

PRZEGLĄD WYBORCZY

*

Biuletyn informacyjny

3-4/2007



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Alicja Kicińska

Marcin Lisiak

Redakcja - Kazimierz Wojciech Czaplicki, kierownik Biura

Skład komputerowy – Grzegorz Gąsior

Oddano do druku - 15 maja 2007 r.

Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” Krajowe Biuro Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie

www.pkw.gov.pl

SPIS TREŚCI

	Str.
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	5
* Wybory przedterminowe do Sejmiku Województwa Podlaskiego	5
* Wybory do organów samorządu terytorialnego w toku kadencji rad	6
* Ważność wyborów uzupełniających do Senatu RP w okręgu nr 33	6
* Wyjaśnienia i opinie	7
* Konferencja naukowa na temat alternatywnych sposobów głosowania	8
* Informacje prawne i bieżące	32

POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 13 marca oraz 2 i 23 kwietnia 2007 r.

- * Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 19 marca 2007 r. zarządził na dzień 20 maja 2007 r. wybory przedterminowe do Sejmiku Województwa Podlaskiego (Dz.U. Nr 49, poz. 323).

Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z przepisami Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zaopiniowała kalendarz wyborczy do rozporządzenia oraz zapewniła nadzór i pomoc w przeprowadzeniu wyborów.

- Wyjaśniła zwłaszcza, w związku z wątpliwościami co do trybu powołania obwodowych komisji wyborczych w wyborach przedterminowych do sejmiku województwa - iż komisje te powinny zostać powołane przez powiatowe komisje wyborcze, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej dotyczących powoływania komisji obwodowych oraz uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 września 2006 r. w sprawie sposobu zgłaszania kandydatów na członków komisji wyborczych, wzoru zgłoszenia oraz zasad powoływania terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic m. st. Warszawy (M.P. Nr 61, poz. 641 i Nr 68, poz. 701 oraz z 2007 r. Nr 5, poz. 67). Zaleciła jednocześnie Komisarzowi Wyborczemu w Białymstoku opracowanie i podanie do publicznej wiadomości, niezwłocznie po zarządzeniu wyborów, w internecie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji:
 - o tworzeniu komitetów wyborczych i zgłaszaniu list kandydatów na radnych oraz o grupowaniu list kandydatów;
 - o zgłoszeniu kandydatów na członków komisji wyborczych;
 - o zasadach prowadzenia gospodarki finansowej i sprawozdawczości komitetów wyborczych.

Informacje te zostały sporządzone i podane na stronie www.pkw.gov.pl. Na stronie tej przypomniano także warunki kandydowania do sejmiku województwa przez radnego gminy lub powiatu wskazując, iż radny może kandydować w wyborach przedterminowych do sejmiku województwa, jednakże zgodnie z art. 8 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 Ordynacji wyborczej można być radnym tylko jednej z rad, natomiast zgodnie z art. 25b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) i odpowiednio art. 21 ust.8 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) mandatu radnego gminy (powiatu) nie można łączyć z członko-

stwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też w razie przypadku wyboru radnego gminy lub powiatu na radnego sejmiku województwa - z chwilą złożenia ślubowania jako radnego sejmiku wygaśnie jego dotychczasowy mandat radnego gminy czy powiatu, zgodnie z art. 190 ust.1 pkt 2a Ordynacji wyborczej. Analogiczne są konsekwencje objęcia mandatu radnego sejmiku województwa przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z art. 27 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym funkcji wójta nie można łączyć z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, zatem zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza prezydenta miasta (Dz.U z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.), mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku uzyskania przezeń mandatu radnego sejmiku województwa wygaśnie z chwilą złożenia ślubowania radnego.

