednomandatowym zajął drugie miejsce po kandydacie powiązanym z daną listą. Tak pomniejszona liczba wyborcza była brana pod uwagę przy kolejnych etapach redystrybucji mandatów w subsystemie proporcjonalnym. Zob. F. Ferrara, *Electoral coordination and the strategic desertion of strong parties in compensatory mixed systems with negative vote transfers*, „Electoral Studies" 2004, Vol. 23, No. 3, s. 393–394.

[17] Mechanizmy kompensacyjne stosowane są w obrębie proporcjonalnych i mieszanych systemów wyborczych w celu zmniejszania ich dysproporcjonalności. Zasadniczym celem jest dokonanie wyrównawczej alokacji mandatów, tak by zrównoważyć efekt podreprezentacji słabszych wyborczo ugrupowań wywołany stosowaniem obciążonych metod podziału, wysokich progów wyborczych i instytucji zwiększających poziom de-

cą pomiędzy wyborami do obydwu izb był odmienny poziom uprawnień wyborców w akcie głosowania. W wyborach do Izby Deputowanych głosujący miał do dyspozycji dwa oddzielne głosy, podczas gdy w wyborach do Senatu mógł oddać tylko jeden, a ten automatycznie był zaliczany do dwu systemów[18].

Geneza

Zmiana systemu wyborczego, jaka dokonała się we Włoszech, była wynikiem permanentnego kryzysu włoskiego systemu partyjnego, który wybitny włoski politolog Giovanni Sartori nazwał spolaryzowanym pluralizmem, co charakteryzuje systemy o wysokiej fragmentacji (rozdrobnieniu) partyjnym, dużym dystansie politycznym rywalizujących w jego obrębie partii, obecności ekstremizmu oraz ogólnej ideologizacji polityki. Jego cechą zasadniczą był faktyczny brak możliwości zmiany układu rządowego. Stan owego kryzysu, zwany immobilizmem, został spowodowany z jednej strony istnieniem silnej wyborczo i równolegle izolowanej (do 1976 r.) Włoskiej Partii Komunistycznej, a z drugiej hegemonią polityczną chadecji, która do lat 70. XX wieku otrzymywała około 40% poparcie wyborcze, co czyniło z niej partię o dominującym charakterze. Do 1994 r. Chrześcijańska Demokracja uczestniczyła we wszystkich powojennych rządach.

System partyjny Włoch wraz z proporcjonalnym systemem wyborczym przyczyniły się więc do zablokowania demokracji w tym kraju. Oznaczało to stworzenie trwałego układu politycznego, bez jakichkolwiek szans na jego zmianę. Trwanie tego układu, generującego słabe i często zmieniające się tylko w jego obrębie rządy, utrwalał właśnie istniejący system wyborczy. Nic dziwnego, że dążeniem ugrupowań rządzących było utrzymanie za wszelką cenę politycznego *status quo*, co z czasem zaowocowało poważnym kryzysem państwa, przejawiającym się w przerostach władzy biurokracji partyjnych oraz narastaniem afer związanych z nielegalnym finansowaniem czołowych partii włoskiej sceny politycznej[19]. Seria skandali korupcyjnych, które wstrząsnęły włoską opinią publiczną na początku lat

formacji wyników wyborów, przez wprowadzenie pewnych ułatwień lub gwarancji podczas redystrybucji mandatów. Zob. szerzej: B. Michalak, *Kompensacyjne mechanizmy* [w:] *Leksykon prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 66.

[18] F. Ferrara, *Two in one: Party competition in the Italian single ballot mixed system*, „Electoral Studies" 2006, Vol. 25, No. 2, s. 329–330. Na temat szczegółów instytucjonalnych włoskiego systemu wyborczego zob. też: Z. Witkowski, *Reforma włoskiego prawa wyborczego do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki z 4 sierpnia 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy"1995, nr 3, s. 86–98.

[19] Z. Witkowski, *Reforma włoskiego prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 82.

90. XX wieku, ostatecznie przypieczętowała los ordynacji proporcjonalnej, która w powszechnym odczuciu była odpowiedzialna za fragmentację systemu partyjnego, a w konsekwencji za brak politycznej odpowiedzialności i stabilności. W rezultacie w przeprowadzonym 18 kwietnia 1993 r. referendum przytłaczająca większość biorących w nim udział obywateli opowiedziała się zdecydowanie za zasadniczą reformą prawa wyborczego. W przeciwieństwie jednak do analogicznego referendum, jakie w tym samym czasie przeprowadzono w Nowej Zelandii, we Włoszech wyrażono jedynie sprzeciw wobec aktualnego systemu wyborczego, nie przesądzając bynajmniej o możliwych kierunkach jego zmiany[20].

W toku debaty rozpoczętej po referendum wskazywano na następujące cele, jakie realizować powinna nowa ordynacja: ochrona większości parlamentarnych, większa stabilność i wydajność w rządzeniu, bardziej bezpośrednia i przejrzysta relacja między decyzjami wyborczymi elektoratu a formowaniem rządu, konsolidacja systemu partyjnego, zachęcanie do formowania trwałych koalicji rządowych czy wręcz połączenie dotychczasowych partii politycznych w większe formacje, tak by zastąpić spolaryzowany pluralizm partyjny jego umiarkowaną, najlepiej dwubiegunową wersją[21]. Nie bez znaczenia było również oczekiwanie, by zwiększyć bezpośrednią odpowiedzialność poszczególnych deputowanych przed ich wyborcami, uwolnić elektorat od ograniczeń wynikających z dominacji partii politycznych i ideologii, a w zamian umożliwić wyborcom dokonanie indywidualnej oceny poszczególnych kandydatów – ich kwalifikacji, charakteru, osiągnięć publicznych itd. Generalnie istniało szerokie, aczkolwiek nieco „mgliste", przeświadczenie, że reformy wyborcze powinny prowadzić do ulepszenia ogólnego charakteru włoskiej polityki i że dotychczasowy „hiperproporcjonalny" system wyborczy nie może dłużej obowiązywać. Wbrew naturalnemu w tej sytuacji oczekiwaniu zastąpienia ordynacji proporcjonalnej systemem większościowym, zdecydowana większość partii politycznych opowiadała się za jakimś wariantem systemu mieszanego, w którym duża liczba jednomandatowych okręgów wyborczych zostałaby uzupełniona małą liczbą mandatów rozdzielanych proporcjonalnie w sy-

[20] R.S. Katz, *Reforming the Italian Electoral Law, 1993* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 96.

[21] W przeciwieństwie do spolaryzowanego pluralizmu w systemie umiarkowanego pluralizmu brak jest istotnych politycznie partii antysystemowych oraz podzielonej politycznie i skonfliktowanej opozycji, żadna partia nie jest z góry wykluczona z przetargów koalicyjnych, występuje relatywnie niski dystans ideologiczny pomiędzy partiami, a także rywalizacja polityczna ukierunkowana na uzyskanie porozumienia w centrum. Większość zachodnioeuropejskich systemów partyjnych odpowiada tej właśnie kategorii.

stemie list partyjnych. Jednak polityczna zgoda na rzecz systemu mieszanego była dopiero początkiem dyskusji na jego temat. Należało jeszcze zdecydować o wielu szczegółowych, ale mających zasadnicze znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania całego systemu, paramentach technicznych. To zaś wymagało odpowiedzi na wiele pytań. Czy subsystem większościowy powinien się opierać na formule większości względnej (jak w Wielkiej Brytanii), czy bezwzględnej z dwiema rundami (jak we Francji)? Jak powinna kształtować się proporcja mandatów obsadzanych w obydwu subsystemach? Iloma głosami winien dysponować wyborca: czy tylko jednym – oddawanym bezpośrednio na kandydata i automatycznie na jego partię w systemie proporcjonalnym, czy też i na kandydata, i na listę partyjną? Na jakim poziomie (ogólnokrajowym czy regionalnym) ma się dokonywać dystrybucja mandatów w systemie proporcjonalnym? Jaką metodę podziału głosów na mandaty zastosować? Czy, a jeśli tak, to na jakim poziomie ustanowić klauzulę zaporową? Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób powiązać ze sobą głosy uzyskane przez kandydatów startujących w obu subsystemach?[22]

Efekty polityczne

Przyjęcie nowego systemu wyborczego zbiegło się z postępującą szybko erozją dotychczasowego systemu partyjnego i pojawieniem się zupełnie nowych ugrupowań politycznych. W rezultacie nie nastąpił oczekiwany w wyniku zastosowania nowej ordynacji spadek fragmentacji systemu partyjnego. Wytworzył się jednak silny impuls do wchodzenia przez partie w przedwyborcze koalicje, które stały się nowym obowiązującym schematem rywalizacji politycznej we Włoszech. Reguły wyborcze wytworzyły dwa rodzaje aktorów: małą liczbę koalicji i dużą liczbę partii politycznych. W ten sposób powstały warunki umożliwiające alternację władzy w systemie politycznym, pomimo dużej liczby partii[23].

Konstruktorzy systemu wyborczego popełnili jednak błąd, zakładając, że wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych zadziałają automatycznie w sposób „redukcyjny", tak jak by to wynikało z prawa Duvergera[24]. Tymczasem stało się odwrotnie. Segment większoś-

[22] R.S. Katz, *Reforming the Italian Electoral Law, 1993* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 102–105, 108–110.

[23] R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment and Party System Change in Italy* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 323–324.

[24] Maurice Duverger zaobserwował, że w tych państwach, gdzie wybory odbywają się według formuły większości względnej, system partyjny przybiera kształt rywalizacji dwupartyjnej. Z kolei system większości bezwzględnej oraz reprezentacja proporcjonal-

ciowy nie dość, że nie spowodował obniżenia liczby partii na poziomie parlamentarnym, to jeszcze wytworzył ich więcej, przyczyniając się w ten sposób do podtrzymania wysokiego poziomu rozdrobnienia systemu partyjnego[25]. Podczas wyborów w 1994, 1996 i 2001 mniej partii zdobyło mandaty w Izbie Deputowanych w subsystemie proporcjonalnym niż w teoretycznie trudniejszym pod tym względem – większościowym[26]. By znaleźć wyjaśnienie tego zjawiska, należy zwrócić uwagę na moment, w jakim dokonała się reforma systemu wyborczego: zwiększenie ogólnej liczby partii, wzrost chwiejności wyborczej elektoratu, duża niepewność, co do wyników wyborczych wobec dekonstrukcji starego układu partyjnego, co w połączeniu z systemem większościowym, wyposażyło te ugrupowania w znaczny potencjał koalicyjny (lub potencjał szantażu politycznego). Dzięki temu mogły one z kolei skutecznie partycypować w obrębie koalicji wyborczych, gdzie na drodze politycznego porozumienia uzyskiwały dostęp dla swoich kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych[27].

Za przykład takiego porozumienia może posłużyć przypadek Ligi Północnej Umberto Bossiego oraz Sojuszu Narodowego kierowanego przez Gianfranco Finiego. Obydwa ugrupowania do wyborów w 1994 r. przystąpiły w sojuszu z Naprzód Włochy Silvio Berlusconiego (Forza Italia) w ramach bloku politycznego pod nazwą Biegun Wolności. Na listy Ligi swoje głosy oddało 8,4% wyborców. Umożliwiło to jej wprowadzenie do parlamentu 117 deputowanych (w tym 107 z okręgów jednomandatowych), co dało jej pierwsze miejsce pod względem wielkości frakcji w nowym parlamencie. Z kolei Sojusz Narodowy z 13,5% głosów zdobył 109 mandatów (w tym 87 w okręgach jednomandatowych), podczas gdy Naprzód Włochy, będąca główną siłą tej koalicji, przy poparciu 21% głosów, uzyskała jedynie 99 miejsc w parlamencie (w tym 74 w jednomandatowych okręgach wyborczych). Tak wysokie uprzywilejowanie partii małych było możliwe wyłącznie z tego powodu, że na mocy umowy koalicyjnej na części terytorium Włoch kandydaci bloku zgłaszani w subsystemie większościowym wywodzili się tylko z jednej z mniejszych partii (np. większość kandydatów star-

na sprzyjają systemowi wielopartyjnemu. Zob. M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London 1967, s. 216–255. Szerzej ma temat prawa Duvergera zob. też D. Nohlen, *Prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 404–406.

[25] G. Sartori, *The Party-Effects of Electoral Systems*, „Israel Affairs" 1999, Vol. 6, No. 2, s. 18.

[26] R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules*, *op. cit.*, s. 324; S. Parker, P. Natale, *Parliamentary elections in Italy*, May 2002, „Electoral Studies" 2002, Vol. 21, No. 4, s. 670.

[27] R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules*, *op. cit.*, s. 326–327.

tujących na północy Włoch było członkami Ligi Północnej)[28]. Natomiast siła partii mniejszych wynikała z lojalności ich wyborców. Tak długo, jak mogły one liczyć na głosy swoich zagorzałych zwolenników, dysponowały możliwością zastosowania skutecznego szantażu wobec partii wiodących. Co prawda, potencjał ten był za mały, aby przełożyć go na mandaty w okręgach jednomandatowych, jednak wystarczająco duży, by zagrozić szansom na zwycięstwo faworytów. W rezultacie partie duże były skłonne zaoferować mniejszym ugrupowaniom wiele tzw. pewnych mandatów, w zamian za obietnicę wycofania się z rywalizacji. W ten sposób strategie partii politycznych, będące konsekwencją określonych rozwiązań instytucjonalnych, doprowadziły do zaskakującego efektu politycznego polegającego na politycznym dowartościowaniu partii dotychczas nieistotnych[29].

W procesie wzmacniania partii małych bardzo istotną rolę odgrywał mechanizm *scorporo*. Jego celem pierwszoplanowym była redukcja dysproporcjonalności systemu przez „karanie" partii, które zdobywają dużo mandatów w systemie większościowym, odbieraniem im głosów w systemie proporcjonalnym. W zamierzeniu „inżynierów wyborczych" miało to wyrównać szansę mniejszych ugrupowań przez ułatwienie im rywalizowania o mandaty w części proporcjonalnej. Tymczasem mechanizm ten działał przede wszystkim na niekorzyść dużych partii, które zdobywając większą liczbę mandatów w systemie większościowym, traciły tym samym mandaty w subsystemie proporcjonalnym. Ryzyka takiego nie ponosiły z kolei partie mniejsze, które nie musiały wcale rezygnować z wystawiania kandydatur w jednomandatowych okręgach wyborczych. To z kolei zmuszało duże partie do szukania poparcia ze strony małych ugrupowań po to, by efektywnie rywalizować w subsystemie większościowym (jako koalicja) i nie tracić mandatów w części proporcjonalnej (jako samodzielna partia wchodząca w skład koalicji). Samotny start w okręgach jednomandatowych byłby zbyt ryzykowany, a zagrożeniem mogłyby się okazać nawet te ugrupowania, które nie przekroczyłyby 4% klauzuli zaporowej w części proporcjonalnej. W takich warunkach współpraca partii w ramach przedwyborczych koalicji stała się warunkiem koniecznym dla uzyskania większości parlamentarnej[30]. W rezultacie większość włoskich partii politycznych nie wystawiała samodzielnie kandydatów w subsystemie większościowym, rejestrowała ich zamiast tego jako kandydatów koalicji. Kluczowym elemen-

[28] Zob. M. Bankowicz, *System partyjny Republiki Włoskiej* [w:] *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, red. M. Grzybowski, A. Ziemba, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 172.

[29] G. Sartori, *The Party-Effects of Electoral Systems*, *op. cit.*, s. 18.

[30] F. Ferrara, *Electoral coordination*, *op. cit.*, s. 397.

tem koordynacji była zatem polityka zgłaszania i afiliowania kandydatów w okręgach jednomandatowych. Rezultatem końcowym tego procesu było „uproporcjonalnienie segmentu większościowego". Partiom bardziej opłacała się taka współpraca niż samodzielne wystawienie kandydatów w formule większościowej, nawet jeśli w tym drugim wypadku zwiększało to uzyskiwane rezultaty w formule proporcjonalnej. Praktyka pokazywała jednak, że o wiele więcej partii uzyskiwało reprezentację w tym systemie niż w systemie proporcjonalnym. Paradoks polegał na tym, że subsystem większościowy „mechanicznie" funkcjonował jak czysty system większościowy, a generował rezultaty proporcjonalne[31].

Wnioski

Podsumowując efekty obowiązywania systemu mieszanego we Włoszech, można zauważyć, że:

- poziom fragmentacji systemu partyjnego, wbrew oczekiwaniom, nie uległ zmniejszeniu,
- mechanizm negatywnego transferu głosów oraz zjawisko koalicyjnej koordynacji zgłaszanych kandydatur w subsystemie większościowym doprowadziły do znaczącego wzmocnienia mniejszych partii politycznych, co pozwoliło im nie tylko przetrwać, ale w konsekwencji zwiększyć znaczenie w całym systemie politycznym,
- w warunkach włoskiego mieszanego systemu większościowego nie było pełnej gwarancji, że wybory zawsze wyłonią parlamentarną większość,
- zmienił się wzorzec rywalizacji międzypartyjnej z odśrodkowego (przebiegającego w kierunku ekstremum systemu) wielobiegunowego (dotyczącego wielu pól sporu politycznego) na dośrodkowy (oparty na politycznym centrum) i bipolarny (związany z rywalizacją dwóch przeciwstawnych bloków politycznych),
- w rezultacie konsolidacja systemu partyjnego nastąpiła nie w obrębie partii politycznych, tylko ich koalicji,
- od 1994 r. koalicje zabiegające o władzę były formowane przed wyborami; zwycięska koalicja tworzy gabinet, dzięki temu obywatele już w czasie wyborów mają obraz przyszłego rządu,
- średni czas funkcjonowania gabinetu wydłużył się zaledwie o kilka miesięcy, a liczba współtworzących go partii uległa nawet zwiększeniu w porównaniu z poprzednią sytuacją.

