



Jarosław **Zbieranek**

ALTERNATYWNE PROCEDURY GŁOSOWANIA **w polskim prawie wyborczym**

– gwarancja zasady powszechności wyborów
czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?

Difin

ALTERNATYWNE
PROCEDURY
GŁOSOWANIA
**w polskim
prawie wyborczym**

Copyright © Difin SA
Warszawa 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Recenzent

prof. dr hab. Marek Chmaj

Projekt okładki

Mikołaj Miodowski

Redaktor prowadząca

Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-106-5

Difin SA,

Warszawa 2013, wydanie pierwsze

ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,

tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62,

fax 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:

www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 605 105 574

Wydrukowano w Polsce

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
1. CHARAKTERYSTYKA ALTERNATYWNYCH PROCEDUR GŁOSOWANIA	13
1.1. W kręgu definicji alternatywnych procedur głosowania	13
1.2. Kategoryzacja alternatywnych procedur głosowania	17
1.3. Potencjalne funkcje alternatywnych procedur głosowania	22
1.4. Alternatywne procedury głosowania w dokumentach międzynarodowych	25
1.5. Konkluzje	36
2. ALTERNATYWNE PROCEDURY GŁOSOWANIA W WYBRANYCH PAŃSTWACH ŚWIATA – POMIĘDZY GWARANCJĄ ZASADY POWSZECHNOŚCI WYBORÓW A ZWIĘKSZANIEM FREKWENCJI WYBORCZEJ	38
2.1. Głosowanie korespondencyjne	39
2.2. Głosowanie elektroniczne	53
2.3. Głosowanie przez pełnomocnika	64
2.4. Mobilna urna wyborcza	69
2.5. Konkluzje	71
3. PRACE NAD WPROWADZENIEM ALTERNATYWNYCH PROCEDUR GŁOSOWANIA DO POLSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO	79
3.1. Głosowanie przez pełnomocnika	81
3.2. Głosowanie korespondencyjne	108
3.3. Głosowanie elektroniczne	123

6 Spis treści

3.4. Mobilna urna wyborcza	135
3.5. Konkluzje	143
4. ALTERNATYWNE PROCEDURY GŁOSOWANIA W KODEKSIE WYBORCZYM I ICH PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE W WYBORACH 2011 ROKU	150
4.1. Alternatywne procedury głosowania w Kodeksie wyborczym	151
4.2. Wiedza o nowych procedurach przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku	167
4.3. Alternatywne procedury głosowania w praktyce wyborów parlamentarnych 2011 roku	176
4.4. Konkluzje	181
5. FUNKCJE ALTERNATYWNYCH PROCEDUR GŁOSOWANIA W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM	186
5.1. Alternatywne procedury głosowania jako gwarancja zasady powszechności wyborów	186
5.2. Alternatywne procedury głosowania jako mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej	210
5.3. Kategoryzacja etapów wprowadzania alternatywnych procedur głosowania z uwzględnieniem ich funkcji	225
5.4. Dylematy i perspektywy rozwoju alternatywnych procedur głosowania w polskim prawie wyborczym	229
ZAKOŃCZENIE	237
BIBLIOGRAFIA	240
SUMMARY	256

WSTĘP

Po blisko dwudziestoletnich staraniach, w latach 2009–2011 wprowadzono do polskiego prawa wyborczego na szerszą skalę alternatywne procedury głosowania. Są to konstrukcje prawne, które umożliwiają wyborcom oddawanie głosu w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Ważną cezurą stało się w tym kontekście wejście w życie 1 sierpnia 2011 roku ustawy Kodeks wyborczy, zgodnie z którą wskazane przez ustawodawcę grupy wyborców uzyskały możliwość korzystania z trzech różnych alternatywnych procedur.

Wspomniane mechanizmy budziły przez wiele lat ogromne kontrowersje w doktrynie prawa, liczne głosy krytyki formułowali również politycy, socjologowie i politolodzy. Alternatywne procedury głosowania miały jednak również swoich zwolenników, w tym tak ważne instytucje stojące na straży standardów demokratycznych wyborów jak Państwowa Komisja Wyborcza i Rzecznik Praw Obywatelskich, a także organizacje społeczne. O potrzebie ich stosowania przekonane było, z czasem coraz szersze, grono ekspertów.

Problematyka alternatywnych procedur głosowania wydaje się wyjątkowo złożona i wielowątkowa. Próżno jednak szukać w literaturze prawa wyborczego monografii, w której dokonano by kompleksowej analizy funkcji alternatywnych procedur głosowania i rozstrzygnięto zasadniczy cel lub cele ich wprowadzenia do polskiego systemu prawa wyborczego. Jako badacz konsekwentnie postrzegałem je jako mechanizmy tworzące ważną gwarancję zasady powszechności wyborów, a przez to eliminujące stan dyskryminacji w dostępie do aktu głosowania. W debacie publicznej, pracach koncepcyjnych i licznych przekazach

podnoszono jednakże inną oczekiwaną funkcję, w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej szczególnie doniosłą i bez wątpienia medialnie nośną, jaką jest zwiększenie poziomu frekwencji wyborczej. Taka funkcja określona mianem „aktywizowania elektoratu” budziła zainteresowanie części doktryny prawnej. Co więcej, w wielu publikacjach, również o charakterze prawnym, obie funkcje były formułowane łącznie i wymiennie. Nasuwają się jednak pytania – czy jest to rozumowanie słuszne i uzasadnione? Czy funkcje te odnoszą się do wszystkich procedur głosowania, czy też zależne są może od ich modelu, od kontekstu systemu prawa wyborczego, etapu ich wprowadzania? Czy powinniśmy wskazywać na funkcję najważniejszą, wiodącą? Na ile istotne były również inne potencjalne cele wprowadzenia procedur alternatywnych, np. obniżenie całłościowych kosztów organizowania wyborów lub umożliwienie znacznie sprawniejszego obliczania wyników wyborów, a dzięki temu wcześniejszego ich oficjalnego ogłaszania.

W niniejszej pracy postanowiłem więc podjąć tę ciekawą i nurtującą mnie tematykę, tak by zwieńczyć pewien etap wprowadzania alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego. Zależy mi, aby przedstawić ją w uporządkowany, usystematyzowany sposób, co w mojej opinii pozwoli na sformułowanie przydatnych wniosków na przyszłość, przede wszystkim dla polskiego ustawodawcy. Obszarem mojego szczególnego zainteresowania badawczego, na którym się skupiam i który jest tu podstawowym dylematem, stała się problematyka zakładanych przez projektodawców i rzeczywistych funkcji alternatywnych procedur głosowania.