- Do Sejmiku Województwa Podlaskiego jest wybieranych 30 radnych, w 5 okręgach wyborczych. W celu udziału w wyborach zostało zarejestrowanych 21 komitetów wyborczych: jeden koalicyjny komitet wyborczy partii politycznych, 11 komitetów wyborczych partii politycznych, 3 komitety wyborcze organizacji społecznych oraz 6 komitetów wyborczych wyborców. Zgłosiły one łącznie 75 list kandydatów, spośród których zarejestrowano 58 list obejmujących 675 kandydatów.
- * Stosownie do przepisów Ordynacji wyborczej odbywają się przewidziane prawem wybory organów samorządu terytorialnego. W miesiącach marzec - kwiecień 2007 r. zostały przeprowadzone wybory ponowne, uzupełniające i przedterminowe w 164 gminnych jednostkach samorządu terytorialnego w 182 okręgach wyborczych, w tym: wybory ponowne do 8 rad, wybory uzupełniające do 149 rad oraz w 7 gminach wybory przedterminowe wójtów i burmistrzów (szczegółowe informacje są dostępne na www.pkw.gov.pl).
- * Zgodnie z art. 82 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, Sąd Najwyższy w całym składzie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych uchwałą z dnia 21 marca 2007 r. stwierdził ważność wyborów uzupełniających do Senatu przeprowadzonych w dniu 28 lutego 2007 r. w województwie warmińsko-mazurskim w okręgu nr 33. Uchwała jest ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 53, poz. 352 z dnia 28 marca 2007 r.
- Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 2 kwietnia 2007 r. wobec stwierdzenia przez Sąd Najwyższy ważności wyborów rozwiązała Okręgową Komisję Wyborczą w Elblągu i obwodowe komisje wyborcze powołane dla przeprowadzenia wyborów uzupełniających w okręgu nr 33, w związku z wykonaniem ich ustawowych zadań

* Państwowa Komisja Wyborcza udzieliła wyjaśnień i opinii w sprawach stosowania przepisów ustaw wyborczych:

- w zakresie stosowania art. 108 Ordynacji wyborczej wyjaśniła, iż jeżeli w okręgu wyborczym głosowania nie przeprowadza się z powodu zarejestrowania równej liczby radnych wybieranych w tym okręgu wyborczym lub od niej mniejszej, terytorialna komisja wyborcza, zgodnie z art. 108 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, powiadamia wyborców, w drodze obwieszczenia, o przyczynach nieprzeprowadzenia głosowania, a następnie sporządza protokół obsadzenia mandatów radnych bez głosowania oraz protokół z wyborów uzupełniających. Po sporządzeniu protokołów komisja wyborcza sporządza obwieszczenie o obsadzeniu mandatów radnych bez głosowania. Za dzień wyboru radnego, który objął mandat w wyniku wyborów uzupełniających, w których nie przeprowadzono głosowania uznać należy dzień wyborów uzupełniających określony w zarządzeniu wojewody o tych wyborach;
- w sprawie kandydata pozbawionego prawa wybieralności wskazała, że osoba pozbawiona tego prawa nie powinna zostać zgłoszona, ani zarejestrowana jako kandydat na radnego. Jeżeli terytorialna komisja wyborcza nie uzyskała informacji, że kandydat nie posiada tego prawa i został on zarejestrowany, a następnie w wyborach został wybrany na radnego, wówczas wynik wyborów może być wzruszony wyłącznie przez sąd rozpatrujący protest wyborczy. Natomiast, w przypadku gdy rada została poinformowana, że radny nie posiadał biernego prawa wyborczego w dniu wyborów, wówczas — zgodnie z art. 190 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Ordynacji wyborczej zobowiązana jest stwierdzić wygaśnięcie jego mandatu. W przypadku stwierdzenia przez radę wygaśnięcia mandatu radnego — niezależnie od przyczyny wygaśnięcia — ma ona obowiązek podjęcia na następnej sesji uchwały o wstąpieniu w jego miejsce następnego kandydata z tej samej listy;
- w sprawie oświadczeń lustracyjnych osób kandydujących w wyborach przeprowadzanych w toku kadencji rad wyjaśniła:

... Zmiany w ustawie Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w związku ze zmianą ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592 i Nr 249, poz. 1832 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162) wejść w życie w dniu 15 marca 2007 r.