[31] R. D'Alimonte, *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism* [w:] *The Politics of Electoral Systems*, (ed.) M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford University Press, Oxford–New York 2005, s. 266–267.

Włoski system partyjny pod rządami ordynacji mieszanej prezentował się jako zbilansowany system proporcjonalnej reprezentacji, klarownych przedwyborczych alternatyw rządowych i wypracowywanych większości powyborczych. Mimo swego rozdrobnienia system ten wydaje się z pewnością bardziej politycznie odpowiedzialny niż poprzedni, choć tamten był całkowicie stabilny, ale przez to zupełnie wyalienowany. Ważną lekcją, wynikającą z przykładu włoskiego, jest to, że warunki, w jakich wprowadzany jest dany system wyborczy, mają ogromne znaczenie dla jego późniejszych efektów[32].

Włoski system mieszany miał jednak zawsze wielu przeciwników. Podstawowym zarzutem kierowanym pod jego adresem było rozdrobnienie, które prowadzić miało do słabych i niestabilnych gabinetów. Za wadę samą w sobie uważano pozostawienie części proporcjonalnej w systemie, który w początkowym zamyśle miał być systemem klasycznie większościowym. Ten zarzut „niedokończonej" reformy stał się zresztą przyczyną kolejnych propozycji (popartych w referendach z lat 1999 i 2000) całkowitej rezygnacji z systemu proporcjonalnego[33]. W sytuacji, gdy sprawa dalszej reformy systemu wyborczego wydawała się już całkowicie zamknięta, niespodziewanie Unia Chrześcijańskich Demokratów i Centrum zażądała od sojuszników z Domu Wolności przyjęcia bardziej proporcjonalnego systemu wyborczego w zamian za swoje poparcie dla pakietu reform konstytucyjnych forsowanych przez koalicję. W rezultacie, wskutek politycznych kalkulacji, na kilka miesięcy przed wyborami, w grudniu 2005 r. Włochy zrezygnowały z mieszanego systemu wyborczego, powracając do porzuconego zaledwie 11 lat wcześniej systemu proporcjonalnego. W przeciwieństwie jednak do poprzedniej ordynacji, nowy system zawierał istotną nowość w postaci „premii większościowej", która przyznawała automatycznie 55% miejsc największej pod względem liczby mandatów partii lub koalicji, jeśli nikt takiej większości nie uzyskał w wyniku wyborów[34].

Rosyjski system paralelny

Rosyjski mieszany system wyborczy do Dumy Państwowej należał pod względem typologicznym do tej samej kategorii co system włoski, z tą różnicą, że nie miał on żadnych mechanizmów kompensacyjnych, a co czyniło go całkowicie systemem paralelnym, a proporcja mandatów w systemach

[32] R. D'Alimonte, *Mixed*, *op. cit.*, s. 342, 345–346.

[33] R. D'Alimonte, *Italy*, *op. cit.*, s. 273.

[34] A. Renwick, Ch. Hanretty, D. Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, „Electoral Studies" 2009, Vol. 28, No. 3, s. 437–439.

większościowym i proporcjonalnym rozkładała się po równo (225 mandatów w każdym z nich). Wyborcy dysponowali dwoma głosami: jeden oddawany bezpośrednio na popieranego kandydata spośród zgłoszonych w subsystemie większościowym, a drugi na zamkniętą, ogólnofederalną listę partyjną w subsystemie proporcjonalnym.

Geneza

Decyzja o zaadaptowaniu mieszanego systemu wyborczego zapadła w czasie wyjątkowej niestabilności politycznej i konfliktu prezydenta Borysa Jelcyna z rozwiązanym, przy użyciu siły, Kongresem Deputowanych Ludowych. Nowa ordynacja nie została uchwalona w drodze ustawy, ale na mocy prezydenckiego dekretu, co już w punkcie wyjścia podważało demokratyczną legitymację tego podstawowego z ustrojowego punktu widzenia aktu. Kontekst, w jakim wypracowano i implementowano zasady wyborcze, wywołał trzy zasadnicze implikacje. Po pierwsze, nie przeprowadzono jakichkolwiek konsultacji międzypartyjnych, a w konsekwencji zabrakło również porozumienia co do ogólnego chociażby kształtu nowego systemu wyborczego. To z kolei dawało świetną okazję prezydentowi Jelcynowi do prowadzenia na szeroką skalę inżynierii wyborczej. Po drugie, wysoki poziom polaryzacji ideologicznej stwarzał silny bodziec do przyjęcia rozwiązań faworyzujących partie o nastawieniu reformistycznym. Po trzecie, prezydent równocześnie wprowadzał nowy porządek konstytucyjny zwiększający uprawnienia dla swojego urzędu[35].

Punktem wyjścia prac nad projektem nowej ordynacji był odziedziczony po czasach ZSRR system większościowy[36]. Za pozostawieniem tego systemu w wariancie z jednomandatowymi okręgami wyborczymi opowiadał się centrowy deputowany Wiktor Bałała. Jego zdaniem rosyjskie partie były jeszcze zbyt słabe, aby właściwie reprezentować interesy społeczne, dlatego projekt jego autorstwa nie przewidywał żadnych elementów reprezentacji proporcjonalnej. Inny szkic prawa wyborczego przygotował Wiktor Szejnis, deputowany frakcji reformistycznej, który stał się głównym architektem przyjętego ostatecznie mieszanego systemu większościowego. W. Szejnis postulował włączenie elementów proporcjonalnych, aby w ten sposób stymulować formowanie się organizacji partyjnych, podczas gdy jednomandatowe okręgi wyborcze służyły zachowaniu lokalnej reprezentacji. Mieszany system wyborczy miał stanowić wielki kompromis pomiędzy korzystnym

[35] R. Moser, F.C. Thames, Jr, *Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia's Mixed-Member System* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 259–260.

[36] D. Nohlen, *Prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 361.

dla partii politycznych systemem proporcjonalnym a systemem większościowym sprzyjającym personalnej reprezentacji lokalnych polityków. Nie bez znaczenia dla decyzji o wyborze systemu mieszanego było przekonanie Szejnisa, że partie reformistyczne są w stanie uzyskać wynik korzystny w systemie proporcjonalnym, ale już nie w większościowym. Obawiając się, że w tym drugim subsystemie przewagę będą mieć konserwatywni przeciwnicy nowej formuły, którzy, gdyby dysponowali większością mandatów w nowym parlamencie, mogą zmienić system na w całości większościowy, postulował wprowadzenie równej proporcji mandatów pomiędzy obydwoma systemami[37].

Można wskazać następujące cele szczegółowe, jakie projektodawcy nowej ordynacji chcieli osiągnąć. Nadrzędnym miało być ułatwienie formowania się ogólnokrajowych partii politycznych. Reprezentacja proporcjonalna przyniosła silny bodziec do tego prowadzący, gdyż kandydowanie w takim systemie wymaga partyjnej afiliacji i struktur organizacyjnych. Skorzystanie z systemu list zamkniętych znacząco zwiększa kontrolę liderów partyjnych nad procesem nominacji kandydatów. W konsekwencji wszystko to powinno prowadzić do wytworzenia silnego, wewnętrznie zwartego systemu partyjnego. Jego charakter miał być przede wszystkim ogólnorosyjski, dlatego zdecydowano się na jeden ogólnokrajowy okręg wielomandatowy oraz skomplikowany system autoryzacji list przez wyborców uniemożliwiający ich rejestrację wyłącznie na podstawie podpisów poparcia tylko z jednego regionu Rosji. Drugim celem, rozbieżnym w stosunku do pierwszego, była chęć zachowania silnego elementu lokalnej reprezentacji, co zamierzano osiągnąć za pomocą subsystemu większościowego. Wielu polityków obawiało się zbytniej „centralizacji" polityki partyjnej, co miałoby prowadzić do kontrolowania przez Moskwę kandydatów wybieranych z list partyjnych. Poza tym regionalne grupy interesu były istotną częścią bazy popierającej B. Jelcyna. Za oczywiste uznano również, że kandydaci wybrani z jednomandatowych okręgów wyborczych byliby mniej związani ze swoją partią, a w ten sposób łatwiej podatni na presję ze strony obozu prezydenckiego. Kolejnym spodziewanym efektem miało być ułatwienie uzyskania większości w legislaturze dla ugrupowań proreformatorskich. Jednak brak pewności, co do przewidywanych konsekwencji politycznych zastosowania tylko formuły proporcjonalnej albo tylko większościowej, skłaniał do wyboru wariantu pośredniego w postaci systemu mieszanego. Wreszcie, konstruktorzy prawa wyborczego oczekiwali, podobnie jak we Włoszech, mniejszej liczby partii politycznych w zamian za duże koalicje partyjne,

[37] R. Moser, F.C. Thames, Jr, *Compromise Amidst Political Conflict*, *op. cit.*, s. 260–262.

których wytworzenie miało zagwarantować zastosowanie formuły większości względnej (sprzyjającej politycznej konsolidacji w obawie przed zadziałaniem redukcyjnych efektów wynikających z prawa Duvergera) oraz rozłączności (paralelności) obydwu segmentów[38].

Wprowadzony w Rosji w 1993 r. system wyborczy był, jak widać, wypadkową różnych, często konkurencyjnych, celów i preferencji co do kształtu rosyjskiej sceny partyjnej czy, szerzej, funkcjonowania całego systemu politycznego. System zamkniętych list partyjnych niewątpliwie mógł przyczynić się do powstania ogólnokrajowych, scentralizowanych partii politycznych. Z kolei jednomandatowe okręgi wyborcze dawały możliwość reprezentacji partykularnych interesów lokalnych. Dodatkowo można było oczekiwać, że w dalszej przyszłości będą one faworyzować duże partie, co w konsekwencji przyczyni się do wytworzenia pożądanego kształtu sceny politycznej. To, że nie dało się przewidzieć efektu obowiązywania jednego lub drugiego systemu, pozwoliło reformatorom na rozłożenie ryzyka politycznego, gdyż nie istniała w tym czasie żadna sprawdzona strategia zapewniająca zwycięstwo wyborcze. Z drugiej strony twórcy systemu wyborczego nie byli ograniczeni względami politycznymi czy instytucjonalnymi. Mogli sobie zatem pozwolić na eksperymenty[39].

Efekty polityczne

W wyniku wyborów z 1993 r. do parlamentu rosyjskiego dostało się 11 podmiotów. Najwięcej mandatów (70) zdobył Wybór Rosji. Z kolei najwięcej głosów padło na listy partyjne Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji (22,9%), która wygrała w subsystemie proporcjonalnym, zdobywając tam 59 miejsc (w sumie zaś 64). Jednak prawdziwymi beneficjentami tych wyborów byli kandydaci niezależni, którzy z jednomandatowych okręgów wyborczych zdobyli łącznie 142 mandaty. Nie nastąpiła więc żadna koncentracja systemu partyjnego. Przeciwnie, wpływ systemu wyborczego (przede wszystkim zaś jego części większościowej) zadziałał nie tylko podobnie pod względem rozdrobnienia do rezultatów przypisywanych wyborom proporcjonalnym, lecz nawet je wzmocnił. Co ciekawe, wybory w subsystemie proporcjonalnym, mimo że okazały się bardzo proporcjonalne (i to w obliczu obowiązywania 5% klauzuli zaporowej), w porównaniu z rezultatami wyborów większościowych miały paradoksalnie charakter stabilizujący. Do Dumy z list partyjnych weszło tylko 8 partii politycznych, podczas gdy z jednomandatowych okręgów wyborczych 11 oraz 142 deputowanych niezależ-

[38] *Ibidem*, s. 263–265.

[39] W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op. cit.*, s. 575–577.

nych. Najsilniejsza partia w systemie proporcjonalnym zdobyła tylko 2,2% mandatów bezpośrednich. Wyniki w subsystemie większościowym skutkowały brakiem odpowiedniej reprezentacji najsilniejszych partii w stosunku do ich udziału w głosach w wyborach proporcjonalnych i reprezentacją ugrupowań, które w parlamencie otrzymały ich poniżej 5% w skali kraju[40].

Podczas kolejnych wyborów ta tendencja utrzymała się. W wyborach z 1995 r. rywalizowały 43 partie, z czego tylko 4 uzyskały jakiekolwiek mandaty w części proporcjonalnej przy łącznym poparciu nieco ponad 50% głosów. Oznacza to, że prawie połowa głosów oddana na pozostałe partie przepadła, co musiało zaskakiwać, biorąc pod uwagę proporcjonalny charakter tego subsystemu. Najsilniejszej partii w części proporcjonalnej (Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej – 22,3% głosów) udało się tym razem partycypować w mandatach bezpośrednich w sposób odpowiadający udziałowi w liczbie głosów, jakie oddano na jej listę. Natomiast wszystkie pozostałe partie wchodzące do Dumy w subsystemie proporcjonalnym zapłaciły wysoką cenę w mandatach bezpośrednich. Poprzez subsystem większościowy do parlamentu dostało się 7 dalszych partii oraz 78 kandydatów niezależnych. Rozdrobnienie systemu partyjnego utrzymało się więc za sprawą subsystemu większościowego[41]. Rok 1999 jeszcze zwiększył tę fragmentację (choć już nie na tak wysokim poziomie jak w 1993 r.), wprowadzając z subsystemu większościowego 113 podmiotów, w tym 108 deputowanych niezależnych.

Doświadczenia rosyjskie jasno pokazują, że przewidywania wynikające z prawa Duvergera nie zawsze znajdują potwierdzenie empiryczne, a system wyborczy sam w sobie nie jest w stanie wyjaśnić efektów swojego funkcjonowania bez odniesienia do szerszego kontekstu politycznego. Co więcej, rezultaty uzyskiwane przez poszczególne partie polityczne w obydwu częściach różniły się zasadniczo. Dla przykładu Partia Liberalno-Demokratyczna zawsze przekraczała ustawowo określony próg wyborczy, ale ciągle miała problemy z uzyskiwaniem mandatów bezpośrednich w wyborach większościowych. Zwolennicy komunistów byli pod tym względem bardziej zbilansowani, a partia Ojczyzna–Cała Rosja w 1999 r. odniosła sukces w obydwu częściach. Jednak największą wyborczą skutecznością we wszystkich elekcjach odbywających się pod rządami systemu mieszanego wykazali się kandydaci niezależni[42].

---

[40] D. Nohlen, *Prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 363–364.

[41] *Ibidem*, s. 366–368.

[42] S. White, *Russia: The Authoritarian Adaptation of an Electoral System* [w:] *The Politics*, *op. cit.*, s. 322–323.

Wnioski

Podsumowując rezultaty obowiązywania systemu mieszanego w Rosji, można zauważyć, że:

- wyborcy mieli duże „problemy" z politycznym skoordynowaniem swoich głosów w obydwu subsystemach i najczęściej je rozdzielali[43],
- subsystem większościowy okazał się niezwykle sprzyjający dla kandydatów niezależnych,
- podobnie jak we Włoszech, poziom fragmentacji systemu partyjnego wzrósł, tym samym oczekiwania co do partyjnej konsolidacji i przypuszczenia na temat tego, jakie partie mogą zyskać, a jakie stracić pod rządami systemu mieszanego, okazały się chybione,
- nastąpił, zakładany, rozwój narodowych organizacji partyjnych[44],
- polityczne konsekwencje działania określonych formuł systemu wyborczego dla poszczególnych partii zależały przede wszystkim od zachowań wyborczych ich elektoratów.

Podobnie jak we Włoszech, również rosyjski system wyborczy rozczarował wielu, którzy oczekiwali, że zaowocuje on mniejszą liczbą partii politycznych. System ten, z pewnymi modyfikacjami, przetrwał jednak ponad dekadę. Pomimo że nie realizował w pełni preferencji zainteresowanych podmiotów, to jednocześnie w warunkach utrzymującej się niepewności politycznej minimalizował ryzyko nieoczekiwanych rozwiązań. Tendencje centralizacyjne nowego prezydenta Władimira Putina oraz dążenie do instytucjonalizacji silnych ogólnorosyjskich partii politycznych, doprowadziły w 2005 r. do odejścia od systemu mieszanego i zastąpienia go ordynacją proporcjonalną z jednym okręgiem wielomandatowym. Również w tym wypadku nie bez znaczenie była inspiracja włoską zmianą[45].

Podsumowanie

Porównując kontekst polityczny, w jakim wprowadzano system mieszany, efekty polityczne tych zmian oraz przesłanki, jakie zadecydowały o rezygnacji z tej formuły w obydwu państwach, można stwierdzić, że:

---

[43] W dużej mierze odpowiedzialność za to ponosi fakt, że przynależność partyjna kandydata w subsystemie większościowym nie była odnotowywana na karcie do głosowania; W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op. cit.*, s. 578–579.