Główną oś rozważań będzie stanowić analiza procesu wprowadzania alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego, zwieńczona uchwaleniem w 2011 roku ustawy Kodeks wyborczy i zastosowaniem ich po raz pierwszy na szerszą skalę w praktyce – podczas wyborów przeprowadzonych w tym samym roku. W niniejszej publikacji zostaną zaprezentowane moje rozbudowane analizy rozwiązań prawnych (w tym projektów) i prac legislacyjnych. Istotnym elementem będą również wyniki różnorodnych badań opinii publicznej bezpośrednio odnoszących się do problematyki alternatywnych procedur głosowania, które projektowałem (lub współprojektowałem) i przeprowadzałem w latach 2004–2012 (wraz z Centrum Badania Opinii Społecznej, a także firmami badawczymi TNS OBOP oraz SMG/KRC). Miałem niebywałą okazję uczestniczenia w pracach koncepcyjnych poświęconych alternatywnym procedurom głosowania – planując, organizując, moderując, a także biorąc udział

w wielu seminariach eksperckich i licznych konferencjach naukowych poświęconych tej problematyce. Od 2004 roku praktycznie aż do dziś uczestniczę również w pracach legislacyjnych w Sejmie RP i w Senacie RP. Natomiast zastosowanie alternatywnych procedur głosowania w praktyce miałem okazję szeroko i interdyscyplinarnie badać m.in. jako członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Ogromnym wsparciem były również bieżące kontakty i możliwość konsultowania problematyki z ekspertami z innych państw, czy to w efekcie kontaktów z OBWE, IFES, International IDEA, czy też w ramach międzynarodowego projektu ACE Electoral Knowledge Network, w który jestem czynnie zaangażowany.

Bardzo istotne dla analizy opinii oraz poglądów polskiej doktryny prawa konstytucyjnego były projekty badawcze, które koordynowałem, w szczególności finansowany przez Open Society Institute czteroletni (realizowany w latach 2007–2011) projekt badawczy „Obserwatorium demokracji w Polsce”, a także projekt wdrożeniowy „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” finansowany przez Ambasadę Królestwa Niderlandów. Chciałbym podkreślić również ważną rolę realizowanego w latach 2010–2011 projektu „Ankieta konstytucyjna” kierowanego przez prof. Bogusława Banaszaka, w którym jedno z zasadniczych rozważanych zagadnień dotyczyło problematyki alternatywnych procedur głosowania.

W niniejszej pracy starałem się wykorzystać wszelkie ważne dostępne mi materiały, również te szerzej nieznane, niepublikowane, o charakterze roboczym. W możliwie wiernym odzwierciedleniu zmieniających się tendencji i różnych ocen w odniesieniu do alternatywnych procedur głosowania przydatne były również moje własne obserwacje, które zostały zarejestrowane tylko w postaci notatek czy korespondencji pozwalających odwzorować rozmowy i ustalenia kularowe. Istotną kwestią było szersze zarysowanie cechującej się różnym natężeniem, ale z pewnością ważnej dla omawianego tematu debaty medialnej, w tym również dyskusji toczącej się w prasie codziennej. Tezy w niej formułowane miały bowiem w moim przekonaniu relatywnie duży wpływ i przełożenie na ekspertyzy i analizy stanowiące element prac legislacyjnych, a pośrednio także na rozstrzygnięcia ustawodawcy.

Wszystko to ma służyć weryfikacji sformułowanej przeze mnie tezy, zgodnie z którą można wskazać na dwa zasadnicze etapy wprowadzania alternatywnych procedur głosowania do systemu prawa wyborczego, które są bezpośrednio związane z ich funkcjami. W ramach pierwszego etapu alternatywne

procedury głosowania kierowane są do ściśle określonych grup (kategorii) wyborców. Ich funkcją jest zapewnienie gwarancji zasady powszechności wyborów i usunięcie wszelkich barier i dyskryminacji w dostępie do aktu głosowania. W tym rozumieniu z alternatywnych procedur głosowania korzystają wyborcy, którzy nie są w stanie udać się osobiście do lokalu wyborczego i oddać głosu w tradycyjnej procedurze. Problematyka innej funkcji – (zwiększenia) frekwencji wyborczej, nie powinna być w tym kontekście rozpatrywana, a jeśli już, to stanowić winna zagadnienie zdecydowanie drugorzędne.

Natomiast w ramach drugiego etapu (jeśli on następuje – zwykle jest wprowadzany pewien czas po pierwszym etapie) wprowadzania alternatywnych procedur głosowania przewiduje się adresowanie tych mechanizmów do wszystkich wyborców, w szczególności zaś tych, którzy nie napotykają żadnych trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Zakładaną funkcją tych mechanizmów i takich działań ustawodawcy jest wpłynięcie na zwiększenie frekwencji wyborczej. Warte podkreślenia jest to, że jest to funkcja oczekiwana, ale wydaje się wysoce problematyczna.

Dokonując weryfikacji powyższej tezy, czynię to w szerszym kontekście ewolucji systemu polskiego prawa wyborczego, zmian zachodzących w rozumieniu i interpretacji przez doktrynę zasady powszechności wyborów. Kwestią o ogromnym znaczeniu, bo mającą wpływ na polskie prace i toczącą się debatę, stanowi problematyka doświadczeń zagranicznych z wprowadzaniem alternatywnych procedur głosowania.

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Jako podstawę do rozważań w niniejszej pracy przyjąłem układ problemowy.

W pierwszym rozdziale została przedstawiona ogólna definicja i kategoryzacja alternatywnych procedur głosowania. Pomocny w tym był przede wszystkim przegląd różnorodnych dokumentów o charakterze międzynarodowym, które poruszają problematykę tych procedur, a także wskazują standardy ich stosowania. Dążyłem do zarysowania w tym rozdziale problematyki potencjalnych funkcji alternatywnych procedur głosowania, a w szczególności oznaczenia zagadnień dla dalszej analizy.

W rozdziale drugim omówiona została problematyka alternatywnych procedur głosowania stosowanych w różnych państwach. Zgodnie z systematyką zaproponowaną w rozdziale pierwszym szczegółowo omówione zostały kolejno

poszczególne procedury. Na podstawie działań podejmowanych w różnych państwach został sformułowany wniosek odnośnie do funkcji alternatywnych procedur głosowania. Ustalenia odnoszą się do tezy głównej pracy i pozwalają wskazać na jej trafność.

W trzecim rozdziale skupiłem się, utrzymując co do zasady podział zastosowany w rozdziale drugim, na przedstawieniu problematyki wprowadzania alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego. Starałem się wskazać na propozycję wiodącą, a także scharakteryzować prace koncepcyjne i legislacyjne, aż do uchwalenia aktu zwieńczającego ten długi proces – Kodeksu wyborczego ujmując najważniejsze funkcje oraz oczekiwania wobec kolejno omawianych procedur. Dążyłem również do znalezienia odpowiedzi na pytania, czy w odniesieniu do rozwiązań stosowanych poza granicami kraju i przebiegu prac można mówić o analogii, a także czy i w jakim stopniu doświadczenia zagraniczne wpłynęły na debatę i prace toczące się w Polsce.

W rozdziale czwartym przedstawiłem regulację alternatywnych procedur głosowania zawartą w ustawie Kodeks wyborczy, która weszła w życie 1 sierpnia 2011 roku. Oprócz przedstawienia i oceny regulacji prawnej dodatkowo zaprezentowałem porównawczo również inne funkcjonujące na mocy tego aktu ważne mechanizmy mające na celu stworzenie dodatkowych gwarancji zasady powszechności wyborów. Analizy były szczególnie istotne w kontekście rozważań nad ewolucją tej zasady. Przedstawiłem również problematykę stosowania alternatywnych procedur głosowania w praktyce wyborów parlamentarnych, które odbyły się 9 października 2011 roku.

W rozdziale piątym, z uwzględnieniem wniosków z niniejszej pracy (w tym doświadczeń z innych państw), starałem się odpowiedzieć na zasadnicze pytanie niniejszej pracy i rozstrzygnąć o najważniejszej funkcji alternatywnych procedur głosowania w polskim prawie wyborczym. Zaproponowałem kategoryzację etapów wprowadzania alternatywnych procedur głosowania. Dążyłem również do wskazania perspektywy ich rozwoju w bliższej i dalszej przyszłości.

Pragnę wyrazić nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do uporządkowania i lepszego zrozumienia tematyki, która w piśmiennictwie nie została jak dotąd w kompleksowy sposób zbadana. Wierzę, że ustalenia w niej dokonane mogą stać się zaczątkiem dla dalszych badań i dyskusji dotyczących tej ciekawej problematyki.

Na koniec chciałbym skorzystać z miłego przywileju złożenia podziękowań osobom, które pomogły w przygotowaniu niniejszej książki. Dziękuję panu profesorowi Andrzejowi Sokali za inspirację, konsultacje i uwagi. Recenzentowi, panu profesorowi Markowi Chmajowi, a także moim koleżankom i kolegom, uczestnikom seminariów odbywających się w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, dziękuję za cenne wskazówki, które z pewnością korzystnie wpłynęły na kształt niniejszego opracowania. Dziękuję moim współpracownikom – ekspertom zaangażowanym w projekt ACE Electoral Knowledge Network, za umożliwienie dotarcia do cennych materiałów zagranicznych, a także panu ministrowi Kazimierzowi Wojciechowi Czaplickiemu, szefowi Krajowego Biura Wyborczego, za pomoc w uzyskaniu dokumentów dotyczących prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie. Wreszcie dziękuję mojej rodzinie: rodzicom za wsparcie, Piotrowi za pomoc i cenne wskazówki redakcyjne, Annie za edycję tekstu i cierpliwość.

Rozdział 1

CHARAKTERYSTYKA ALTERNATYWNYCH PROCEDUR GŁOSOWANIA

1.1. W kręgu definicji alternatywnych procedur głosowania

System prawa wyborczego reguluje procedury głosowania, a więc zasady technicznej czynności oddawania głosu. W szczególności po upowszechnieniu czynnego prawa wyborczego wśród szerokich grup społecznych, a także wraz z rozwojem standardów demokratycznych i tajnych¹ wyborów² konieczne stało się prawne zagwarantowanie takiego modelu oddawania głosu, aby zapewnić wyborcom możliwość nieskrępowanego wyrażania swoich preferencji. Podstawowa procedura udziału w głosowaniu w czasach nowożytnych polega na udaniu się osobiście do wskazanego lokalu wyborczego (miejsca głosowania) i oddaniu głosu, początkowo poprzez przekazanie swoich preferencji ustnie, w późniejszym czasie pisemnie³. Wraz z rozwojem standardów tajnego głosowania zaczęto udoskonalać techniczne kwestie związane z tą procedurą, co znalazło

¹ Z. Cibochowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. III, Warszawa 1933, s. 147, za: G. Kryszewski, *Tajność głosowania w wyborach parlamentarnych*, [w:] P. Mikula, J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, A. Opalek (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*, Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, Kraków 2007.

² Szerzej G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 222.

³ D.W. Jones, *A Brief Illustrated History of Voting*, <http://homepage.cs.uiowa.edu/~jones/-voting/pictures/> (dostęp: 14.10.2012).

odzwierciedlenie w kolejnych regulacjach prawnych, w których szczegółowo określano wymagane dla ważności głosowania elementy, które do czynności głosowania bezpośrednio się odnosiły, w tym sposób zachowania wyborcy w lokalu (punkcie) wyborczym, czy właściwe przygotowanie miejsca do głosowania (np. zastosowanie urny wyborczej)⁴.

Początkowo czynne prawo wyborcze było kierowane do ograniczonej grupy uprzywilejowanych osób (obywateli). Wraz z rozwojem demokracji przedstawicielskiej i dynamicznymi procesami społeczno-politycznymi prawo udziału w wyborach stawało się coraz bardziej powszechne, w kolejnych etapach uzyskiwały je nierzadko wielomilionowe rzesze obywateli (przykładem jest proces uzyskiwania czynnego prawa wyborczego przez kobiety, co w niektórych państwach europejskich nastąpiło dopiero w drugiej połowie XX wieku). W kontekście tak kardynalnych zmian ustawodawca w wielu państwach, również z powodu braku doświadczeń, nie przywiązywał zbyt dużej wagi do kwestii uważanych długo za drugoplanowe – jaką było np. zapewnienie gwarancji faktycznego korzystania z uzyskanego czynnego prawa wyborczego. Normy prawne wskazywały wówczas zdecydowanie częściej wyłączenia i ograniczenia zasady powszechności (poprzez wprowadzanie m.in. cenzusów wyborczych, zasad domicylu itp.).