[44] R.G. Moser, *The Consequences of Russia's Mixed-Member Electoral System* [w:] *Mixed-Member*, *op. cit.*, s. 518.

[45] W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, *op, cit.*, s. 583, 587.

- przyjęcie nowych rozwiązań odbywało się w warunkach poważnego kryzysu politycznego,
- w zamierzeniu twórców ordynacji mieszanych jednym z głównych celów nowego systemu miało być wytworzenie impulsu sprzyjającego konsolidacji systemów partyjnych,
- wybór systemu mieszanego w wariancie paralelnym był wynikiem kompromisowych oczekiwań decydentów co do spodziewanych efektów politycznych; z jednej strony chciano zachować partyjny charakter wyborów, dzięki zastosowaniu segmentu proporcjonalnego, a z drugiej umożliwić zbudowanie bezpośredniej więzi pomiędzy elektoratem a kandydatami wybieranymi w okręgach jednomandatowych,
- subsystem proporcjonalny okazał się – paradoksalnie – bardziej sprzyjający partyjnej koncentracji; użyte w obydwu krajach formuły zawierały w sobie rozwiązania sprzyjające proporcjonalności (jeden wielomandatowy okręg wyborczy, neutralna metoda podziałów głosów na mandaty itd.),
- w obydwu wypadkach oczekiwania formułowane na podstawie prawa Duvergera nie sprawdziły się, zadziałały wręcz odwrotnie; liczba podmiotów, które uzyskały reprezentację w wyborach większościowych, przekroczyła liczbę podmiotów z wyborów proporcjonalnych kilku-, a w Rosji nawet kilkudziesięciokrotnie, przy czym liczba ugrupowań, które uzyskały więcej niż 5% mandatów w swojej części, była wyższa w subsystemie proporcjonalnym. Efektywna liczba partii parlamentarnych[46] w tym pierwszym subsystemie w każdej elekcji przewyższała analogiczną liczbę drugiego subsystemu, co stanowi ewidentne zaprzeczenie twierdzenia o automatycznie „redukcyjnym" efekcie wyborów według formuły większości względnej,
- konkretne efekty polityczne działania obydwu systemów wynikały nie tyle z ich konstrukcji „mechanicznej", co raczej ze „strategicznych" zachowań partii politycznych (szerokie koalicje we Włoszech) i wyborców (rozdzielanie głosów pomiędzy subsystemami w Rosji),
- mimo że wygenerowane przez system mieszany konsekwencje polityczne rozminęły się w dużej części z oczekiwaniami autorów zmian, to jednak część zakładanych efektów została osiągnięta. W szczególności mechanizm negatywnego transferu głosów we Włoszech z całą pewnością dopomógł mniejszym ugrupowaniom (choć w nieco inny sposób niż było to zakładane), a w Rosji obydwa subsyste-

[46] Efektywna liczba partii parlamentarnych to liczba partii realnie działających w systemie partyjnymi i mająca na niego istotny wpływ.

my zadziałały zgodnie z planem, choć nie w takim zakresie, jak się spodziewano. Subsystem proporcjonalny przyczynił się do rozwoju ogólnorosyjskich partii politycznych, a większościowy do zachowania reprezentacji interesów lokalnych na forum parlamentarnym. Jednak rezultaty subsystemu większościowego okazały się o wiele za mocne, podczas gdy w subsystemie proporcjonalnym osiągnięty efekt był zdecydowanie za mały i został jeszcze dodatkowo osłabiony przez wyniki wyborów większościowych,

– w obydwu państwach, mimo wysokiej fragmentacji sceny partyjnej, widać jednak z elekcji na elekcję postępującą tendencję do pewnej konsolidacji partyjnej i to zarówno na poziomie zachowań rywalizujących podmiotów (tworzenie sojuszy wyborczych), jak i w aspekcie ilościowym (sukcesywny spadek liczby partii, powiększenie frakcji ugrupowania o największej liczbie mandatów w parlamencie, zmniejszenie liczby podmiotów dysponujących co najmniej jednym mandatem itd.). Oznacza to, że z upływem czasu zarówno wyborcy, jak i partie polityczne zaczęły „przystosowywać" się do logiki funkcjonowania tych systemów,
– przyjęcie systemu mieszanego, a zwłaszcza jego późniejsze porzucenie, było w wypadku obydwu państw wynikiem politycznej kalkulacji decydentów, a nie racjonalnej refleksji na temat jego konsekwencji.

Jak widać z powyższej analizy, właściwie zaprojektowany system mieszany może skutecznie połączyć w jednej formule cechy z „obydwu światów", choć niekoniecznie jako ich prosta wypadkowa i nie zawsze w aspekcie tylko „tego, co w nich najlepsze". Kontekst polityczny, w jakim funkcjonuje system mieszany, ma duże znaczenie dla generowanych przez niego efektów. Konsekwencje polityczne systemów mieszanych okazują się jednak o wiele bardziej złożone niż by to wynikało z prostej kalkulacji zakładającej, że łączą one w sobie rezultaty działania obydwu tradycyjnych ordynacji. Systemy te, i to nawet w wariancie paralelnym, a więc teoretycznie sprzyjającym niezależności funkcjonowania każdego z subsystemów, okazują się nie tylko i wyłącznie sumą swoich części składowych.

Na zakończenie należy zauważyć, że mieszane systemy wyborcze nie stanowią panaceum na wszystkie bolączki tradycyjnych systemów proporcjonalnych i większościowych. Należy też pamiętać, że jest to dość pojemna kategoria, w której zawiera się wiele zróżnicowanych pod względem technicznym rozwiązań. Właściwie zaprojektowana ordynacja mieszana umożliwia mimo wszystko realizację konkretnych celów założonych przez politycznych decydentów pod warunkiem ich wcześniejszego sprecyzowania.

W konsekwencji, dzięki takim „hybrydowym" systemom łączy się w jednej formule zalety, ale czasami też wady, tradycyjnych ordynacji. Z drugiej strony systemy te, przez fakt „pomieszania" różnych rozwiązań, wywołują często zaskakujące efekty polityczne daleko wykraczające poza to, czego można by się spodziewać na skutek połączenia systemu proporcjonalnego z większościowym.

Bibliografia

M. Bankowicz, *System partyjny Republiki Włoskiej* [w:] *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, red. M. Grzybowski, A. Ziemba, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.

J.M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *Handbook of Electoral System Choice*, (ed.) J.M. Colomer, Palgrave Macmillan, New York 2004.

R. D'Alimonte, *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism* [w:] *The Politics of Electoral Systems*, (ed.) M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.

R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment and Party Sytsem Change in Italy*; R.S. Katz, *Reforming the Italian Electoral Law*; R.G. Moser, *The Consequences of Russia's Mixed-Member Electoral System*; R. Moser, F.C. Thames, Jr, *Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia's Mixed-Member System*; M. Shugart, M. Wattenberg, *Introdouction: The Electoral Reoform of the Twenty-First Century?*; M. Shugart, M. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, [w:] *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, (red.) M. Shugart, M. Wattenberg, Oxford University Press, Oxford 2001.

M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen, London 1967.

F. Ferrara, *Electoral coordination and the strategic desertion of strong parties in compensatory mixed systems with negative vote transfers*, „Electoral Studies" 2004, Vol. 23, No. 3.

F. Ferrara, *Two in one: Party competition in the Italian single ballot mixed system*, „Electoral Studies" 2006, Vol. 25, No. 2.

F. Ferrara, E. Herron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems. Contamination and Its Consequences*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

T. Kostadinova, *Do mixed electoral systems matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe*, „Electoral Studies" 2002, Vol. 21, No. 1.

L. Massicotte, A. Blais, ***Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey***, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 3.

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

D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

S. Parker, P. Natale, *Parliamentary elections in Italy, May 2002*, „Electoral Studies" 2002, Vol. 21, No. 4.

D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Hale 1971.

A. Renwick, Ch. Hanretty, D. Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, „Electoral Studies" 2009, Vol. 28, No. 3.

A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook,* IDEA, Stockholm 2005.

G. Sartori, *The Party-Effects of Electoral Systems*, „Israel Affairs" 1999, Vol. 6, No. 2.

W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.

S. White, *Russia: The Authoritarian Adaptation of an Electoral System* [w:] *The Politics of Electoral Systems*, (ed.) M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.

Z. Witkowski, *Reforma włoskiego prawa wyborczego do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki z 4 sierpnia 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy"1995, nr 3.

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

www.idea.int.

www.electionguide.org.

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 73–92 www.bas.sejm.gov.pl

Marta Czakowska*, Paweł Raźny**

Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych

Legal status of a campaign committee relating to the principle of equal elections: The principle of equality is an essential factor for conducting democratic elections. In order to ensure conditions of political pluralism and equality, it is important to introduce regulations which will inhibit favoritism towards any of the parties standing for election. The legal status of a campaign committee is significant, since it determines frameworks within which the participants of election campaigns function.
In this paper the authors define a campaign committee (its legal status, establishment, activity, dissolution) and introduce the principle of equality in elections. The authors also describe the actions undertaken by a committee during an election campaign, and their methods of financing. An analysis of the legal guarantee of access to mass media has also been addressed.

* Mgr prawa, asystentka na Wydziale Prawa i Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, doktorantka w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
e-mail: martaczakowska@kpsw.edu.pl.
** Mgr administracji i nauk politycznych, doktorant w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
e-mail: pawelrazny@interia.pl.

Wstęp

W XIX i XX wieku zostały ukształtowane przez konstytucjonalizm współczesnych państw demokratycznych fundamentalne założenia dotyczące uprawnień uczestników procesu wyborczego, które noszą miano za-

sad prawa wyborczego[1]. Zasady te stanowią dziś swoiste *minimum minimorum* dla funkcjonowania systemu demokracji w państwie, w szczególności dla przeprowadzenia w pełni demokratycznych wyborów[2]. Ich katalog w większości państw demokratycznych określony jest w ustawach zasadniczych, niekiedy także w ordynacjach wyborczych. Do katalogu zasad prawa wyborczego, występujących w postaci przymiotników wyborczych, zgodnie także z postanowieniami „Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych"[3] zalicza się: zasadę powszechności – będącą w opozycji do ograniczeń stwarzanych przez cenzusy; zasadę bezpośredniości – w przeciwieństwie do wyborów pośrednich; zasadę równości – uniemożliwiającą uprzywilejowanie jednej grupy wyborców kosztem drugiej; zasadę tajności głosowania – wyłączającą jawność głosowania, która ogranicza swobodne podjęcie decyzji przez wyborcę. Katalog ten, w zależności od woli ustawodawcy w poszczególnych państwach, uzupełniany jest o nakaz przeprowadzania wyborów wolnych oraz zasady odnoszące się do przyjętego podziału mandatów[4]. We współczesnych ustawach zasadniczych zawarto zatem podstawowe zasady, których rozumienie i warunki realizacji wynikają z ustaw szczegółowych – ordynacji, kodeksów wyborczych. Zdaniem J. Buczkowskiego warunkiem koniecznym do oceny stopnia demokratyzacji prawa wyborczego jest stwierdzenie realizacji zasad ustanowionych w ustawie zasadniczej przez pryzmat ich realizacji w ustawach szczegółowych oraz w praktyce[5].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zawiera katalog zasad prawa wyborczego o niejednolitym charakterze. Zasada bezpośredniości, powszechności, równości i tajności głosowania określa przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji) oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 Konstytucji). Wybory do Senatu RP odbywają się z wyłączeniem zasady równo-

[1] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 1998, s. 39.

[2] *Ibidem*; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego* [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 34; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 37–38.

[3] „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych", wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji Przez Prawo (tzw. komisję wenecką) na 52. sesji w lipcu i październiku 2002 r., następnie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 2003 r. określa zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego.

[4] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 39.

[5] *Ibidem*, s. 40.

ści (art. 97 ust. 2 Konstytucji), wybory do Sejmu RP zaś, mając na względzie reguły odnoszące się do podziału mandatów, są także proporcjonalne (art. 96 ust. 2 Konstytucji).

Zasada równości

Wśród zasad polskiego prawa wyborczego zasada równości stanowi podstawę dla kształtowania postaw tolerancji w stosunku do wszelkich odrębności występujących w systemie wyborczym[6]. Przymioty, takie jak równość, godność oraz wolność, uważane są za fundamentalne dla regulacji dotyczących statusu jednostki[7], w szczególności poprzez zagwarantowanie ich jako praw w aktach rangi międzynarodowej oraz w ustawach zasadniczych. O zasadzie równości, jako jednej z zasad prawa wyborczego, stanowi art. 32 Konstytucji[8], a była też ona wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Znaczenie tej zasady zostało wyjaśnione w wyroku TK z 2 kwietnia 2003 r.[9]. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądu konstytucyjnego zasada ta polega na tym, że podmioty prawa, które charakteryzują się określoną istotną cechą w równym stopniu, winny być równo traktowane[10]. Brak wspólnej istotnej cechy jest uzasadnieniem dla odmiennego traktowania tych podmiotów. Każdorazowe różnicowanie przez ustawodawcę określonych bytów prawnych winno być racjonalnie uzasadnione, a przesłanka takiego stanu rzeczy powinna pozostawać w stosownej proporcji do wagi interesów, które ulec mogą naruszeniu[11]. Każdorazowe różnicowanie podmiotów, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odzwierciedlone winno być w zasadach konstytucyjnych, wartościach, normach. Implikacją konstytucyjnej zasady równości wobec prawa jest właśnie zasada równości stanowiąca fundamentalną zasadę prawa wyborczego. Podmiotowy zakres zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji obejmuje ogół podmiotów prawa, zatem nie tylko obywateli, ale i wszystkich podlegających jurysdykcji Rze-

[6] M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 42.

[7] P. Czarnek, *Zasada równości wobec prawa* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, D. Dudek (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 90.

[8] Artykuł 32 Konstytucji: 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

[9] Sygn. akt K 13/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 72.

[10] J. Oniszczuk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 34.

[11] *Ibidem*.

czypospolitej. Jej przedmiotowy zakres natomiast rozumieć należy jako nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz nakaz kształtowania prawa z jej uwzględnieniem[12]. Zakres ten obejmuje także zakaz dyskryminacji, o charakterze klauzuli generalnej.

Zasada równości w prawie wyborczym, jako konkretyzacja konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, jest nierozerwalnie związana z zasadą powszechności. Związek ten przejawia się w tym, że zasada powszechności określa krąg podmiotów, którym przysługują prawa wyborcze, natomiast z zasady równości wynika, na podstawie jakich reguły podmioty te będą mogły skorzystać z przysługujących im praw. Warunkiem *sine qua non* dla przeprowadzenia zgodnych ze standardami demokratycznymi wyborów jest jednoczesne przestrzeganie zasady równości oraz zasady powszechności, które są skorelowane[13].

Ustawodawca przyjmując zasadę równości dla procesu wyborczego, nie dokonał wyjaśnienia jej znaczenia. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że należy ją rozumieć szeroko – to jest jako równość praw wyborców w trakcie głosowania oraz równość w trakcie całego procesu wyborczego[14]. O ile w pierwszym znaczeniu odnosi się ona do elektoratu, o tyle w drugim wypadku dotyczy ona kandydatów oraz komitetów wyborczych. Konstytucjonaliści rozpatrują zwykle zasadę równości w następujących aspektach: w znaczeniu formalnym, materialnym oraz przez pryzmat równych szans wyborczych. W ujęciu formalnym oznacza przyznanie każdemu wyborcy jednego głosu w wyborach do tego samego organu oraz możliwość uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach, w tym równość szans w sytuacji ubiegania się o wybór na urząd lub o mandat przedstawicielski. Jak wskazuje B. Banaszak[15], każdy wyborca winien mieć przyznaną możliwość uczestniczenia także w akcie nominacji kandydatów, bowiem sprzeczna ze standardami demokratycznego państwa prawa byłaby okoliczność przyznania uprawnienia do mianowania kandydatów do wyłącznej właściwości organizacji bądź partii politycznych. Równość w znaczeniu materialnym natomiast oznacza równą siłę głosu i *de facto* będzie zrealizowana, jeżeli jeden mandat będzie przypadał na taką samą liczbę mieszkańców lub uprawnionych do głosowania z dopuszczalnym

[12] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 184.

[13] J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 131.

[14] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 495; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 132.

[15] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 496.

przez przepisy prawa odchyleniem[16]. Gwarancją realizacji równości w znaczeniu materialnym z pewnością jest ustanowienie w aktach rangi ustawy przepisów dotyczących norm przedstawicielstwa, zasad tworzenia okręgów wyborczych oraz zasad ustalania wyników wyborów.