Z czasem jednak wykształcił się i zyskał na znaczeniu pogląd wskazujący, że w celu zagwarantowania udziału w głosowaniu możliwie szerokiej grupie uprawnionych wyborców prawo wyborcze powinno stosować wiele konstrukcji dotyczących różnorodnych kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z przeprowadzaniem wyborów. Należy wymienić wśród nich dogodne dla wyborców terminy głosowania (w dzień wolny od pracy), czas jego przeprowadzania (np. przez dwa dni), aktualizowane rejestry i spisy wyborców, możliwość dowozu osób niepełnosprawnych do lokali wyborczych itp.⁵ Wraz z rozwojem standardów demokratycznych, upowszechnianiem się w obrębie procesu przeprowadzania wyborów coraz bardziej rozbudowanych i dobrze funkcjonujących modeli organizacyjnych, logistycznych, a także z postępem technologicznym opracowano i wprowadzano je do systemu prawa wyborczego (niekiedy sprawdzając przedtem w praktyce).

⁴ A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s.72–74.

⁵ Szerzej: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.

Mechanizmy takie uznawane są za gwarancję wypełniania zasady powszechności wyborów, znajdującej wyraz w dążeniu do umożliwienia uczestniczenia w wyborach wszystkim wyborcom. Szerzej kwestie te zostaną omówione w dalszej części niniejszej pracy, natomiast warto podkreślić, że pogląd taki wynikał ze stopniowej zmiany w interpretacji wspomnianej zasady prawa wyborczego.

Obok wspomnianych wyżej konstrukcji w obszarze gwarancji zasady powszechności wyborów zaczęto rozważać również inny sposób oddawania głosu przez wyborców niż w lokalu wyborczym. Uznano bowiem za uzasadnione dopuszczenie głosowania bez potrzeby fizycznego przybycia wyborcy do punktu wyborczego. W literaturze przedmiotu⁶ techniki takie określane są mianem alternatywnych. Punktem odniesienia dla „alternatywy” jest tradycyjny, podstawowy tryb głosowania w lokalu wyborczym. Istota alternatywnych procedur głosowania polega więc na tym, że w określonych ustawowo przypadkach wyborcy (zwykle ich ściśle oznaczona część, wyborcy należący do wskazanych grup) mogą skorzystać zamiast z procedury podstawowej z innej, alternatywnej dla niej metody oddawania głosu.

W polskiej literaturze i ekspertyzach odnaleźć można różne określenia: alternatywne techniki oddawania głosu, sposoby oddawania głosu, metody głosowania, wreszcie procedury oddawania głosu bądź głosowania. Ta pozorna różnorodność nie jest absolutnie polską specyfiką, różna terminologia jest bowiem charakterystyczna dla piśmiennictwa np. anglojęzycznego. Najczęściej w polskiej literaturze przedmiotu stosowane jest pojęcie alternatywnych sposobów głosowania. Pojęcie „sposób głosowania” ma jednak dość szeroki zakres i obejmuje różnorodne aspekty, np. sam fakt uczestniczenia w głosowaniu. Zgadzić się należy z Krzysztofem Skotnickim, że pojęcie to może być odnoszone do kwestii zachowania wyborcy w lokalu wyborczym, a w szczególności sposobu wskazywania przez niego swojej preferencji, a więc fizycznego zakreslania znaku X w określonym miejscu na karcie do głosowania. Taką interpretację sugeruje m.in. tytuł rozdziału 19 w ustawie z 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP⁷, który brzmi: „Sposób głosowania i warunki ważności głosu”. W obowiązującej obecnie i regulującej materię wyborczą

⁶ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 13.

⁷ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, DzU nr 190, poz. 1360 z późn. zm.

ustawie Kodeks wyborczy ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie osobnej jednostki redakcyjnej, która obejmowałaby alternatywne procedury, więc nie można jeszcze przesądzić o ustawowej ich nazwie. Techniki te zostały bowiem ujęte w osobnych rozdziałach. Pewną, jedynie pośrednią, wskazówkę można odnaleźć w regulacji dotyczącej procedur informowania wyborców niepełnosprawnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o różnych kwestiach związanych z wyborami. Jedną z takich kwestii ma być informacja o „warunkach i formach głosowania” (art. 37a § 1 pkt 6) odnosząca się w oczywisty sposób również do możliwości oddawania głosu przez wyborców niepełnosprawnych (korespondencyjnie lub przez pełnomocnika). Warto podkreślić, że nieco odmienne nazewnictwo zaprezentował Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20 lipca 2011 roku wskazał „formy oddawania głosu”⁸.

W niniejszej pracy, dla porządku, stosuję dla przedstawianych konstrukcji prawnych nazwę „alternatywne procedury głosowania”. Uważam, że jest to terminologia najbardziej adekwatna i jednocześnie wystarczająco wąsko i jednoznacznie wskazująca zakres nazwy. Wydaje się, że podobnego zdania jest Grzegorz Kryszewski⁹ również operujący pojęciem procedury głosowania. Słownik Języka Polskiego określa procedurę jako „unormowany przepisami, zwyczajami sposób przeprowadzania, załatwiania jakiejś sprawy, tok, tryb, przebieg czegoś”¹⁰. Określenie to stanowić będzie również prostą konsekwencję nazewnictwa stosowanego we wcześniejszych moich publikacjach. Wprowadziłem je bowiem i stosowałem od 2004 roku w kilkunastu wcześniejszych publikacjach poświęconych tej problematyce.

Być może w najbliższych pracach legislacyjnych mających na celu nowelizację Kodeksu wyborczego wprowadzony zostanie (postulowany przez doktrynę i praktyków) osobny, większy rozdział poświęcony tylko tym procedurom, a przy tej okazji zostanie ujednolicone nazewnictwo.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K9/11.

⁹ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 217. Jak się wydaje, duży wpływ na przyjęcie tej terminologii ma nazewnictwo anglojęzyczne, gdzie powszechnie stosowane jest pojęcie *voting procedures* zarówno w tekstach źródłowych, jak i w tłumaczeniach aktów prawnych, np. ustawa z dnia 12 czerwca 2002 r., Riigikogu Election Act (tekst ustawy w języku angielskim), <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/EE/estonia-riigikogu-parliament-election-act-2002-as/view> (dostęp: 14.06.2012).

¹⁰ *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 1996.

1.2. Kategoryzacja alternatywnych procedur głosowania

W ustawodawstwie wyborczym można wyróżnić cztery zasadnicze alternatywne procedury głosowania: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne, a także przy wykorzystaniu mobilnej urny wyborczej. Wszystkie te konstrukcje przewidują umożliwienie wyborcy oddania głosu bez konieczności udania się przez niego do lokalu wyborczego.

Poniżej przedstawiono, celem wprowadzenia, krótkie charakterystyki każdej z procedur (dokładniej zostaną zanalizowane w dalszej części pracy). Pozwolą one na określenie różnic występujących pomiędzy konstrukcjami i zaprezentowanie pewnych specyficznych ich cech.

Procedura głosowania przez pełnomocnika (to określenie stosowane w polskim prawie wyborczym¹¹, we wcześniejszych pracach koncepcyjnych i naukowych była nazywana również procedurą głosowania przez przedstawiciela, w języku angielskim: *proxy voting*, w języku francuskim: *procurement*) opiera się na założeniu, że wyborca, który z różnych przyczyn nie jest w stanie (bądź nie chce) udać się do lokalu wyborczego i oddać głos osobiście, upoważnia innego wyborcę do zagłosowania w jego imieniu. Procedury ustanawiania pełnomocnika różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach, zwykle jednak doniosłość pełnomocnictwa jest poświadczana w sposób urzędowy, a pełnomocnik dysponuje specjalnym aktem pełnomocnictwa, który przedstawia właściwej komisji wyborczej. Pełnomocnik na podstawie udzielonego (i potwierdzonego stosownym aktem) pełnomocnictwa udaje się do lokalu wyborczego, pobiera kartę do głosowania, wypełnia ją i wrzuca do urny (na ogólnych dla wszystkich wyborców zasadach).

Kolejną alternatywną procedurą głosowania jest głosowanie korespondencyjne. Wyborcy, którzy wyrażają wolę skorzystania z niej (a najczęściej również spełniają dodatkowe przesłanki), otrzymują na wskazany adres (miejsce zamieszkania, pobytu) z właściwej komisji wyborczej (lub urzędu) przesyłkę z materiałami wyborczymi (najczęściej pocztą, firmą kurierską bądź doręczoną przez upoważnionego pracownika urzędu, gońca). Z reguły w jej skład wchodzi dwie koperty (duża i mniejsza), karta do głosowania i (w niektórych systemach

¹¹ W kolejnych ustawach wyborczych, m.in. w Kodeksie wyborczym.

prawa wyborczego) zaświadczenie o uprawnieniu do głosowania (ewentualnie oświadczenie o tajnym i osobistym oddaniu głosu). Wyborca, który otrzymuje materiały, wypełnia kartę do głosowania, po czym umieszcza ją w mniejszej kopercie (bez żadnych oznaczeń) i (wraz z zaświadczeniem/oświadczeniem) umieszcza w większej kopercie, następnie wysyła pocztą na adres właściwej komisji wyborczej (urzędu). Musi oczywiście zachować określone terminy, aby przesyłka dotarła do celu przed zakończeniem głosowania. Pracownicy organu wyborczego (urzędu) po otwarciu zewnętrznej koperty (sprawdzeniu i odnotowaniu w spisie wyborców danych zawartych w zaświadczeniu/oświadczeniu) wrzucają do urny zaklejoną mniejszą kopertę z kartą wyborczą.

Warto podkreślić, że stosuje się wiele różnych nazw tej procedury, wynikających głównie z jej powiązania z usługami operatorów pocztowych. Używa się więc często w polskiej literaturze przedmiotu, a także np. w uzasadnieniach do projektów ustaw pojęć: głosowanie pocztowe, listowne, przez pocztę. Niewątpliwie pewien wpływ na takie nazewnictwo miały nazwy tej procedury używane w ustawodawstwie innych państw, a które charakteryzują się różnorodnością (np. w języku angielskim używa się pojęć: *postal voting*, *voting-by-post*, *voting by mail* itp.). Nie jest to jednak moim zdaniem trafne nazewnictwo, ponieważ omawiana procedura nie zawsze opiera się na współpracy z operatorem pocztowym lub polega na niej tylko częściowo, pozostawiając wyborcy decyzję co do drogi zwrotu przesyłki (np. kurierem, ale również z pomocą innego wyborcy). Dlatego też jako najpełniej oddającą charakter procedury uważam nazwę „głosowanie korespondencyjne”¹². Pod taką nazwą funkcjonuje ona w polskim prawie wyborczym.

Wyróżnić można również procedurę głosowania wyłącznie korespondencyjnego (*all-postal voting*), która różni się od opisanej powyżej formuły tym, że z zasady pakiety wyborcze otrzymują na adres miejsca zamieszkania (pobytu) wszyscy wyborcy automatycznie (bez konieczności złożenia uprzednio takiego wniosku ani nawet wyrażenia w jakikolwiek sposób woli udziału w głosowaniu). Ta formuła stosowana jest niezwykle rzadko, ale w skrajnych przypadkach (m.in. w amerykańskim stanie Oregon i Waszyngton) jest to jedyna obowiązująca procedura udziału w głosowaniu (możliwość oddawania głosu w lokalach

¹² I konsekwentnie stosuję to nazewnictwo m.in. J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52. Podobnego zdania jest Krzysztof Skotnicki: K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009.

wyborczych została tam zlikwidowana). Powstaje jednak wówczas wątpliwość, czy procedura w takim kształcie może być uznawana za alternatywną – skoro nie występuje tak ważna, charakterystyczna cecha jak gwarantowanie wyborcom kilku (co najmniej dwóch) procedur głosowania. Między innymi brak alternatywy był powodem odrzucenia procedury po fazie testów na ograniczonym obszarze wyborczym przez ustawodawcę brytyjskiego (o czym będzie mowa w dalszej części pracy)¹³.

Kolejną alternatywną procedurą jest głosowanie elektroniczne (w języku angielskim *electronic voting*, w skrócie *e-voting*). Chciałbym uczynić jednak ważne zastrzeżenie. Definicja głosowania elektronicznego jest bardzo szeroka i obejmuje użycie technologii elektronicznych w procedurach związanych z wyborami, przy czym muszą one obejmować co najmniej akt oddawania głosu. Zgodnie z tym szerokim zakresem definicji głosowanie elektroniczne obejmuje:

- 1) głosowanie za pomocą maszyny elektronicznej (znanej także pod polską nazwą „głosomatu”) w lokalu wyborczym (lub w punkcie wyborczym, np. kioskach wyborczych),
- 2) głosowanie z użyciem osobistego komputera podłączonego do sieci internetowej,
- 3) głosowanie za pomocą telefonu komórkowego (z wykorzystaniem wiadomości tekstowej),
- 4) głosowanie za pomocą interaktywnej telewizji¹⁴.