Zasadę równości należy rozpatrywać także przez pryzmat zasady równych szans wyborczych uczestniczących w procesie wyborczym podmiotów. Istotą realizacji zasady równości szans wyborczych jest zapewnienie wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach[17]. Jej rozumienie – równość możliwości – w „Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych", zostało przedstawione w następujący sposób: *równość możliwości winna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom* (rozdz. I pkt 2.3). W dalszej części Kodeks ów stanowi o zapewnieniu, w celu realizacji niniejszej zasady, neutralności władz państwa w odniesieniu do kampanii wyborczej, dostępu do mediów (ze szczególnym uwzględnieniem mediów publicznych), publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Warto zwrócić szczególną uwagę, że pierwsze zdanie przytoczonego przepisu stanowi o równości, będącej jednocześnie równorzędnością podmiotów, jakimi są partie polityczne i kandydaci. W kolejnym punkcie tego dokumentu (rozdz. I pkt 2.3 lit. b) wprowadzone zostały pojęcia „równości bezwzględnej" oraz „równości proporcjonalnej". Przez pojęcie równości bezwzględnej należy rozumieć sytuację, gdy na sposób traktowania partii politycznych nie mają wpływu takie czynniki, jak aktualna reprezentacja w parlamencie czy też siła poparcia elektoratu. W opozycji do tego pojęcia stoi pojęcie równości proporcjonalnej, rozumianej jako możność zastosowania dyferencjacji w stosunku do partii politycznych ze względu na uzyskany przez nie wynik w wyborach.

W polskim systemie prawa wyborczego niezwykle interesujący wydaje się problem rozumienia właśnie równości szans wyborczych przez pryzmat konstrukcji prawnej właściwej dla komitetów wyborczych. W dalszej części opracowania podjęto próbę zdefiniowania pojęcia komitetu wyborczego, przedstawiono analizę przypisanych komitetom praw i obowiązków, co w dużej mierze może przyczynić się do odpowiedzi na pytanie, jaką koncepcję szans wyborczych przyjął ustawodawca, regulując pozycję prawną komitetów wyborczych.

[16] *Ibidem*.

[17] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, por. „równości wyborów zasada".

Instytucja komitetu wyborczego

Instytucja komitetu wyborczego została wprowadzona do polskiego systemu wyborczego na mocy ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 59, poz. 252). Jej najważniejszym zadaniem było zgłaszanie kandydatów na posłów oraz prowadzenie kampanii na ich rzecz. I tak, art. 63 ust. 1 wskazanego aktu przyznał prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów krajowym lub lokalnym komitetom wyborczym, które mogły być tworzone przez wyborców, partie i organizacje polityczne oraz organizacje społeczne. Kolejny ustęp Ordynacji stanowił z kolei, że do komitetów tych mają zastosowanie wszelkie przepisy obowiązujących ustaw dotyczące partii politycznych, a szczególnie ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312), z wyjątkiem jej art. 4, regulującego kwestię ich zgłaszania do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie i związanego z tym nabywania przez nie osobowości prawnej. Na mocy art. 76 ust. 2 te komitety, które zarejestrowały okręgowe listy kandydatów w co najmniej 5 okręgach, zostały dodatkowo uprawnione do zgłaszania ogólnopolskich list kandydatów. Poza tym wskazana ustawa uregulowała dość szczegółowo m.in. kwestię finansowania prowadzonej przez komitety kampanii wyborczej oraz zagadnienie dostępu tych podmiotów do państwowych środków masowego przekazu w jej trakcie.

Od momentu uchwalenia przytaczanej wyżej Ordynacji wyborczej komitety wyborcze na stałe zakorzeniły się w polskim prawie wyborczym, a kolejne akty prawne z tego zakresu pogłębiały ich instytucjonalizację. Mimo że z biegiem czasu polski system polityczny zaczął dojrzewać, a ugrupowania polityczne wyszły z etapu formowania się, to ustawodawca nie zdecydował o przypisaniu prawa zgłaszania kandydatów w wyborach wyłącznie partiom. Pojęcie komitetu wyborczego na tyle utrwaliło się w języku potocznym i piśmiennictwie, że terminu tego nierzadko używa się nie tylko w stosunku do podmiotów biorących udział we wszystkich rodzajach wyborów w Polsce, ale także dla określenia partii politycznych i innych podmiotów uczestniczących w wyborach w innych krajach[18]. Podobny pogląd wyraził zresztą już dekadę temu także S. Gebethner[19].

[18] Por. D. Olejniczak, Z. Cieślik, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz dotacje z budżetu państwa dla komitetów uczestniczących w wyborach do PE w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BSiE" 2004, nr 2(2), s. 31–40.

[19] S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 140.

Komitety wyborcze można określić jako „epizodyczne byty prawne". Tworzy się je od dnia ogłoszenia postanowienia (rozporządzenia) o zarządzeniu wyborów i rozwiązuje z mocy prawa po ich przeprowadzeniu. Ze względu na rodzaj podmiotu, który je utworzył, można wyróżnić: komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze wyborców i komitety wyborcze organizacji. W pierwszym przypadku podmiotem je tworzącym jest partia polityczna, w drugim – ich koalicja, w trzecim – wyborcy, a w czwartym organizacja społeczna bądź stowarzyszenie. Zgodnie z art. 84 Kodeksu wyborczego[20] wszystkie wymienione typy komitetów występują w samorządowej kampanii wyborczej, pierwsze trzy w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego, a przedostatni także w wyborach prezydenckich. W wypadku komitetów wyborczych partii i ich koalicji mamy zatem do czynienia z komitetami osoby lub osób prawnych. Podobnie jest w wypadku organizacji społecznej. Jeżeli ma ona osobowość prawną, to jej komitet można określać w taki sam sposób[21]. Jedynie komitet wyborczy wyborców jest komitetem osób fizycznych.

Ustawodawca nie wyposażył komitetu w osobowość prawną. Podkreślić jednak należy, że nie zawsze istniał taki stan rzeczy i nie we wszystkich ordynacjach wyborczych. Dla przykładu art. 40e ustawy o wyborze Prezydenta RP wprowadzony ustawą z 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 43, poz. 488) wyposażał komitety w osobowość prawną w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy z dniem zarejestrowania przez Państwową Komisję Wyborczą. Osobowość ta była zatem specyficzna, bo

[20] Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112; dalej: k.w.

[21] Artykuł 88 § 4 k.w. wskazuje, że w zawiadomieniu właściwego organu administracji wyborczej o utworzeniu komitetu wskazać należy m.in.: numer ewidencyjny, pod którym organizacja społeczna lub stowarzyszenie zostały wpisane do rejestru organizacji. Z tego wynika, że tylko te organizacje mogą tworzyć komitety, które zostały zarejestrowane w KRS. Stowarzyszenie „rejestrowe" zawsze ma osobowość prawną (art. 17 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 855). Z kolei organizacje społeczne nie zawsze ją zyskują z momentem rejestracji. Przykładowo, zgodnie z art. 49a ust. 1 i 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2001 r. nr 168, poz. 1186) do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej wpisuje się też takie organizacje pożytku publicznego, które spełniły wymagania, o których mowa w art. 20 lub 21 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873). Nie zyskują one jednak osobowości prawnej z momentem rejestracji. Tak więc komitety wyborcze mogą być zakładane zarówno przez organizacje społeczne posiadające, jak i nieposiadające osobowości prawnej.

służyła wyłącznie do wykonywania obowiązków nałożonych na komitet przez obowiązujące prawo wyborcze. Artykuł 1 ust. 2 ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 202, poz. 1547) deregował jednak ten przepis. Uznano bowiem, że konsekwencją istnienia takiej regulacji jest brak odpowiedzialności za zobowiązania osób, które tworzą komitet. Argument ten pojawiał się zresztą zawsze przy okazji dyskusji nad nadaniem osobowości prawnej komitetom[22]. Jego oponenci dowodzili, że będąc: ciałem powołanym tylko i wyłącznie przed wyborami i na czas wyborów, nie posiadając żadnego majątku, komitet nie może ponosić odpowiedzialności za zobowiązania, bo jest ona zupełnie fikcyjna[23]. Ustrojodawca odniósł się zatem do zagadnienia osobowości prawnej omawianych podmiotów w sposób niekonsekwentny. Warto jednak zaznaczyć, że w momencie jej likwidowania nie brakło głosów podających w wątpliwość projektowaną wówczas, a obowiązującą następnie regulację[24].

Status prawny komitetu wyborczego

Kolejną kwestią dyskusyjną jest to, czy komitet wyborczy ma zdolność prawną. Na początku należy podkreślić, że prawo z reguły przyznaje określonym jednostkom organizacyjnym zdolność prawną w sposób wyraźny lub za pomocą określonych sformułowań[25]. Kodeks wyborczy nie przyznaje komitetom zdolności prawnej ani wprost, ani przez nadanie im cech podmiotu cywilnoprawnego. O braku podmiotowości prawnej przesądza ponadto brak regulacji przyznającej im *explicite* zdolność pozywania czy zaciągania zobowiązań. Pomijamy w tym miejscu, będące konsekwencją realizacji zasady równych szans wyborczych, prawo zaciągania kredytów bankowych przez komitety wyborców i organizacji na cele związane z wyborami, które stanowi bodajże jedyny istotny wyjątek od generalnej zasady

[22] Por. M. Kępiński, *Opinia o nadaniu osobowości prawnej komitetom wyborczym*, „Przegląd Legislacyjny" 2001, nr 2, s. 161.

[23] Wystąpienie posła Grzegorza Karpińskiego z 19 marca 2009 r. na 38. posiedzeniu Sejmu RP VI kadencji, http://orka2.sejm.gov.pl [dostęp: 15 kwietnia 2011 r.].

[24] Zob. na ten temat opinię SN w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy nr 1391/V kad.), http://www.senat.gov.pl [dostęp: 15 kwietnia 2011 r.].

[25] Zob. art. 8 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94, poz. 1037.

niemożności zaciągania zobowiązań przez komitety[26]. Podmioty te nie mają zatem cech, które z reguły charakteryzują jednostki mające zdolność prawną. Poza tym dysponują one niektórymi cechami zbieżnymi z tymi jednostkami, które zdolności prawnej – zgodnie z przyjętymi poglądami w doktrynie – nie mają[27]. Kodeks przewiduje odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego, a w sytuacji, gdy jego majątek jest niewystarczający dla pokrycia roszczeń wobec komitetu, pokrywa je partia polityczna w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, solidarnie partie polityczne wchodzące w skład kolacji wyborczej w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego wyborców oraz organizacja lub solidarnie członkowie stowarzyszenia w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez organizację czy stowarzyszenie[28]. Komitet wyborczy spełnia przede wszystkim rolę podmiotu w stosunkach administracyjnych procesu wyborczego, nie ma natomiast podstaw dla wyodrębniania jego masy majątkowej ani tym bardziej dla przyznania mu samodzielnej podmiotowości w prawie i procesie cywilnym. Z powyższego wynika, że komitetowi wyborczemu należy odmówić nie tylko statusu osoby prawnej, ale i ułomnej osoby prawnej[29].

Zatem komitet wyborczy nie posiada dóbr osobistych. Te bowiem przynależą do osób fizycznych i osób prawnych. Prawo wyborcze stanowi jednak, że nazwa, jej skrót oraz symbol graficzny komitetu wyborczego korzy-

[26] Tak art. 132 § 3 k.w. Przepis ten był konieczny do wprowadzenia dla zrównania pozycji komitetów wyborczych wyborców i organizacji z komitetami tworzonymi przez partie polityczne i ich koalicje. Partie mogą bowiem zaciągać kredyty na działalność statutową, a więc także na tzw. fundusz wyborczy. Gdyby nie wprowadzono takiej regulacji, komitety wyborców nie mogłyby korzystać z kredytów. Por. art. 24 ust. 7 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 857, i opinia SN, *op. cit*.

[27] E. Gniewek, *Komentarz do art. 33[1] Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–534*, E. Gniewek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 121–128.

[28] Zob. art. 130 k.w., wcześniej: art. 84ba 19 ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. nr 72, poz. 467; dalej: ustawa o wyborze Prezydenta); art. 104 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360; dalej: parlamentarna ordynacja wyborcza); art. 56 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 25, poz. 215; dalej: ordynacja wyborcza do PE); art. 64k ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. nr 159, poz. 1547; dalej: samorządowa ordynacja wyborcza).

[29] E. Gniewek, *Komentarz do art. 33[1] Kodeksu cywilnego*, *op. cit.*, s. 122.

stają z ochrony przewidzianej dla dóbr osobistych[30]. Identyczna regulacja znajdowała się zresztą we wszystkich poprzedzających Kodeks wyborczy ordynacjach, z wyjątkiem ustawy o wyborze Prezydenta. Pominięcie komitetu wyborczego kandydata na prezydenta wydawało się nieuzasadnione. Pomimo że zakres ochrony „dóbr osobistych komitetu" ogranicza się wyłącznie do ochrony jego nazwy, jej skrótu i logo, to jest on bardzo istotny. Naszym zdaniem ryzyko naruszenia prawa do nazwy czy logo w prezydenckiej kampanii wyborczej jest tak samo prawdopodobne jak w każdej innej. Kodeksową zmianę polegającą na rozciągnięciu ochrony przewidzianej dla dóbr osobistych na nazwę, jej skrót oraz symbol graficzny komitetu wyborczego kandydata na prezydenta należy ocenić pozytywnie.

Funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. To samo dotyczy komitetu organizacji. Z kolei w koalicyjnym komitecie wyborczym i w komitecie wyborców rolę tę pełnią – odpowiednio – właściwe organy ugrupowań tworzących koalicję oraz wyborcy w odpowiedniej liczbie[31]. Omawiane podmioty co do zasady działają przez dwóch pełnomocników. Ich powołanie jest obligatoryjne. Są nimi pełnomocnik wyborczy i pełnomocnik finansowy. Pierwszy z nich reprezentuje komitet na zewnątrz, drugi odpowiada za sprawy finansowe. Kodeks wyborczy poświęca pełnomocnikowi finansowemu znacznie więcej uwagi, ponieważ podstawową zasadą prowadzenia kampanii wyborczej jest jawność jej finansowania.

Działalność komitetów wyborczych

Komitety wyborcze tworzone są w celu wykonywania czynności wyborczych. Wśród nich można wyróżnić czynności związane z utworzeniem komitetu oraz pozostałe czynności wyborcze. Te pierwsze realizowane są od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów do momentu przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 85 § 1 k.w.). Z kolei te drugie, które można określić jako właściwe czynności wyborcze, komitet wykonuje po przyjęciu wspomnianego zawiadomienia do chwili rozwiązania. Prowadzenie agitacji wyborczej podobnie jak pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitety możliwe jest dopiero od

[30] Artykuł 94 k.w., wcześniej: art. 100 ust. 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej; art. 53 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE; art. 64gb samorządowej ordynacji wyborczej.

[31] Artykuły 86 § 1, 87 § 2, 88 § 1, 89 § 1, 90 § 1 k.w., wcześniej: 40a ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 96 ust. 1, 97 ust. 3, 98 ust. 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej; art. 49 ust. 1, 50 ust. 2, 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE i art. 64c ust. 1, 64d ust. 2, 64e ust. 1, 64f ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej.

dnia przyjęcia przez właściwy organ wskazanego zawiadomienia (art. 105 § 2, 129 § 2 pkt 1 oraz 129 § 3 pkt 1 k.w.). Kompetencje do przyjmowania tych zawiadomień w zależności od rodzaju komitetu wyborczego ma Państwowa Komisja Wyborcza bądź właściwy ze względu na siedzibę komitetu komisarz wyborczy. Dyferencjacja sytuacji komitetów polegająca na zróżnicowaniu organu, który zawiadamia się o ich powstaniu, nie wpływa na realizację zasady równych szans wyborczych. Generalną zasadą jest właściwość PKW o przyjmowaniu wspomnianych zawiadomień. Komisarze wyborczy realizują tę kompetencję jedynie w przypadku komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców utworzonych w celu zgłoszenia kandydatów na radnych organów stanowiących samorządu terytorialnego tylko w jednym województwie (art. 402 § 1 i 402 § 2 oraz 403 § 2, 403 § 3 k.w.). Jedyną konsekwencją tego rozwiązania jest inaczej ukształtowana procedura postępowania w razie odmowy przyjęcia zawiadomienia. W razie odmowy PKW pełnomocnik wyborczy danego komitetu może złożyć skargę na jej postanowienie do Sądu Najwyższego, a w razie odmowy komisarza wyborczego właściwy pełnomocnik ma prawo odwołać się do PKW. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim wypadku terminy na wniesienie i rozpatrzenie środka prawnego są takie same i wynoszą odpowiednio po 3 dni (art. 404 i 405 k.w.). Bez względu na rodzaj osób powołujących komitet wyborczy oraz organ, który zawiadamia się o jego utworzeniu, fakt jego przyjęcia oznacza udzielenie mu kompetencji do wykonywania czynności wyborczych w imieniu i na rzecz podmiotu go tworzącego.

Z przepisów Kodeksu wyborczego regulujących kwestię działania komitetów łatwo wyprowadzić wniosek, że mogą one wykonywać swoje uprawnienia jedynie przez swoich pełnomocników. Ich powołanie nie wynika z woli komitetu wyborczego, ale z przepisów prawa (art. 86 § 2, 87 § 4, 88 § 2, 89 § 2, 90 § 3 k.w.). Jak stwierdziła A. Gajda, okoliczność stosowania przez ustawodawcę w prawie wyborczym sformułowania „komitet wyborczy powołuje", zamiast „komitet wyborczy ustanawia" czy też „udziela pełnomocnictwa" oznacza, że obsadza on tylko personalnie istniejącą już funkcję. Taka redakcja przepisów prawa wskazuje bowiem, że to ustawa tworzy instytucję pełnomocnika a nie komitet[32]. Poza tym Kodeks w precyzyjny sposób określa uprawnienia i obowiązki pełnomocników. Ustrojodawca nie wyposażył wyborcy w kompetencje potwierdzenia *ex post* czynności wyborczej dokonanej przez pełnomocnika z przekroczeniem pełnomocnictwa[33].

[32] Zob. A. Gajda, *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2004, t. 12, s. 46.

[33] *Ibidem*, s. 47 i 50.

Oblig działania wszystkich komitetów wyborczych przez pełnomocników niewątpliwie zrównuje ich pozycję prawną, wykluczając jednocześnie swobodę w kształtowaniu ich ustroju. Prawo w szczegółowy sposób określa nie tylko ich uprawnienia i obowiązki, ale także wskazuje, kto może pełnić te funkcje. Regułą jest niepołączalność funkcji pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy komitet wyborczy wyborców został utworzony jedynie w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu. Wówczas pełnomocnik wyborczy jest jednocześnie pełnomocnikiem finansowym tego komitetu (art. 104 § 5 pkt 1 k.w.).

Wśród najważniejszych zadań pełnomocnika wyborczego wymienić należy:

- zgłaszanie kandydata bądź listy kandydatów w wyborach (art. 211 § 4, 303 § 1 i 428 § 2 k.w.),
- udzielanie pisemnej zgody wyborcom na prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz kandydatów, w tym na zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 106 § 1 k.w.),
- zgłaszanie komisarzowi wyborczemu kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych (art. 178 § 1 i 182 § 2 k.w.),
- wyznaczenie po jednym mężu zaufania do każdej obwodowej komisji wyborczej, w której komitet wyborczy zarejestrował kandydata lub listę kandydatów i wydawanie im stosownych zaświadczeń (art. 03 § 1 i § 2 k.w.),
- pełnienie funkcji męża zaufania przy Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowej komisji wyborczej i terytorialnej komisji wyborczej lub upoważnienie innych osób do pełnienia tych funkcji (art. 102 § 3 k.w.),
- występowanie do sądu powszechnego o wydanie orzeczenia określonej treści w razie rozpowszechniania w materiałach wyborczych nieprawdy i naruszenia dóbr osobistych kandydatów lub podmiotów tworzących komitet (art. 111 k.w.),
- usuwanie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych w terminie 30 dni po dniu wyborów pod groźbą kary grzywny (art. 495 § 2 k.w.).

Dostęp do środków masowego przekazu

Jednym ze standardów wolnych wyborów jest obowiązek zapewnienia możliwości równego dostępu do środków masowego przekazu wszystkim ko-

rzystającym z biernego prawa wyborczego, niezależnie od tego, jaki podmiot utworzył dany komitet wyborczy. Poprzez środki masowego przekazu co do zasady rozumieć należy radio, telewizję, prasę. Medium, jakim jest Internet, jest z jednej strony tym, do którego dostęp staje się coraz bardziej powszechny we współczesnym świecie, lecz z drugiej strony także tym środkiem komunikacji międzyludzkiej, który przysparza najwięcej trudności w egzekwowaniu konsekwencji związanych z czynnościami sprzecznymi z przepisami prawa wyborczego[34]. Warto zatem rozważyć na gruncie polskiego prawa wyborczego, w jaki sposób rodzimy ustawodawca realizuje jedno z fundamentalnych założeń zasady równości szans wyborczych, jakim jest zapewnienie w równej mierze uczestnikom kampanii wyborczej dostępu do mediów. W rozdziale 13 Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych" określone zostały zasady prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców. Definicja legalna agitacji wyborczej została przez ustawodawcę określona w art. 105 § 1 Kodeksu: *Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego*. Zgodnie z art. 117 § 1 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) określi, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, właściwych zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz właściwych rad programowych, w szczególności czas przeznaczony na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych i programach regionalnych, tryb postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych. Z uwagi na będącą w toku *vacatio legis*[35] KRRiT nie wydała dotąd stosownych rozporządzeń. Z przytoczonego stanu prawnego wynika, że polski ustawodawca wprowadzając chociażby zasadę podziału nieodpłatnej emisji audycji wyborczych zależną od liczby zarejestrowanych odpowiednio komitetów wyborczych lub kandydatów, urzeczywistnia funkcjonowanie zasady równości proporcjonalnej. W wielu krajach europejskich (np. w Albanii, Francji, Niemczech)[36] zasada ta jest stosowana i wydawać mogłoby się, iż w krajach, w których społeczeństwo reprezentuje w dużej mierze pod wieloma względami nurt liberalny, stosowana jest zasada równości bezwzględnej, ale w opozycji do tego domniemania pozostaje choćby ustawodawstwo włoskie[37].

[34] Bliżej: G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 198.

[35] Kodeks wyborczy wejdzie w życie dnia 1 sierpnia 2011 r.

[36] G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów*, *op. cit.*, s. 200.

[37] *Ibidem*, s. 201.

W obowiązujących ordynacjach wyborczych, z wyjątkiem ustawy o wyborze Prezydenta, ustawodawca wprowadził zasadę, iż komitety wyborcze mają prawo prowadzenia agitacji wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych w dwóch lub jednej z przypisanych form – audycji wyborczych i ogłoszeń wyborczych. Z kolei w art. 83 ust. 4 ustawy o wyborze Prezydenta ustawodawca przekazał KRRiT kompetencje do określenia, w drodze rozporządzenia, po uprzednim porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, trybu postępowania w sprawach podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji tych audycji, a także sposobu upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych. Z rozporządzenia KRRiT z 31 sierpnia 2000 r. w tej sprawie (Dz.U. nr 73, poz. 854 oraz Dz.U. z 2010 r. nr 78, poz. 251) nie wynika, w jakim zakresie i według jakich kryteriów poszczególnym komitetom wyborców czas ten został przydzielony, o tej kwestii bowiem decyduje zarząd danej spółki (Telewizji Polskiej oraz Polskiego Radia). Tymczasem w samorządowej ordynacji wyborczej ustawodawca określił łączny wymiar czasu antenowego przeznaczonego na nieodpłatną emisję audycji wyborczych (w każdym programie regionalnym Telewizji Polskiej 15 godzin i w każdym programie regionalnym Polskiego Radia 20 godzin, a w wyborach przedterminowych oraz w wyborach do nowych rad odpowiednio 3 godziny w Telewizji Polskiej i 4 godziny w Polskim Radiu), przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady proporcjonalnego podziału czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze w zależności od liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach, na obszarze emitowania audycji wyborczych (art. 76 ust. 4 samorządowej ordynacji wyborczej). Podobnie w ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191; dalej: ustawa o wyborze wójta) ustawodawca zastosował powyższą zasadę proporcjonalnego podziału czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze w zależności od liczby zarejestrowanych kandydatów na wójtów na obszarze emitowania audycji wyborczych (art. 23 ust. 3 ustawy o wyborze wójta). W art. 181 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 3 pkt 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej przyjęto, że łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi w ogólnokrajowych programach – 15 godzin w Telewizji Polskiej, w tym do 3 godzin w TV Polonia, i 30 godzin w Polskim Radiu, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy, przy czym warunkiem *sine qua non* jest zarejestrowanie przez komitet wyborczy swoich list okręgowych co najmniej w połowie okręgów wyborczych. W tym wypadku przy podziale czasu antenowego między poszczególne komitety wyborcze zastosowano *stricte* zasadę równości. Audycje

wyborcze w regionalnych programach emitowane są w ciągu 10 godzin w Telewizji Polskiej i 15 godzin w Polskim Radiu, przy spełnieniu warunku przez komitet wyborczy polegającego na zarejestrowaniu listy okręgowej co najmniej w jednym okręgu wyborczym (art. 181 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 2 parlamentarnej ordynacji wyborczej). Podział czasu antenowego dla audycji wyborczych emitowanych w paśmie regionalnym opiera się na zasadzie proporcjonalności – zależy od liczby zarejestrowanych list okręgowych.

Natomiast w ordynacji wyborczej do PE ustawodawca wprowadza następujące rozróżnienie w zakresie ubiegania się o prawo do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach o zasięgu ogólnokrajowym – jeżeli komitet wyborczy zarejestrował swoje listy okręgowe co najmniej w 9 okręgach wyborczych; regionalnym – jeżeli zarejestrował listę okręgową co najmniej w jednym okręgu wyborczym (art. 78 ust. 3 ordynacji wyborczej do PE). Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach o zasięgu ogólnokrajowym dzieli się równo między uprawnione komitety wyborcze na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o komitetach wyborczych, które zarejestrowały swoje listy okręgowe co najmniej w 9 okręgach wyborczych. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach o zasięgu regionalnym dzieli się między uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list okręgowych, na podstawie informacji okręgowych komisji wyborczych właściwych dla obszaru objętego regionalnym programem o zarejestrowanych listach okręgowych.

Finansowanie

Zgodnie z art. 125 Kodeksu wyborczego finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Przepis ten pozostaje w związku z wyrażoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji zasadą jawności finansowania partii politycznych, które odgrywają szczególnie istotną rolę w całym procesie wyborczym[38]. Wzorem obowiązujących dotąd ordynacji ustawodawca poddał rozbudowanej regulacji kwestie związane z pozyskiwaniem, wydatkowaniem i rozliczaniem środ-

[38] Tak m.in.: S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 roku* [w:] *Kulisy finansowania polityki*, M. Walecki (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 117 oraz J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, M. Chmaj (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 64.

ków pieniężnych przez komitety. Kodeks wyborczy zobowiązał komitety do gromadzenia środków finansowych na jednym rachunku bankowym (art. 134 § 1 k.w.) i prowadzenia rachunkowości na zasadach określonych w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223) dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Ustalił też limity kwot, jakie mogą wydatkować w związku z prowadzeniem agitacji wyborczej (art. 135 § 1 k.w.). Wprowadził obowiązek złożenia w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, organowi, któremu wcześniej komitet wyborczy złożył zawiadomienie o utworzeniu (art. 142 § 1 k.w.). Dla realizacji zasady równych szans wyborczych najważniejszym zagadnieniem jest jednak kwestia rozdziału dotacji z budżetu państwa pomiędzy poszczególne komitety, jako że środki te w realny sposób wpływają na możliwości skutecznego prowadzenia kampanii. Problemu tego jednak nie sposób przedstawić bez przynajmniej kilku uwag o zasadach gospodarki finansowej komitetów wyborczych.

Jak już wcześniej wspomniano, za gospodarkę finansową komitetu wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy (art. 127 § 1 k.w.). Bez jego pisemnej zgody nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu (art. 130 § 2 k.w.). Kodeks wyborczy określa źródła pozyskiwania środków na pokrycie wydatków związanych z kampanią oraz wskazuje, skąd ich czerpanie jest zabronione. I tak, środki finansowe na pokrycie wydatków wyborczych komitetu partii politycznej mogą pochodzić jedynie z jej funduszu wyborczego[39]. Dotyczy to także koalicyjnego komitetu wyborczego. Fundusze wyborcze partii tworzącej koalicję są jedynym możliwym źródłem pokrywania ekspensów powołanego przez nią komitetu. Z kolei środki finansowe komitetu wyborczego organizacji i komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami. Wreszcie komitet wyborczy kandydata na Prezydenta RP – jako jedyny – może być finansowany ze wszystkich wymienionych wyżej źródeł, a więc z funduszu wyborczego

[39] Fundusz wyborczy partii politycznej tworzy się na mocy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Od 2001 r. ma on charakter stały. W myśl art. 36 ust. 1 tego aktu środki finansowe gromadzone na rachunku bankowym funduszu mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej, darowizn, spadków czy zapisów. Zob. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 150 i n.

partii politycznej, wpłat obywateli stale zamieszkujących w kraju oraz kredytów bankowych zaciąganych specjalnie na ten cel. Wobec poręczyciela wspomnianego kredytu bankowego ustawodawca stawia te same wymagania co osobie dokonującej wpłaty na rzecz komitetu (art. 132 § 1, § 2, § 3 i § 6 k.w.). Zabronione jest przekazywanie środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego oraz przeprowadzanie zbiórek publicznych (art. 131 k.w.). Komitetom nie wolno też przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (art. 132 § 5 k.w.). Dozwolone jest jednak nieodpłatne korzystanie z lokali i sprzętu biurowego partii politycznej, partii wchodzącej w skład koalicji wyborczej, członka komitetu wyborczego wyborców lub organizacji w przypadku komitetów wyborczych tworzonych przez te osoby (art. 133 k.w.).

W myśl postanowień Kodeksu wyborczego państwo rekompensuje poniesione koszty przez komitety wyborcze uczestniczące w wyborach do Sejmu RP, Senatu RP i Parlamentu Europejskiego w razie uzyskania przez nie mandatu posła, senatora i europosła. Rekompensata ta przyjmuje postać dotacji podmiotowej, a wydatki z nią związane pokrywane są z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe". Jej wysokość w wypadku wyborów parlamentarnych określana jest przez podzielenie wykazanej w sprawozdaniu sumy wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat, w kwocie nieprzewyższającej wysokości przysługujących im limitów wydatków, przez 560 i pomnożenie tego ilorazu przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego dzieli się kwotę złotych równą liczbie wyborców, którzy oddali głosy przez liczbę wybieranych w Polsce eurodeputowanych, a wynik mnoży się przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. W obu wypadkach znaczenie dla wysokości dotacji ma uzyskany wynik wyborczy. Ustawodawca zatem przyjął koncepcję równości proporcjonalnej. Kwota dotacji nie może przekraczać sumy wszystkich wydatków poniesionych przez komitet na prowadzenie kampanii wyborczej. Wysokość dotacji podmiotowej przysługującej partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej ustala się, dzieląc kwotę przysługującą utworzonemu przez nią komitetowi między partie wchodzące w skład koalicji w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Jeżeli partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej nie określiły w umowie zawiązującej koalicję proporcji, to należną koalicji dotację podmiotową każdej z nich wypłaca się w równych częściach (art. 150 i 151 k.w.).

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, jak bardzo złożona jest problematyka konstrukcji prawnej komitetu wyborczego w aspekcie zasady równych szans wyborczych, będącej implikacją konstytucyjnej zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Brak definicji legalnej komitetu wyborczego i zmiana charakteru prawnego podstaw jego funkcjonowania w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci utrudnia określenie jego statusu prawnego w świetle obowiązującego prawodawstwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozstrzygał o zakresie rozumienia zasady równości, dopuszczając możliwość uzasadnionej przez ustawodawcę dyferencjacji podmiotów, które charakteryzują się wspólną istotną cechą. Różnicowanie komitetów wyborczych następuje na wielu płaszczyznach – począwszy od samego faktu finansowania kampanii wyborczej, poprzez dostęp tych bytów prawnych do mediów w czasie kampanii. Komitetom wyborczym jako epizodycznym bytom prawnym ustawodawca wprawdzie nie przyznał osobowości prawnej i zdolności prawnej, tym samym wywołując wiele wątpliwości w zakresie podejmowanych przez nie czynności, a nawet trudności w ich funkcjonowaniu w procesie wyborczym. Wyposażył je jednak w wyłącznie przypisane uprawnienia oraz nałożył wiele obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnym, które potwierdzają ugruntowanie pozycji tego bytu prawnego w całym procesie wyborczym.

Bibliografia

B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009

J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 1998

M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego* [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

P. Czarnek, *Zasada równości wobec prawa* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, D. Dudek (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

A. Gajda, *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2004, t. 12.

S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 roku* [w:] *Kulisy finansowania polityki*, M. Walecki (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

E. Gniewek, *Komentarz do art. 33[1] Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–534*, E. Gniewek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2004.

M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, M. Chmaj (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.

M. Kępiński, *Opinia o nadaniu osobowości prawnej komitetom wyborczym*, „Przegląd Legislacyjny" 2001, nr 2.

G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.

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

D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

D. Olejniczak, Z. Cieślik, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz dotacje z budżetu państwa dla komitetów uczestniczących w wyborach do PE w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BSiE" 2004, nr 2(2).

J. Oniszczuk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 93–120 www.bas.sejm.gov.pl

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 dotykającym wiele państw europejskich w ostatnich dziesięcioleciach[1]. Zjawisko to wzbudza duże zaniepokojenie zarówno wśród badaczy, jak i uczestni-

[1] 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[2].

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[3] (a dla przykładu w pierwszych demokratycznych wyborach w Czechosłowacji w 1990 r. – 95%[4]). W kolejnych latach poziom uczestnictwa w wyborach był jeszcze mniejszy – średnio około połowy uprawnionych korzystało z czynnego prawa wyborczego[5].

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[6]. 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

[2] 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.

[3] A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 3(92), s. 55.

[4] L. Cibulka, L. Trellova, *Wybory w republice słowackiej – alternatywne sposoby głosowania*, „Studia Wyborcze" 2009, t. 8, s. 71.

[5] M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6.