Nie wszystkie wymienione powyżej techniki wchodzące w skład definicji głosowania elektronicznego mogą być rozpatrywane jako alternatywne procedury głosowania. Z pewnością nie jest taką procedurą głosowanie z wykorzystaniem głosomatów, ponieważ wymaga od wyborcy osobistego udania się do lokalu wyborczego (lub innego, wskazanego punktu). Natomiast głosowanie z wykorzystaniem internetu, telefonu komórkowego, czyli technik zdalnych pozwalających oddawać głos w miejscu zamieszkania (lub nawet aktualnego pobytu), w pełni odpowiada charakterystyce alternatywnych procedur głosowania. Podobnie zdalne głosowanie z zastosowaniem interaktywnej telewizji (choć jest to

¹³ *Delivering democracy: the future of postal voting*, London 2004, s. 2.

¹⁴ *The implementation of electronic voting in the UK. Research summary*, London 2002, K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.

rozwiązanie używane w marginalnym wymiarze, które nie wyszło poza fazę rozważań teoretycznych i nielicznych testów).

Warto wyraźnie podkreślić to rozróżnienie, ponieważ ma ono kardynalne znaczenie dla rozważań podejmowanych w niniejszej pracy. W odniesieniu do problematyki alternatywnych procedur głosowania nie będzie bowiem rozpatrywane wykorzystanie głosomatów (choć jest to najpopularniejsza i najszerzej stosowana na świecie forma *e-votingu*¹⁵), natomiast uwaga zostanie skupiona na elektronicznych technikach zdalnego oddawania głosu i w takim, węższym kontekście będzie rozumiane dalej pojęcie „głosowanie elektroniczne”.

Kolejną alternatywną procedurą głosowania jest mobilna urna wyborcza (znana również pod potoczną nazwą „wędrującej”, „latającej” lub „przenośnej urny wyborczej”; w polskim prawie wyborczym stosowane są nazwy „urna pomocnicza”, „druga urna wyborcza”, w języku angielskim m.in.: *mobile polling station*). Zgodnie z tą procedurą do miejsca zamieszkania (lub pobytu) wyborcy¹⁶ udaje się kilku członków komisji wyborczej z niewielką, przenośną urną wyborczą i materiałami wyborczymi (w tym kartami do głosowania). Wyborca po określeniu swoich preferencji, wrzuca kartę do urny. Z reguły do skorzystania z możliwości głosowania we własnym domu uprawnione są tylko wyraźnie określone grupy wyborców, którzy muszą zgłosić wniosek o zastosowanie tego trybu głosowania we właściwej komisji wyborczej (urzędzie) i w ustawowo określonym terminie. Umożliwia to przygotowanie listy osób, do których ma się udać komisja.

Dla uporządkowania kategorii alternatywnych procedur głosowania należy podkreślić, że w mojej opinii nie powinna być do nich zaliczana inna konstrukcja prawa wyborczego, a mianowicie głosowanie przedterminowe. Ten tryb umożliwia oddawanie głosów w lokalach wyborczych lub innych wskazanych

¹⁵ Jest to bardzo ciekawa i złożona tematyka, która jednak wykracza poza ramy niniejszej pracy. Polecam: P. Uziębło, *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), również: T. Bittiger, *Innovative technology and its impact on electoral process*, [w:] Voter turnout in Western Europe since 1945, Stockholm 2004, S. Sheridan, *Evaluation of the electronic voting trial for blind and sight inspired electors at the 2007 Federal Election. Final report*, Guram 2008, J.R. Filho, C.J. Alexander, L.C. Batista, *E-voting in Brazil – the risk to democracy*, [w:] R. Krimmer (red.), *Electronic Voting 2006, GI Lecture Notes in Informatics*. Bonn 2006.

¹⁶ W ustawach wyborczych niektórych państw (np. Estonii) procedura ta nazywana jest w związku z tym głosowaniem w domu (*home voting*). Szerzej: ustawa z dnia 12 czerwca 2002 r., Riigikogu Election Act (tekst ustawy w języku angielskim), <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/EE/-estonia-riigikogu-parliament-election-act-2002-as/view> (dostęp: 14.06.2012).

miejscach w pewnym, zwykle dłuższym okresie (np. kilkunastu dni) przed dniem wyborów. Rozwiązanie umożliwia skuteczne oddanie głosu przez tych wyborców, którzy z różnych przyczyn nie będą mogli uczynić tego we właściwym dniu wyborów. W odróżnieniu od alternatywnych procedur głosowania głosowanie przedterminowe w swojej istocie nie umożliwia wyborcy oddawania głosu w miejscu zamieszkania (pobytu), jedynie zapewnia inny (z założenia dogodniejszy) termin udania się do punktu wyborczego. Jest to uznawane za dodatkową gwarancję powszechności wyborów i ułatwienie dla wyborców.

Często jednak (przy skrajnie szerokiej interpretacji) procedura ta jest łączona z procedurą głosowania korespondencyjnego. Wpływ na taki pogląd mają w mojej ocenie dwa czynniki. Po pierwsze, szczególnie w źródłach amerykańskich głosowanie korespondencyjne jest rozpatrywane w wielu analizach nie tyle jako samodzielna instytucja, ale jako mechanizm mieszczący się w szerokim zakresie pojęcia głosowania przedterminowego. Wyborca głosujący korespondencyjnie w takim ujęciu i zgodnie z tą interpretacją oddaje bowiem głos „przed terminem” wyborów. Głosowanie przedterminowe dzieli się więc zgodnie z tym poglądem na głosowanie przedterminowe osobiste w lokalu wyborczym, a także głosowanie zdalne – korespondencyjne¹⁷. Innym czynnikiem, który wpływa na rozpatrywanie obu procedur łącznie jest organizacyjne i logistyczne ich łączenie. W ramach głosowania przedterminowego w niektórych systemach prawa wyborczego przewidywane jest organizowanie działających przed dniem wyborów punktów wyborczych w urzędach pocztowych. Jest to tryb stosowany w państwach skandynawskich, a także m.in. na Litwie i w Estonii. Warunkiem koniecznym właściwego i w pełni bezpiecznego działania instytucji głosowania przedterminowego jest ścisła współpraca pomiędzy organami wyborczymi a urządami pocztowymi, które przejmują na pewien okres część kompetencji komisji wyborczej. Przykładowo, na Litwie zgodnie z tamtejszą ordynacją wyborczą z 2000 r. głosowanie przedterminowe odbywa się w urzędzie pocztowym¹⁸ w godzinach pracy, a rozpoczyna się piątego dnia przed dniem wyborów. Procedura ta, co warto podkreślić, jest jednak w sposób zasadniczy zbliżona do standardowej procedury oddawania głosu w lokalu wyborczym. Nad właściwym

¹⁷ M.A. Barreto, M.J. Streb, M. Marks, F. Guerra, *Do absentee voters differ from polling place voters?*, „Public Opinion Quarterly” Vol. 70, No. 2, 2006.