[6] A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Olsztyn 1999, s. 116.

wyborczych powinien być możliwie szeroki[7]. Państwo powinno natomiast uczynić wszystko, by zagwarantować obywatelom realną możliwość udziału w głosowaniu[8].

Dlatego też systemy prawa wyborczego wielu państw stosują wiele rozwiązań, które dają gwarancje wypełniania zasady powszechności. Można wymienić wśród nich dogodne dla wyborców terminy głosowania (np. przez dwa dni), możliwość dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych itp.[9]. 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[10]. 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).

---

[7] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 105.

[8] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2008, s. 37.

[9] Więcej: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

[10] 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 wspominane 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[11].

Ważne wskazówki odnoszące się do procedur głosowania można odnaleźć w „Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych" przygotowanym przez tzw. komisję wenecką Rady Europy[12].

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[13]. 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-

[11] M.in. projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstwicielskich 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.

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

[13] 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[14].

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[15]. 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[16]. W Holandii natomiast nie ma ograniczeń dotyczących tego, kto może korzystać z tej procedury głosowania[17].

---

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

[15] J. Zbieranek, *Projekt wprowadzenia w wyborach I referendach instytucji pełnomocnika* [w:] *Aktywny obywatel*, *op. cit.*, s. 55.

[16] *Voting by proxy*, http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_by_proxy.aspx [dostęp: 9 czerwca 2011 r.].

[17] 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 beneficjantami 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[18]. 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[19].

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 korzystać z tej procedury, tryb urzędowego potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa, ograniczona liczba pełnomocnictw)[20].

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

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).

[18] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 43.

[19] A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 37.

[20] Por. A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze" 2007, t. 4.

[21] 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[22]. 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[23].

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[24]. 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.

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

[23] 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.].

[24] 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[25].

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[26]. 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[27].

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[28].

---

[25] 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.

[26] Republic of Lithuania law on elections to the seimas. 9 July 1992 No I – 2721 Vilinus. Article 67 Postal voting.

[27] Zob. A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, *op. cit.*, s. 16.

[28] 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[29]. 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[30].

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 urzędami, 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-

[29] J. Mordwiłko, *Opinia dotycząca ordynacji wyborczej do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1(42), s. 68.

[30] *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[31]. 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)[32].

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

[31] *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.

[32] Więcej: materiały seminaryjne przygotowane na spotkanie „Głosowanie elektroniczne w Polsce?" organizowane przez Instytut Spraw Publicznych 3 lipca 2007 r., 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[33].

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[34]. Jeśli chodzi o zdalne techniki odda-

[33] D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, „Studia Politologiczne" 2011, t. 20, s. 240.

[34] 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.

Eksperci 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[35]. W ustawie z 11 kwietnia 1994 r. dotyczącego głosowania w Belgii wprowadzono przepis odnoszący się do stopniowego wprowadzania *e-votingu* we wszystkich typach wyborów[36].

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 Estończycy 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%[37].

[35] D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, *op. cit.*, s. 234.

[36] Elektronish Wählen, http://elections.belgium.be/index.php?id=1666&no_cache=1&L=2&print=1 [dostęp: 20 czerwca 2011 r.].

[37] *Elektroonilise hääletamise 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[38]. W Holandii nie ma ograniczeń dotyczących tego, kto może skorzystać z procedury głosowania przez pełnomocnika (istnieją natomiast pewne ograniczenia w przypadku głosowania korespondencyjnego)[39]. 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[40].

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-

[38] *How do I vote?*, www.aboutmyvote.co.uk [dostęp: 2 czerwca 2011 r.].

[39] A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, *op. cit.*, s. 18.

[40] *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
Polska	**prezydenckie, parlamentarne, referenda**	**osobiste**	**1990***
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[41], Litwy[42] i Włoch[43].

Trzecia grupa, to państwa, które nie zapewniają obywatelom żadnych alternatywnych procedur głosowania. Są to: Bułgaria, Cypr, Malta[44].

Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym[45]

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%[46] 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[47].

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[48]), nie podjęto rozbudowanych działań mających na celu zbadanie rzeczywistych gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności głosowania.

---

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

[42] Republic of Lithuania law on elections to the seimas. Article 67 Postal voting.

[43] A. Krasnowolski, *Głosowanie przez pełnomocnika*, *op. cit.*, s. 32.

[44] *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, *op. cit*.

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

[46] 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.

[47] Warto zauważyć, że w niektórych państwach socjalistycznych stosowano alternatywne procedury głosowania, np. mobilne urny wyborcze.

[48] 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 napotykają największe trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Niestety, wystąpienia tych organów nie powodowały podjęcia prac legislacyjnych. Trafiały 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[49] 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 ⅓ osób uprawnionych nie bierze udziału w wyborach z przyczyn od nich niezależnych[50].

---

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

[50] 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[51]. Warto podkreślić: zasada powszechności wyborów wiąże się ze zobowiązaniem ustawodawcy do stworzenia realnej możliwości uczestniczenia w wyborach każdemu, komu przysługuje czynne prawo wyborcze[52].

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[53].

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.[54]. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza konsekwentnie zgłaszała swój projekt, który miał być adresowany do wyborców napotykających największe problemy z dotarciem do lokali wyborczych – w zaawansowanym wieku i niepełnosprawnych (propozycję zgłaszano w 2000 r. w ramach prac nad

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

[52] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit*., s. 37.

[53] 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.

[54] 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[55].

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[56]. Pod koniec czerwca 2008 r. Klub LiD złożył do laski marszałkowskiej projekt Kodeksu. Zawierał on obok wielu rozwiązań również możliwość głosowania przez pełnomocnika przez osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku[57].

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 pominięcie legislacyjne. Trybunał nie zdążył wypowiedzieć się do czerwca 2009 r., wybory przeprowadzone zostały więc na podstawie niezmienionej 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-

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

[56] Więcej: Poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy, druk sejmowy nr 1568/VI kad.

[57] 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)[58].

Głosowanie korespondencyjne

Procedura głosowania korespondencyjnego pojawiała się hasłowo w debacie nad potrzebnymi 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-

[58] Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112.

widywał 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 Rzeczpospolitej 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[59], 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[60].

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 laski 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 głosowana korespondencyjnego adresowanej do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju[61]. Ta grupa wyborców ma duże problemy z udziałem w wyborach, co

[59] Więcej: *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2009.

[60] K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach*, *op. cit.*, s. 6.

[61] 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[62]. Propozycja ta zostało 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 przez 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[63].

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

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

[63] Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

głosowania korespondencyjnego przez tę grupę wyborców (w kraju) została zmieniona, wzorując się – w zasadzie[64] – na przyjętym rozwiązaniu głosowania korespondencyjnego przez polskich obywateli przebywających poza granicami kraju. Nowelizacja Kodeksu wyborczego na mocy ustawy z 27 maja 2011 r.[65] 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 prareferendum europejskiego czy też podczas wyborów prezydenckich w 2005 r. w dwóch lokalach wyborczych, w Sopocie i Warszawie, zaprezentowano głosomaty[66].

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[67], inicjatywa spotkała się z dużą krytyką środowisk eksperckich i zakończyła fiaskiem[68].

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.,

---

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

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

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

[67] D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, *op. cit.*, s. 239.

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

iż: *chcielibyśmy, żeby w wyborach do Parlamentu Europejskiego Polacy mogli już głosować przez Internet. Wierzę, że jest to możliwe*[69]. Oświadczenie to zostało przyjęte dość chłodno przez pozostałe kluby parlamentarne.

Eksperci 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, wymaganiom 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[70].

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[71]. 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-

[69] D. Uhlig, PO: *Już za rok wybory przez Internet*, „Gazeta Wyborcza" z dn. 15 kwietnia 2008 r.

[70] Więcej: J. Zbieranek, *Zmiany w systemie prawa wyborczego i finansowania partii politycznych*, *op. cit*.

[71] 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. *Wierzymy, 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[72].

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[73]. 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[74].

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

[72] K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach*, *op. cit.*, s. 7.

[73] Jej autorem był autor niniejszego opracowania. Została przedstawiona na seminarium w Instytucie Spraw Publicznych 14 grudnia 2004 r.

[74] 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[75]. 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

[75] 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[76] znajduje się wysoko w II grupie państw UE zgodnie z zaproponowaną wcześniej kategoryzacją – wśród tych, które zapewniają dużym grupom wyborców napotykającym bariery w dotarciu do lokali wyborczych odpowiednie procedury głosowania.

Należy podkreślić również wagę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r.[77] 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 rozwiane 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.

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

How do I vote?, 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.

[76] Ustawa weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r.

[77] 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.

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.

Studia BAS
Nr 3(27) 2011, s. 121–136 www.bas.sejm.gov.pl

Michał Czakowski*

E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii

E-voting in Estonia and Brazil: In addition to traditional voting methods (namely, voting at a polling station), contemporary election systems include alternative voting methods. One of them is electronic voting or "E-voting", which includes both electronic voting machines (located at polling stations) and remote voting via the internet (from PCs, PDAs, or mobile phones). This article addresses selected issues concerning e-voting (such as legal and technology issues) and discusses e-voting procedures adopted in Estonia (voting via the internet) and Brazil (voting machines).

* Mgr prawa, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, doktorant w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: micmichal@wp.pl.

Wstęp

Stosowane obecnie sposoby głosowania charakteryzuje duża różnorodność[1]. W prawach wyborczych wielu państw wyróżniamy alternatywne sposoby głosowania, a wśród nich dodatkowe, które uzupełniają tradycyjne i podstawowe sposoby głosowania. Nadrzędnym celem ich wprowadzania jest maksymalna aktywizacja elektoratu. Obok tradycyjnej dobrze znanej formy, jaką jest głosowanie w lokalach wyborczych[2], istnieje możliwość oddania swojego głosu m.in. przez pełnomocnika lub korespondencyjnie.

[1] G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 217 i n.

[2] A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Krajowe Biuro Wyborcze, Fundacja PPE, Rzeszów 2007, s. 228 i n.

Najbardziej zaawansowanym sposobem głosowania jest jednak głosowanie za pomocą urządzeń – maszyn, tzw. głosomatów, czy też w formie zdalnej, czyli tzw. *e-voiting* z wykorzystaniem wielu współczesnych technologii, np. Internetu[3]. Pełne zastosowanie *e-votingu* odnajdziemy tylko w niektórych państwach. Współistnienie wielu różnych rozwiązań w prawodawstwie poszczególnych krajów powoduje, że tworzy się pewne rozwiązania indywidualne, najlepsze z nich stają się wzorem i bywają w mniejszym bądź większym stopniu wykorzystywane przez innych. Czasem jednak zróżnicowanie rozwiązań jest na tyle duże i dostosowane do systemu prawnego konkretnego kraju, że pozostaje osobliwością regionalną. W szczególności na odmienność rozwiązań w wybranych krajach mają wpływ położenie geograficznie, powierzchnia państwa czy liczba ludności, a także historia. Dotyczy to przede wszystkim państw niedawno powstałych.

Głosowanie elektroniczne (tak można przetłumaczyć pojęcie *e-voting*) jest jedną z nowszych form głosowania[4]. Od strony technicznej ten sposób głosowania odbywa się za pomocą urządzeń elektronicznych (głosomatów) ustawionych w lokalu wyborczym[5] lub poza lokalem wyborczym (np. w domu wyborcy) z wykorzystaniem sieci informatycznej, np. Internetu.

To drugie rozwiązanie, czyli głosowanie elektroniczne np. z domu wyborcy, wydaje się bardziej przełomowe i przede wszystkim wygodne dla wyborcy, daje mu łatwiejszą możliwość uczestnictwa w wyborach. Jest to na pewno jedna z pozytywnych cech *e-votingu*. Jednakże dokonując porównania, należy zwrócić uwagę również na cechy negatywne[6]. Istotnym wymogiem, jaki stawia przed sobą ustawodawca bądź faktycznie odpowiedni organ odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów, jest zwiększenie frekwencji i maksymalne ułatwienie samego aktu głosowania. Praktycznie w każdym miejscu na świecie Internet jest osiągalny. Może on być ewentualnie trudniej dostępny lub reglamentowany przez reżim państwowy, ale dla wielu osób stanowi podstawowe medium w dostępie do informacji, przed telewizją, radiem i prasą, służy również do komunikacji. Najpoważniejszym problemem, przed którym stoi zazwyczaj ustawodawca, są koszty wprowadzenia systemu umożliwiającego elektroniczne głosowanie. Mylnie można

[3] K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania*, *op. cit.*, s. 29 i n.

[4] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, por. „elektroniczne głosowanie".

[5] M. Kutyłowski, *E-voting: głosowanie elektroniczne*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" 2009, nr 10(57).

[6] R. Balicki, A. Preisner, *e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.) *Alternatywne sposoby głosowania*, *op. cit.*, s. 50 i n.

sądzić, że dotyczy to tylko kwestii finansowych. Główne trudności dotyczą przede wszystkim aspektów technicznych i zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa gwarantującego wykluczenie oszustw wyborczych. Właściwy system informatyczny musi być także stabilny – wyłączający potencjalne błędy maszyn, co już w praktyce się zdarzało, jak choćby odnotowane w Holandii przypadki „liczenia głosów z powietrza"[7] – wykorzystywano tam przestarzałe urządzenia bazujące na procesorach marki Atari aż do roku 2008[8]. Wydaje się więc, że niewątpliwie istotną kwestią dla wprowadzenia *e-votingu* jest zapewnienie bezpiecznego głosowania z jednoczesnym zachowaniem zasady tajności[9].

Dzisiaj głosowanie elektroniczne jest stosowane w wielu krajach w różnym stopniu zaawansowania. Istnieją także takie kraje, które ze względu na brak spełnionych oczekiwań lub powstałych błędów czy też odkryte zagrożenia wstrzymały możliwość oddawania głosu. Mapa na s. 124 ilustruje stopień zastosowania *e-votingu* na świecie.

Estonia

Uwagi ogólne

Przykładem kraju, w którym wykorzystano skutecznie Internet w procesie wyborczym, jest Estonia – ze stosunkowo młodą demokracją, jednocześnie bardzo mocno korzystająca z nowoczesnych technologii w celu usprawnienia kontaktu obywatel – państwo.

Przykładem informatyzacji jest to, że już w 2000 r. przyjęto tam ustawę o prawie dostępu obywatela do Internetu. Natomiast pierwsze prace w celu wdrożenia systemu *e-votingu* datuje się na rok 2001, kiedy pojawił się projekt ustawy umożliwiającej takie głosowanie na poziomie samorządu lokalnego w 2002 r.[10]. Natomiast faktycznie wykorzystano ten sposób głosowania po raz pierwszy w roku 2005[11]. Jednakże udział obywateli w głosowaniu in-

[7] A. Maciejewski, *E-voting: za czy przeciw?*, http://www.computerworld.pl/news/128394_1/E.voting.za.czy.przeciw.html [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

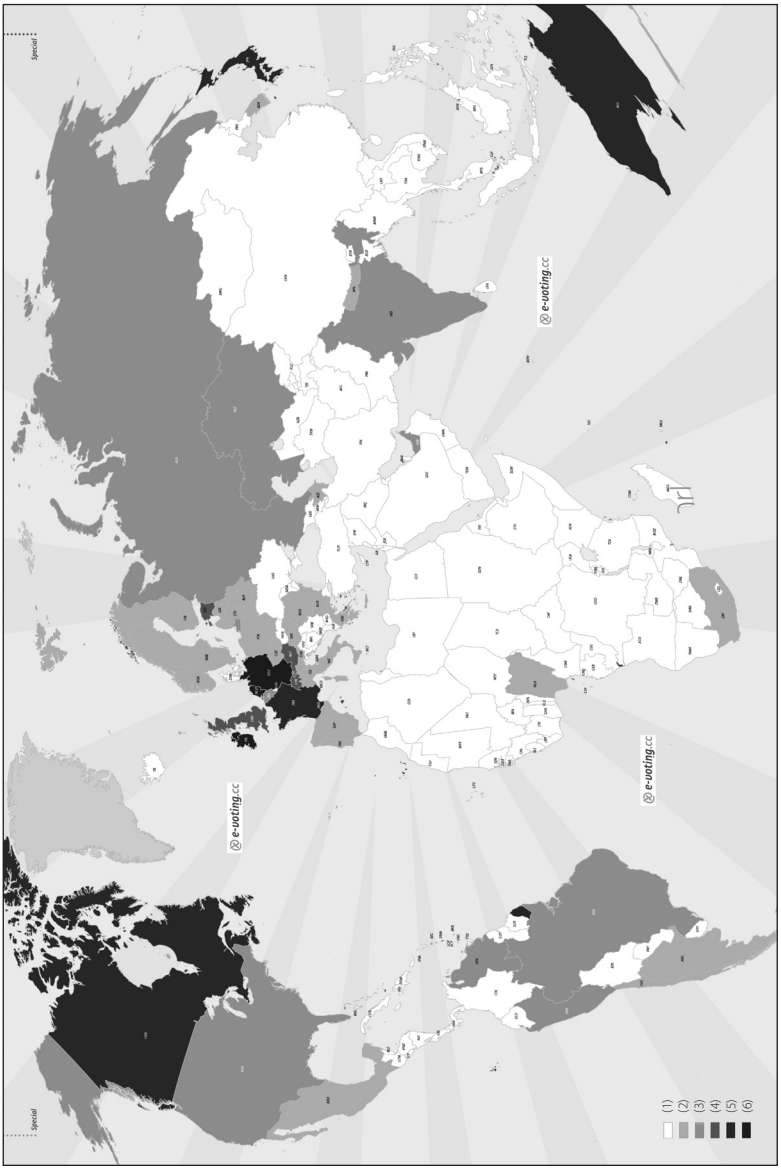
[8] F. Zagórski, *Głosowanie przez Internet w Norwegii i Estonii*, „Czas Informacji" 2010, nr 2(3).

[9] B. Banaszak, *Zasada tajności. Porównawcze prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer Polska, Lublin 2007, s. 201 i n.

[10] M. Nowina-Konopka, *Elektroniczna Urna*, http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf, s. 12 [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[11] R. Balicki, *E-voting – przyszłość demokracji*, „E-Biuletyn: elektroniczny biuletyn naukowy CBKE" 2008, nr 3 (20).

Mapa *e-votingu*



(1) kraje, w których *e-voting* nie funkcjonuje
(2) kraje, w których podjęto próby, testy i planowane jest wprowadzenie *e-votingu*
(3) kraje, w których wprowadzono głosomaty
(4) kraje, które wprowadziły głosowanie elektroniczne przez Internet
(5) kraje, które wprowadziły głosomaty i głosowanie elektroniczne z wykorzystaniem Internetu
(6) kraje, które wstrzymały bądź wycofały się z stosowania *e-votingu*

Źródło: http://www.e-voting.cc/files/e-voting-map-2010.pdf

ternetowym w tej fazie był bardzo skromny i wynosił około 2% wszystkich głosujących (tabela 1). Dopiero rok 2007 przyniósł prawdziwy przełom, gdyż zastosowano głosowanie *on-line* w wyborach parlamentarnych, w których Estończycy skorzystali w liczbie ponad 30 tys. spośród ponad pół miliona pozostałych obywateli[12]. Potwierdziło to, że faktycznie istnieje zainteresowanie tą formą głosowania. *E-voting* jednakże nie wyparł tradycyjnych form głosowania, stał się tylko uzupełnieniem wcześniejszych rozwiązań.

Przygotowania techniczne do wyborów z zastosowaniem *e-votingu* zaczynają się kilka dni wcześniej niż data standardowych wyborów. W tej procedurze głosowania wykorzystuje się dowody elektroniczne wraz z kodami PIN[13]. Całość działa dzięki zaawansowanemu systemowi informatycznemu, jednakże kompleksowy nadzór nad przebiegiem tej formy głosowania spoczywa w rękach uprawnionych instytucji i organów[14]. Tabela 1 przedstawia wzrost liczby zwolenników głosowania elektronicznego w każdych kolejnych wyborach. Od wspomnianego wcześniej przełomowego roku 2007 ich liczba w głosowaniu do parlamentu wzrosła z ponad 30 tys. do ponad 140 tys., co oznacza, że prawie ¼ z ogółu głosujących wybrała tę formę udziału w wyborach.

Kolejną ciekawą statystyką jest ta, która wskazuje na przekrój wieku osób biorących udział w głosowaniu elektronicznym (wykres 1). Analizując dane z wykresu 1, należy stwierdzić, że, co wydawać by się mogło zadziwiające, osób w wieku ponad 55 lat wybierających *e-voting* jest dwukrotnie więcej niż osób w wieku do 24 lat. Może to odzwierciedlać oczywiście zjawiska demograficzne, z drugiej jednak strony oznacza, że niekoniecznie osoby młode zawsze w większym stopniu stosują nowoczesne technologie.

Na zakończenie prezentacji doświadczeń Estonii z głosowaniem elektronicznym warto zwrócić uwagę na to, w jakie dni osiągnięto najwyższą frekwencję. Jak wynika z wykresu 2, wybory samorządowe w 2005 r. charakteryzowały się prawie równomiernym rozłożeniem liczby głosujących w poszczególne dni. W wyborach do parlamentu w 2007 r. liczba głosujących pierwszego dnia była największa, natomiast później systematycznie spadała. Natomiast wybory do Parlamentu Europejskiego charakteryzowały się tym, że maksimum krzywej oddawanych głosów osiągnięto pierwszego dnia, a minimum przypadło na dzień trzeci, a już do końca aż do siódmego dnia liczba głosujących systematycznie wzrastała. Analogiczna sytuacja miała miejsce w wyborach lokalnych w roku 2009, z tą różnicą,

[12] *Polska Młodych*, http://www.polskamlodych.pl/ [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[13] *Ibidem*.

[14] Szerzej na temat procedury głosowania: http://www.vvk.ee/public/EH_Overiview_03-11.pdf.

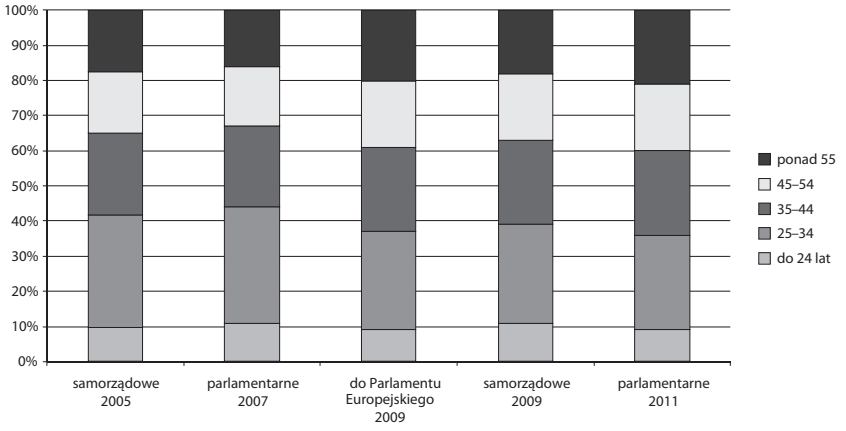
Tabela 1. Statystyki ogólne dotyczące *e-votingu* w Estonii

	Wybory lokalne 2005	Wybory parlamentarne 2007	Parlament Europejski wybory 2009	Wybory lokalne 2009	Wybory parlamentarne 2011
Uprawnionych do głosowania	1 059 292	897 243	909 628	1 094 317	913 346
Udział wyborców (wyborców głosujących)	502 504	555 463	399 181	662 813	580 264
Frekwencja wyborcza	47,4%	61,9%	43,9%	60,6%	63,5%
I-wyborców	9 317	30 275	58 669	104 413	140 846
I-ważnych głosów	9 287	30 243	58 614	104 313	140 764
I-głosów odwołanych (zastąpienie kartami papierowymi)	30	32	55	100	82
I-wiele głosów (zastąpiony I-głosowaniem)	364	789	910	2 373	4 384
I-wyborców wśród uprawnionych do głosowania	0,9%	3,4%	6,5%	9,5%	15,4%
I-wyborców wśród wyborców biorących udział	1,9%	5,5%	14,7%	15,8%	24,3%
I-głosów wśród innych głosów nietradycyjnych	7,2%	17,6%	45,4%	44%	56,4%
I-głosów oddanych za granicą wśród I-głosów	Na	2%* 51 państw	3% * 66 państw	2,8%** 82 państw	3,9%* 105 państw
I-czas głosowania	3 dni	3 dni	7 dni	7 dni	7 dni
I-wyborców korzystających z mobilnych-ID	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	2 690
I-wyborców korzystających z mobilnych-ID wśród I-wyborców	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	1,9%

* Stale i czasowo za granicą. ** Czasowo za granicą. I – Internetowych. ID – dowód osobisty (karta identyfikacyjna).

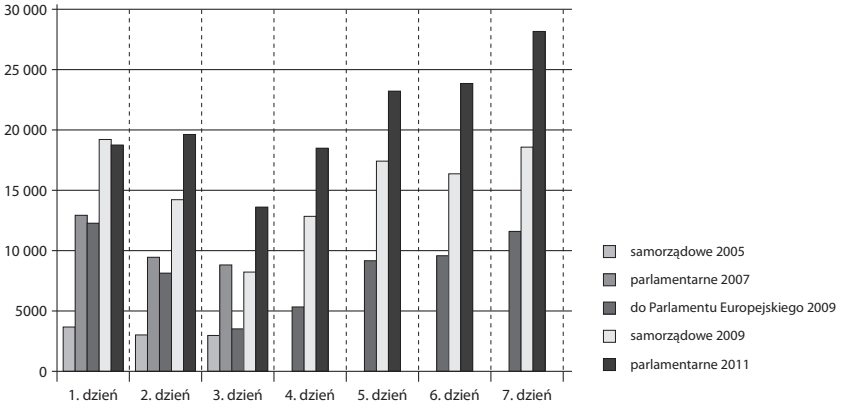
Źródło: tłumaczenie własne na podstawie: Table 1. General Statistics, http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

Wykres 1. Głosujący elektronicznie według wieku



Źródło: Diagram 2. I-Voters by Age, http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics.

Wykres 2. Liczba głosujących elektronicznie w kolejnych dniach głosowania



Źródło: Diagram 1. I-Voters by Days, http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics.

że szóstego dnia liczba głosujących nieco spadła, aby już siódmego dnia ponownie wzrosnąć. Odmiennie należy zinterpretować przebieg głosowania w wyborach do parlamentu w roku 2011, ponieważ liczba głosujących faktycznie prawie z każdym kolejnym (nie licząc załamania w dniu trzecim) dniem była coraz większa i ostatniego dnia osiągnęła maksimum.

Najważniejsze akty wyborcze w Estonii dotyczące *e-votingu* to:
- ustawa o wyborach parlamentarnych
- ustawa o wyborach samorządowych
- ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego
- ustawa o referendum państwowym.

Ustawa o wyborach parlamentarnych

Zgodnie z § 22 ustawy o wyborach parlamentarnych z 12 czerwca 2002 r. (RT I 2002, 57, 355) Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej podpisuje listę wyborców, którzy głosowali elektronicznie po zakończeniu głosowania. Terminom głosowania elektronicznego poświęcony jest § 38, który wskazuje na czas „od dziesiątego dnia do czwartego dnia przed dniem wyborów w formie elektronicznej". Głosowanie rozpoczyna się dziesiątego dnia przed dniem wyborów i trwa od godz. 9.00 bez przerwy. Głosowanie kończy się czwartego dnia przed dniem wyborów o 20.00. Natomiast procedurze głosowania poświęcony jest § 44 „Głosowanie elektroniczne". Określa on, że wyborcy będą głosować elektronicznie na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej w dni określone w § 38. Wyborca głosuje na podstawie certyfikatu cyfrowego umożliwiającego uwierzytelnienie, wydawanego zgodne z ustawą o dowodach osobistych. Po dokonaniu identyfikacji wyborców skonsolidowana lista kandydatów w okręgu wyborczym miejsca zamieszkania wyborcy wyświetli się na stronie internetowej. Wyborca potwierdza swój wybór cyfrowym podpisem za pomocą certyfikatu zgodnego z ustawą o podpisie elektronicznym. Wyborca może zmienić elektronicznie swój uprzedni głos w ten sam w sposób. Dodatkowo może także udać się do lokalu wyborczego i złożyć głos osobiście, ale w terminie pomiędzy szóstym a czwartym dniem przed wyborami. Kolejny przepis – § 48^1 został poświęcony ważności głosów, natomiast § 60^1 reguluje tryb i sposób liczenia głosów – analogicznie jak w ustawie o wyborach samorządowych. Osoby zamieszkałe za granicą mogą także głosować według § 53^1.

Ustawa o wyborach samorządowych

W § 27 ustawy o wyborach samorządowych z 27 marca 2002 r. (RT I 2002, 36, 220) określono, że elektroniczna lista wyborców musi zostać

zgłoszona do Krajowej Komisji Wyborczej nie później niż jedenaście dni przed dniem wyborów. Zgodnie z § 44 tej ustawy głosowanie elektroniczne rozpoczyna się dziesiątego dnia przed dniem wyborów i trwa od godz. 9.00 bez przerwy. Głosowanie kończy się czwartego dnia przed dniem wyborów o godz. 20.00. Procedurze głosowania elektronicznego poświęcony jest § 50. Wygląda ona praktycznie jak w ustawie parlamentarnej**.** Natomiast w § 53^1 ustawy określono dalsze etapy, jak np. ustalanie ważności głosów. W przypadku gdy kilka głosów zostało oddanych przy użyciu środków elektronicznych, pod uwagę brany jest ostatni głos oddany przez wyborcę. Po zakończeniu głosowania elektronicznego komisje wyborcze sporządzają listy wyborców, którzy głosowali elektronicznie i przekazują je do właściwej wyższej komisji wyborczej w strukturze samorządowej (procedura została określona dla wszystkich komisji wyborczych). Jeżeli wyborca głosował za pomocą środków elektronicznych, członek komisji odnotowuje ten fakt w liście wyborców. Jeżeli wyborca głosował zarówno przez kartę do głosowania, jak i za pomocą środków elektronicznych, pod uwagę bierze się karty papierowe wyborcy, natomiast stwierdza się nieważności głosów oddanych drogą elektroniczną. Liczenie głosów oddanych drogą elektroniczną jest określone w § 54 ustawy. Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje weryfikacji wyników głosowania elektronicznego w dniu wyborów. Przy liczeniu głosów musi być obecna przynajmniej połowa członków Państwowej Komisji Wyborczej, w tym Przewodniczący lub zastępca Przewodniczącego Komisji, którzy dokonują także weryfikacji głosów. Upublicznienie wyników głosowania następuje o godzinie 20.00.

Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego

Podobnie jak w wyżej omówionych regulacjach, zgodnie z § 20 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego z 18 grudnia 2002 r. (RT I 2003, 4, 22) Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej po zakończeniu głosowania podpisuje listę wyborców, którzy głosowali elektronicznie. Czas głosowania (§ 37) i procedura głosowania elektronicznego (§ 43) w swych założeniach także nie odbiegają od wcześniej opisanych aktów prawnych. Natomiast w § 47^1 ustawodawca wskazuje na ważność głosów. W § 59^1 określona została procedura liczenia głosów oraz sposobów i terminów ogłaszania wyników. W obydwu przepisach nie ma istotnych różnic w stosunku do ustawy o wyborach samorządowych. W § 52 ustawy zapewniono możliwość głosowania za granicą.

Ustawa o referendum państwowym

Ustawodawca estoński daje możliwość zorganizowania referendum państwowego z wykorzystaniem *e-votingu*. Zgodnie z obowiązującym § 37

ustawy o referendum państwowym z 13 marca 2002 r. (RT I 2002, 30, 176) głosowanie elektroniczne jest możliwe w dniach i godzinach określonych w § 31 niniejszej ustawy (sześć do czterech dni przed dniem głosowania w godzinach od 12.00 do 20.00). Wyborcy posiadający certyfikat (podpis cyfrowy) mogą głosować na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Wyborca jest zidentyfikowany przez podpis cyfrowy. Po dokonaniu identyfikacji wyborcy tekst (może to być np. projekt ustawy) do głosowania umieszcza się na stronie internetowej. W miejscu oznaczonym wyborca podaje odpowiedź „Jah" [tak] lub „Ei" [nie]. Następnie wyborcy są informowani na stronie internetowej, czy ich głos został dodany. W § 41 ustawy wskazano na obowiązki Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do procedur przekazywania informacji o głosujących elektronicznie. Także osoby zamieszkujące za granicą (§ 46) mogą głosować elektronicznie przez specjalną stronę internetową. Zgodnie z § 54 ustawy Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje weryfikacji wyników głosowania na podstawie zapisów dotyczących wyników głosowania, w tym głosów elektronicznych. Następnie sporządza się informację o liczbie wyborców, którzy otrzymali karty do głosowania, liczbę głosujących, którzy wzięli udział w głosowaniu, liczbę głosów nieważnych oraz liczbę odpowiedzi pozytywnych i negatywnych na kwestie przedstawione referendum.