¹⁸ R. Grabowski, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Litewskiej*, [w:] S. Grabowska, K. Skłodowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Zakamycze 2006, s. 220.

przebiegiem głosowania czuwa we współpracy z okręgową komisją wyborczą naczelnik urzędu pocztowego. Dysponuje on materiałami wyborczymi (karty do głosowania, obwieszczenia, koperty), a także spisem osób uprawnionych do głosowania. W urzędzie pocztowym zostaje również przygotowane specjalne pomieszczenie, w którym wyborcy mogą z zachowaniem zasad tajności oddać głos, po czym podobnie jak w przypadku głosowania korespondencyjnego koperta z kartą do głosowania jest zaklejana w większej kopercie i adresowana do właściwej komisji wyborczej. Warto podkreślić, że wszyscy pracownicy poczty zaangażowani w obsługę głosowania muszą się legitymować certyfikatem wydanym przez komisję wyborczą, a ich praca może być dodatkowo nadzorowana przez przedstawicieli komisji i obserwowana przez mężów zaufania komitetów wyborczych.

1.3. Potencjalne funkcje alternatywnych procedur głosowania

Krótką charakterystyka najważniejszych alternatywnych procedur głosowania sugeruje wyraźnie, że ich głównym celem jest zapewnienie wyborcom możliwości oddawania głosu w miejscu zamieszkania lub pobytu bez konieczności udania się fizycznie do lokalu wyborczego (punktu wyborczego). Oczywiście poszczególne procedury różnią się między sobą. Chciałbym zwrócić uwagę, że głosowanie korespondencyjne i głosowanie elektroniczne zdalne zapewniają możliwość oddania głosu co do zasady w miejscu pobytu lub zamieszkania i techniczną procedurę przekazania go (z pomocą „tradycyjnej” technologii fizycznego przesyłania bądź elektronicznej – z wykorzystaniem sieci internetowej lub telekomunikacyjnej) do organu wyborczego. W odniesieniu do głosowania przez pełnomocnika przyjmuje się, że preferencja wyborcy jest przekazywana w miejscu zamieszkania (pobytu), choć fizycznie głos oddaje pełnomocnik w lokalu wyborczym, formalnie na tych samych zasadach co pozostali wyborcy. W odniesieniu do mobilnej urny wyborczej dystans do lokalu wyborczego jest likwidowany w specyficzny sposób – poprzez dostarczenie urny wyborczej do wyborcy.

Powyższa charakterystyka sugeruje, że najważniejszym, priorytetowym celem wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania do prawa wyborczego jest zapewnienie wyborcom ułatwień w oddawaniu głosu. W szczególności są

one istotne dla osób, które nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego lub napotykać w tym bardzo poważne trudności. Procedury te są więc jedną z instytucjonalnych gwarancji zasady powszechności wyborów, rozumianych jak konstrukcje prawne, mające na celu usunięcie barier i wykluczeń, a przez to umożliwienie uczestniczenia w głosowaniu jak największej liczbie uprawnionych obywateli.

Obserwując jednak przebieg wieloletniej debaty na temat wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego, odnieść można było wrażenie, że były one w fazie prac koncepcyjnych postrzegane jako mechanizmy wpływające na poziom frekwencji wyborczej, a więc na liczbę biorących udział w głosowaniu w stosunku do ogólnej liczby uprawnionych do głosowania¹⁹. Kwestia ta znajduje również odbicie w dyskusjach eksperckich, a także w pracach legislacyjnych (m.in. w wystąpieniach posłów, senatorów, w uzasadnieniach projektów ustaw itp.). Alternatywne procedury głosowania postrzegane i analizowane przez dość wąski pryzmat zjawiska frekwencji wyborczej miały w licznych opiniach stać się ważnym remedium na niski jej poziom, co dodawało dynamiki postulatom ich wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa, jednak powodowało również liczne głosy krytyczne, które wpływ taki negowały.

Funkcje alternatywnych procedur głosowania w obliczu ogromnych oporów polskiego ustawodawcy nie były jednoznaczne. W licznych wypowiedziach i publikacjach z zakresu prawa konstytucyjnego czy politologii pojawiały się opinie stawiające w tym kontekście znak równości pomiędzy gwarancją zasady powszechności a zwiększaniem ogólnego poziomu frekwencji wyborczej²⁰. To połączenie i uproszczenie rodziło jednak, jak się wydaje, konsekwencje o ogromnym znaczeniu – negacja bowiem lub brak dowodów na bezpośredni wpływ alternatywnych procedur na poziom frekwencji wyborczej powodowały wśród części uczestników debaty odrzucenie potrzeby ich wprowadzenia. Uznawano je za bezzasadne wobec kosztów zarówno w wymiarze prawnym (potencjalne naruszenie podstawowych zasad wyborów: tajności, bezpośredniości czy równości), organizacyjnym (bezpieczeństwo, nowe wyzwania logistyczne) czy finansowym (koszty przeprowadzania wyborów). Brak określenia rzeczywistej funkcji

¹⁹ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 35.

²⁰ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 222.

alternatywnych procedur głosowania przyczynić się mógł do ogromnych oporów ustawodawcy, a przez to wyjątkowo długiego i trudnego procesu wprowadzania ich do polskiego prawa wyborczego.

Należy podkreślić, że przez wiele lat brak było w Polsce kompleksowych badań opinii społecznej poświęconych problematyce technicznego udziału w głosowaniu, w tym stosowania procedur głosowania, co powodowało, że liczne analizy i ekspertyzy były formułowane *ex cathedra* na podstawie intuicyjnego przekonania autorów o wpływie (bądź jego braku) procedur alternatywnych na frekwencję wyborczą.