Brazylia

Uwagi ogólne

Brazylia to jeden z najrozleglejszych krajów świata, zamieszkany przez około 200 milionów ludzi[15], o tradycjach wyborczych sięgających 500 lat[16]. Głosowanie w Brazylii jest obowiązkowe, z nielicznymi uzasadnionymi wyjątkami. Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[17] jest głównym organem od-

[15] http://encyklopedia.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=4169014, por. Brazylia [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[16] *500 lat wyborów – Wybory nie są nowym doświadczeniem w Brazylii. Swoboda korzystania z głosowania pojawiła się w Brazylii za ich pierwszych mieszkańców, natychmiast po przybyciu kolonizatorów. Było to wynikiem portugalskiej tradycji wyboru administratorów do miast w ramach portugalskiego dominium. Jak tylko portugalscy kolonizatorzy przybyli na nowe ziemie, przeprowadzali głosowanie i wybierali tych, którzy będą sprawować władzę w nowych wsiach i miastach (tłumaczenie własne)*, http://www.tse.gov.br/internet/ingles/historia_eleicoes/eleicoes_brasil.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[17] http://www.tse.jus.br/internet/index.htm l [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

powiedzialnym za wybory. Początki głosowania elektronicznego datuje się na rok 1982 (ustawa 6996/82)[18]. Agenci wojskowi mieli jednakże istotny udział w podjętych próbach informatyzacji wyborów, co wiązało się z licznymi podejrzeniami o oszustwa wyborcze. Sprawa została zapamiętana jako ProConsult Case[19]. Rok 1985 przyniósł szybkie zatwierdzenie ustawy 7444/85[20], zgodnie z którą nakazano unifikację krajowej rejestracji wyborców z wykorzystaniem komputerów. Wówczas pojawił się problem polegający na nieumieszczaniu zdjęć na legitymacjach wyborczych, co potencjalnie mogło skłaniać do oszustwa. Faktycznie tolerowano taką sytuację przez dwie dekady. W roku 1995 przyjęto prawo (ustawa 9100/95) umożliwiające wykorzystywanie elektronicznych maszyn do głosowania. Tribunal Superior Eleitoral zdecydował się użyć bezpośredniego zapisu elektronicznego (DRE) na komputerach, bez potwierdzenia w formie papierowej przez wyborców. Przyjął również własny sposób identyfikacji wyborców, tworząc nowe luki w systemie bezpieczeństwa nienaruszalności głosowania. Urządzenie do głosowania nazwano *urna eletronica* (urna elektroniczna). Już w roku 1996 około 33 milionów wyborców (⅓ elektoratu) głosowało w nowy sposób. W 1998 r. z elektronicznej urny skorzystało 75 milionów[21]. Natomiast w 2000 r. 100% wyborców głosowało elektronicznie[22].

W sytuacji gdy nowy sposób głosowania został wykorzystany na masową skalę, istotnym wyzwaniem stała się weryfikacja poprawności działania tego systemu. Poważnym problemem okazało się to, że maszyny wykorzystywane do głosowania mają zamknięty tajny kod źródłowy. Firmy, instytucje lub inne podmioty odpowiedzialne za programowanie maszyn mają możliwość implementowania różnego rodzaju polecenia, które mogą mieć wpływ na wynik wyborów. W tym kontekście jak i wobec ogólnego przeświadczenia o tym, że należy weryfikować głosowanie elektroniczne, już w roku 1999 pojawiły się projekty ustaw poprawiające ten stan rzeczy. Nowa ustawa o głosowaniu elektronicznym weszła w życie w 2001 r.[23]. Jednakże

[18] http://www.tse.jus.br/internet/ingles/historia_eleicoes/pro_eletronico.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[19] K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania*, *op. cit*.

[20] http://www.tse.jus.br/internet/ingles/historia_eleicoes/pro_eletronico.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[21] http://www.tse.jus.br/internet/ingles/historia_eleicoes/eleicoes_informatizadas.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[22] Pedro Antonio de Rezende Dourado, *Um sistema de Analise eleitoral eletrônico In memoriam: Leonel de Moura Brizola*, Publicado nie da Observatorio Imprensa em 7/09/04.

[23] K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania*, *op. cit*.

w krótkim czasie wprowadzono znaczące poprawki (ustawa 10408/02)[24], które istotnie przełożyły realizację zamierzonych celów na rok 2004. Nie zakończyło to kłopotów, ponieważ już w roku 2003 ustawa 10740/03[25] cofnęła sprawę prawie do punktu wyjścia. Chociaż pewnego rodzaju rozwiązania służące bezpieczeństwu wyborów ustawa wprowadziła. Przykładowe to:

- przedstawienie opisu systemów i kodów źródłowych partiom politycznym, prokuratorom i adwokatom Brazylii do 180 dni przed wyborami,
- rejestracja i podpis cyfrowy każdego głosowania,
- wdrożenie podpisu elektronicznego w systemach wyborczych,
- weryfikacja podpisu cyfrowego,
- szyfrowanie informacji[26].

Rozwiązywanie problemów z fałszerstwem głosowania rozpoczęło się w roku 2008. Podjęto wówczas próby z wykorzystaniem metod biometrycznych – które wydają się być bezpieczne (trudność podrobienia). W planach jest objęcie całego kraju tą nowinką techniczną w ciągu najbliższych dziesięciu lat[27].

Długoletnie doświadczenie Brazylii w zakresie głosowania elektronicznego zaowocowało tym, że wiele krajów korzysta lub korzystało z jej pomocy w zakresie *e-votingu*. Przykładami są Niemcy, Kolumbia, Korea, Kostaryka, Stany Zjednoczone Ameryki, Honduras, Indie, Indonezja, Włochy Japonia, Mozambik, Nikaragua, Panama, Dominikana, Turcja. Dodatkowo brazylijskie maszyny do głosowania były wypożyczane do takich krajów, jak Argentyna, Meksyk, Ekwador, Paragwaj, Dominikana[28].

Najważniejsze akty wyborcze w Brazylii dotyczące *e-votingu* to:

- kodeks wyborczy
- ustawa wyborcza.

---

[24] Pedro Antonio de Rezende Dourado, *Electronic Voting Systems Is Brazil ahead of its time?*, Prepared for the First Workshop on Voter-Verifiable Election Systems Denver, Co, USA, July 28–29, 2003 (v.3), Updated for DIMACS voting workshop, Rutgers University Piscataway, NJ, May 26–27, 2004 (v. 7).

[25] http://www.tre-sp.gov.br/legislacao/lei_10740.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[26] http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/votoeletronico/historico.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[27] http://www.tse.jus.br/internet/ingles/mundo/inovacao.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[28] http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/votoeletronico/vis_ext.htm [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

Kodeks wyborczy z 1965 r.[29]

Wspomniany kodeks wyborczy w sposób bardzo obszerny reguluje system wyborczy w Brazylii. W art. 152 wskazano, że kompetencje do rozstrzygnięcia: czy maszyny mogą być wykorzystywane do głosowania pozostawiono do uznania przez Tribunal Superior Eleitoral, zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o TSE.

Ustawa wyborcza z 1997 r.[30]

Ważna część systemu głosowania elektronicznego została uregulowana w artykułach 59–62 ustawy wyborczej z 1997 r. Przy głosowaniu i liczeniu głosów wykorzystywany jest system elektroniczny. Przed głosowaniem udostępnia się wyborcom maszyny przeznaczone do szkolenia. Brać udział w głosowaniu mogą tylko zarejestrowani uprzednio wyborcy. Głosowanie elektroniczne dokonuje się na numer etykiety kandydata lub partii, a nazwisko i zdjęcie kandydata oraz nazwę partii lub etykieta pojawia się na wyświetlaczu urządzenia do głosowania. Aby głos był liczony, należy poprawnie wprowadzić swój numer identyfikacyjny. Bezpieczeństwo głosowania opiera się na zastosowaniu podpisu cyfrowego. Klucze wyborcze generuje TSE. Dzięki temu cyfrowy zapis każdego głosu i identyfikacji przy urnie wyborczej jest utajniony i chroni anonimowość głosujących. Elektroniczne urny rejestrują każdy głos, zapewniając tajemnicę i nienaruszalność. Po zakończeniu wyborów wyniki głosowania są zabezpieczane i tworzony jest plik raportu, aby uniknąć zastąpienia wyników głosowania.

Monitorowanie przebiegu głosowania jest także dokonywane przez partie polityczne i kandydatów. W celu wyeliminowania nadużyć partie polityczne i kandydaci mogą wcześniej zapoznać się z programami komputerowymi wykorzystywanymi w czasie głosowania. Artykuł 66 wskazuje, że wszystkie programy komputerowe będące własnością TSE, opracowane przez niego lub na jego zlecenie, stosowane w elektronicznych maszynach do głosowania, także dla procesów liczenia głosów, podlegać mogą kontroli na 180 dni przed wyborami. Eksperci wyznaczeni przez partie polityczne, adwokatów i prokuratorów mogą brać udział w określeniu specyfikacji i rozwoju oprogramowania. Następnie po zakończeniu opracowywania programów zostają one przedstawione do zbadania przez akredytowanych przedstawicieli partii politycznych i koalicji w ciągu dwudziestu dni

[29] Ustawa 4737 z 15 lipca 1965 r., http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/codigo_eleitoral.html [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

[30] Ustawa nr 9504 z 30 września 1997 r., http://www.tse.jus.br/internet/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html [dostęp: 3 czerwca 2011 r.].

przed wyborami. Prezentacja następuje w siedzibie TSE w formie kodów źródłowych i plików wykonywalnych programów, w tym systemów bezpieczeństwa i stosowania specjalnych bibliotek oraz prywatnych kluczy elektronicznych wraz z elektronicznymi hasłami dostępu. Wszystkie te elementy objęte są tajemnicą do wyborów. Po prezentacji i konferencji kody źródłowe programów zostają zamknięte a programy skompilowane. Zakwestionowanie lub zgłoszenie wątpliwości w ciągu pięciu dni do programów, o których mowa powyżej, partii politycznych i wskazanych uprzednio podmiotów daje podstawę do zakwestionowania tychże programów przez TSE. Jeżeli pojawi się konieczność, to partie polityczne i wskazane podmioty sprawdzają ponownie wszelkie zmiany w programach dokonane w wyniku ich zakwestionowania. Po wprowadzeniu poprawek następuje ponowna kompilacja. Ostateczne testowanie i przygotowanie elektronicznych maszyn do głosowania odbywa się podczas publicznej sesji w obecności partii politycznych. Służy to uwiarygodnieniu przeprowadzenia czynności nadzoru, w tym sprawdzeniu, czy programy są identyczne z tymi, które zostały skompilowane na wcześniejszym etapie. Także w dniu wyborów są wykonywane kontrole i weryfikacje funkcjonowania elektronicznych maszyn do głosowania przez równoległe głosowania, w obecności przedstawicieli partii politycznych, w sposób określony w uchwale TSE. Dodatkowo strony wyborów mogą mieć własny system monitorowania, gromadzenia i liczenia wyników głosowania, w tym działalności systemów kontroli, akredytowanych przez TSE. Otrzymają wtedy z wyprzedzeniem programy komputerowe i inne dane wykorzystane do oficjalnego systemu liczenia i sumowania. Zgodnie z art. 67 ustawy organy odpowiedzialne za elektroniczne przetwarzanie danych są zobowiązane do zapewnienia, aby strony, na wniosek złożony do sędziego, otrzymały kopie części przetwarzanych danych każdego dnia, zapisanych na nośnikach magnetycznych. Po zakończeniu głosowania, w myśl art. 68, sporządza się sprawozdanie zatwierdzone przez Przewodniczącego TSE. Zawiera ono nazwiska i numery kandydatów z liczbą głosów oddanych na nich. Ponadto Przewodniczący zobowiązany jest do dostarczenia kopii informacji na wniosek strony, których przedstawiciele tego wymagają, w terminie do jednej godziny po wysyłce sprawozdania. Naruszenie tego przepisu stanowi przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od jednego do trzech miesięcy, świadczenie dodatkowej pracy społecznej w tym samym okresie i grzywną w wysokości od 1 do 5 tys. UFIR. W sytuacjach wyjątkowych w lokalach wyborczych, które nie używały elektronicznego systemu głosowania i liczenia głosów (art. 82), stosuje się zasady określone w art. 83–89 tej ustawy wraz z odpowiednimi postanowieniami ustawy nr 4737 z 15 lipca 1965 r. – Kodeks wyborczy.

Podsumowanie

Przykłady opisanych rozwiązań w Estonii i Brazylii reprezentują dwa różne podejścia do *e-votingu*. Estonia jako kraj o wiele mniejszy, jednocześnie mocno zinformatyzowany, do przeprowadzenia aktu głosowania elektronicznego przez wyborcę wykorzystała Internet. Natomiast Brazylia, państwo mocno odmienne kulturowo i historycznie, stosuje głosowanie elektronicznie w postaci maszyn do oddawania głosów, co można określić jako sposób bardziej tradycyjny. Niewątpliwą różnicą jest także to, że głosowanie w Brazylii jest obowiązkowe, a w Estonii jest to przywilej, wykorzystywany wedle uznania wyborcy. Faktycznie więc ustawodawca estoński za pomocą modelu głosowania przez Internet i wykorzystanie innych przenośnych urządzeń, w pełni elektronicznych dowodów osobistych wychodzi naprzeciw wyborcy, aby zachęcić go do oddania głosu. Na przykładzie Brazylii można by odnieść, niekoniecznie prawdziwe, wrażenie, że prawodawca w dużej mierze wykorzystuje system głosowania elektronicznego bardziej na swój użytek, głównie w celu przyspieszenia weryfikacji wyników wyborów. Osobną kwestią jest bezpieczeństwo systemów głosowania elektronicznego. W opisanych krajach jest przewidziany obecnie nadzór nad systemami elektronicznymi. Jednakże jak zawsze znajdą się chętni, aby wykorzystać wszelkie słabości i niedoskonałości informatyczne czy też ludzkie słabości w procesie wyborczym. Czy kontrola jest wykonywana w sposób rzetelny i efektywny i czy zapewnione jest bezpieczeństwo procedur, zweryfikuje to z pewnością praktyka wyborcza.

Bibliografia

B. Banaszak, *Zasada tajności, Porównawcze prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer Polska, Lublin 2007.

R. Balicki, *E-voting – przyszłość demokracji*, „E-Biuletyn: elektroniczny biuletyn naukowy CBKE" 2008, nr 3 (20).

S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Krajowe Biuro Wyborcze, Fundacja PPE, Rzeszów 2007.

G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.

M. Kutyłowski, *E-voting: głosowanie elektroniczne*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" 2009, nr 10(57).

A. Maciejewski, *E-voting: za czy przeciw?*, http://www.computerworld.pl/news/128394_1/E.voting.za.czy.przeciw.html.

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

Pedro Antonio de Rezende Dourado, *Um sistema de Analise eleitoral eletrônico In memoriam: Leonel de Moura Brizola*, Publicado nie da Observatorio Imprensa em 7/09/04.

F. Zagórski, *Głosowanie przez Internet w Norwegii i Estonii*, „Czas Informacji" 2010, nr 2(3).

http://encyklopedia.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=4169014.

http://www.tse.gov.br/internet/ingles/historia_eleicoes/eleicoes_brasil.htm.

http://www.tse.jus.br/internet/index.htm.

http://www.tre-sp.gov.br/legislacao/lei_10740.htm.

Biuro Analiz Sejmowych zapewnia posłom i organom Sejmu informacje o szczególnej rzetelności, które pozwalają na bezpieczne i efektywne wykonywanie mandatu poselskiego oraz gwarantują właściwą pozycję parlamentu w systemie trójpodziału władzy.

Biuro wykonuje swe zadania na rzecz Sejmu i jego organów, klubów parlamentarnych i kół poselskich, jak również indywidualnych posłów.

Dorobek BAS udostępniany jest przez wydawnictwa, elektroniczną bazę danych oraz konferencje i seminaria.

Wydawnictwa Biura Analiz Sejmowych:

Przed pierwszym czytaniem – seria zawierająca ekspertyzy Biura. Składa się przede wszystkim z opinii do projektów ustaw i jest w efekcie dokumentacją procesu stanowienia ich kształtu. Tytuł stanowi nasze zobowiązanie do jak najszybszego dostarczania informacji w procesie legislacyjnym.

„INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" – pismo z krótkimi publikacjami informacyjno-analitycznymi, dotyczącymi zagadnień ważnych dla Polski i jej społeczeństwa. Naszą ambicją jest, aby poruszane zagadnienia stały się inspiracją dla parlamentarzystów w ich pracy poselskiej.

„Studia BAS" – kwartalnik o profilu społeczno-gospodarczym. Każdy numer czasopisma poświęcony jest wybranemu tematowi ekonomicznemu lub społecznemu. Wybór zagadnień podyktowany jest aktualnością problematyki, jej wagą społeczną, a także związkiem z pracami parlamentu.

„Zeszyty Prawnicze BAS" – kwartalnik ukazujący się od 2004 roku. Publikuje materiały przygotowywane na zlecenie posłów i organów Sejmu przez ekspertów Biura Analiz Sejmowych.

Analizy BAS – seria wydawnicza dostępna jedynie w formie elektronicznej. Publikacja uzupełnia istniejące drukowane formy wydawnicze. Tematyka kolejnych numerów nawiązuje do współczesnych zagadnień społeczno-gospodarczych i prawnych. Prezentuje efekty prac ekspertów BAS warte przekazania szerokiemu gronu odbiorców.

Wszystkie wydawnictwa są rozprowadzane nieodpłatnie wśród posłów i senatorów oraz w środowiskach naukowych i akademickich. Wersja elektroniczna dostępna jest na stronie internetowej Biura Analiz Sejmowych www.bas.sejm.gov.pl.

Konferencje i seminaria

Biuro Analiz Sejmowych organizuje konferencje i seminaria. Przygotowuje je wspólnie z komisjami sejmowymi. Tematy związane są merytorycznie z pracami komisji i Sejmu.

Baza danych na naszej stronie internetowej – można tu znaleźć wszystkie wydawnictwa oraz ekspertyzy i opinie przygotowane przez ekspertów Biura.

Adres

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

ul. Zagórna 3

00-441 Warszawa

Tel. (22) 694 17 27 • Faks (22) 694 18 65

e-mail: punkt_konsultacyjny@sejm.gov.pl • wydawnictwo_BAS@sejm.gov.pl

strona: www.bas.sejm.gov.pl