Na wyklarowanie debaty toczącej się w Polsce nie wpłynęły również doświadczenia innych państw. Co więcej, wydaje się, że przyczynić się one mogły do pogłębienia chaosu pojęciowego, ponieważ ustawodawcy wielu państw, szczególnie w ostatnim dwudziestoleciu, podejmowali szeroko zakrojone i spektakularne działania polegające na adresowaniu niektórych alternatywnych procedur głosowania do wszystkich wyborców. Prace te charakteryzowały się przy tym różnorodnością stosowanych procedur. Wskazywano wiele ich funkcji, wśród których zwiększenie frekwencji wyborczej, szczególnie w kolejnej fazie prac, na przełomie XX i XXI wieku, było bardzo istotne, stając się wręcz zasadniczą osią debaty. Warto wspomnieć głośny artykuł wybitnej brytyjskiej badaczki systemów wyborczych Pippy Norris, która zastanawiała się w kontekście rozwoju alternatywnych procedur głosowania, czy nowe technologie zwiększą frekwencję wyborczą²¹. Jednak doświadczenia te, w szczególności przedstawiane w wyrzutowy sposób, mogły prowadzić do wniosków powierzchownych lub wręcz mylnych.

W polskiej debacie eksperckiej i – szerzej – publicznej trudno mówić o pełnej jednolitości i konsekwencji w formułowaniu postulatów wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania do prawa wyborczego. Dotyczyło to, jak się wydaje, zarówno wyboru konkretnej procedury (procedur) jako najbardziej pożądanej i rekomendowanej do wprowadzenia, jak i zakresienia kręgu ich adresatów. Niekiedy do tych procedur błędnie zaliczano m.in. instytucję głosowania dwudniowego czy też wykorzystywanie elektronicznych maszyn do głosowania (głosomatów).

²¹ P. Norris, *Will new technology boost turnout? Experiments in e-Voting and all-postal voting in British local elections*, [w:] Voter turnout in Western Europe since 1945, Stockholm 2004.

W efekcie wspomnianych powyżej zjawisk pojawił się w pewien chaos w opisie tej tematyki. Brak było kompleksowej analizy rzeczywistych celów wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego i ich zakładanych funkcji. Wymaga uporządkowania i przedstawienia dyalemat, czy głównym celem ustawodawcy dla wprowadzania tych procedur było wzmocnienie gwarancji zasady powszechności wyborów, czy też przede wszystkim stworzenie narzędzi bezpośredniego wpływu na zwiększenie (niskiego w naszym kraju²²) poziomu frekwencji wyborczej. Czy możliwe jest wskazanie pojęciowej granicy pomiędzy oboma wymienionymi wyżej celami? A może oba mogą być sformułowane i występować łącznie lub przynajmniej wzajemnie się nie wykluczają?

1.4. Alternatywne procedury głosowania w dokumentach międzynarodowych

W dalszej części moich rozważań chciałbym przedstawić wybrane dokumenty międzynarodowe, które odnoszą się do problematyki alternatywnych procedur głosowania. Mają one różny charakter, tematykę tę bowiem poruszają zarówno obowiązujące umowy międzynarodowe (m.in. konwencje), jak też zalecenia czy kodeksy dobrych praktyk przyjęte przez organizacje międzynarodowe i niemające mocy obowiązujących państwa norm prawnych. Wreszcie niektóre dokumenty mają charakter deklaracji sygnowanych przez organizacje międzynarodowe, jak również m.in. organizacje pozarządowe²³.

Ich analiza pozwoli zarysować sposób i zakres rozpatrywania tych procedur w środowisku międzynarodowym. Wskazane dokumenty ułatwią badania, przede wszystkim sposobu postrzegania alternatywnych procedur głosowania i pozycjonowania ich w określonym kontekście procesu wyborczego w systemach prawa wyborczego innych państw i Polski. Dokumenty te z założenia mają bezpośrednio lub pośrednio wpływać na ustawodawstwo krajowe, więc zarysowanie tej problematyki w tym miejscu pracy wydaje mi się szczególnie istotne.

Dużo uwagi problematyce stosowania alternatywnych procedur głosowania poświęciła w swoich pracach Rada Europy. Doniosłą rolę w określeniu

²² M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6.

²³ W tym organizacje pozarządowe działające w środowisku międzynarodowym, jak m.in. IFES.

kwestii regulacji prawnej wyborów jako przedmiotu szczególnego zainteresowania Rady miało Zgromadzenie Parlamentarne, które podjęło przede wszystkim działania mające na celu zebranie dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich RE, stosowanych rozwiązań i ich dogłębną analizę. Dążono do wypracowania standardów demokratycznego systemu wyborczego i określenia najważniejszych kryteriów, jakie powinny spełniać instytucje prawa wyborczego, by odpowiadały zasadzie wolnych wyborów, a także do sformułowania praktycznych zaleceń w tym zakresie.

Dynamiczne zmiany w prawie wyborczym, jakie zachodziły w wielu państwach członkowskich Rady Europy w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku, odnosiły się w szczególności do problematyki szerokiego stosowania alternatywnych technik oddawania głosu. Rada Europy w swoich pracach analitycznych badała przyczyny i cele, jakie wówczas przyświecały ich rozwojowi. Przede wszystkim procedury takie zostały ocenione jako dopuszczalne na mocy obowiązującego prawa, w analizach podkreślano podstawę ich stosowania, m.in. na mocy art. 3 protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁴. Odnosnie do potencjalnych funkcji alternatywnych procedur głosowania w opracowaniach RE wymieniano ich kilka. W szczególności „przyjmowano do wiadomości” założenia prezentowane w wielu państwach, że wprowadzenie takich „wygodnych” dla wyborców mechanizmów wpłynie bezpośrednio na poziom frekwencji wyborczej, znacząco go zwiększając. Z drugiej strony w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy podkreślano niejako tradycyjny cel tych instytucji – wypełnianie gwarancji powszechności wyborów poprzez umożliwienie uczestnictwa w głosowaniu osobom napotykającym w tej mierze problemy organizacyjne i techniczne. Powodowało to pomieszanie pojęciowe, a nawet wprowadzenie równości pomiędzy wspomnianymi funkcjami i celami wprowadzania alternatywnych procedur głosowania.

Bardzo wyraźny wpływ na podjęcie rozważań oraz sposób postrzegania przez organy Rady Europy alternatywnych procedur głosowania miały ówczesne działania kilku państw członkowskich, gdzie pod hasłami zwiększania frekwencji wyborczej podjęto reformy mające na celu umożliwienie korzystania z nich przez wszystkich wyborców. Tego rodzaju inicjatywy spowodowały zwrócenie uwagi Rady Europy przede wszystkim na kwestie zapewnienia bezpieczeństwa,

²⁴ Szerzej: J. Jaskiernia, *Alternatywne sposoby głosowania w świetle prac instytucji systemu Rady Europy*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.