W związku z wejściem w życie ustawy lustracyjnej w wyborach przeprowadzanych w toku kadencji:

1) osoba, która do dnia 14 marca 2007 r. została zarejestrowana jako kandydat na radnego lub kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) składa oświadczenie lustracyjne lub informację o uprzednim złożeniu oświadczenia, o których mowa w art. 7 tej ustawy wyłącznie w przypadku wyboru. Oświadczenie (informację) składa się właściwej terytorialnej komisji wyborczej przed objęciem funkcji (radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta), tj. przed złożeniem ślubowania - art. 56 ust. 4 ustawy lustracyjnej. Niezłożenie oświadczenia (informacji) w terminie stanowi obowiązkową przesłankę pozbawienia tej osoby mandatu radnego lub funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – art. 57 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej;

2) osoba zgłaszana do 14 marca 2007 r. jako kandydat na radnego lub kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest obowiązana złożyć właściwej terytorialnej komisji wyborczej oświadczenie lustracyjne (informację) po wejściu w życie ustawy lustracyjnej. W związku z tym, terytorialna komisja wyborcza wzywa pełnomocnika wyborczego do dostarczenia do komisji oświadczenia lustracyjnego (informacji) zobowiązanego w terminie trzech dni. Niedotrzymanie terminu dostarczenia oświadczenia (informacji) stanowi wadę zgłoszenia.

W wyborach zarządzonych po dniu 14 marca 2007 r., w tym w wyborach ponownych, w których ponowienie czynności obejmuje zgłoszenie kandydatów, oświadczenia lustracyjne (informacje o uprzednim złożeniu oświadczeń) należy dołączyć do zgłoszenia listy kandydatów na radnych lub kandydata na wójta.

Z obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego zwolnione są osoby urodzone po 31 lipca 1972 r. oraz obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi.

Oświadczenia, o których mowa, zarówno część A jak i część B (w przypadku osób, które w części A wykazały pracę, służbę lub współpracę z organami bezpieczeństwa państwa) należy złożyć właściwej terytorialnej komisji wyborczej.

* W dniach 26 - 27 marca 2007 r. na Uniwersytecie Rzeszowskim zorganizowana została z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej międzynarodowa konferencja naukowa na temat: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu.

Otwarcia konferencji dokonał przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Ferdynand Rymarz, zaś wystąpienie wprowadzające poświęcone tej problematyce wygłosił sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Wojciech Czaplicki. Wystąpienia dotyczące szczegółowych możliwych sposobów głosowania przedstawili: prof. dr hab. Stanisław Gebethner - w zakresie głosowania poza granicami kraju; prof. dr hab.

Krzysztof Skotnicki - w zakresie głosowania przez pełnomocnika; prof. dr hab. Jan Filip - w zakresie głosowania korespondencyjnego i przez pocztę; dr Artur Preisner i dr Ryszard Balicki w zakresie głosowania elektronicznego (E-voting). Materiały z konferencji zostaną opracowane i wydane drukiem przez Zakład Komparatystyki i Informatyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, współorganizatora konferencji.

Ferdynand Rymarz

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

Wielce Szanowni Państwo! Wraz z panem profesorem Włodzimierzem Bonusiakiem, rektorem Uniwersytetu Rzeszowskiego, przypadł nam w udziale zaszczyt otwarcia Międzynarodowej Konferencji Naukowej na temat „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”. Organizatorami tej cennej konferencji są: Zakład Komparatystyki i Informatyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz Krajowe Biuro Wyborcze.

W imieniu organizatorów konferencji – w tym wypadku w imieniu Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Komisji Wyborczej – pragnę bardzo serdecznie powitać pana profesora Włodzimierza Bonusiaka, rektora Uniwersytetu Rzeszowskiego. Witam również pana profesora Jana Łukaszewicza, dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego. Miło jest mi zakomunikować, że kierownictwo i przewodnictwo pierwszej sesji dzisiejszej przyjął pan profesor Zdzisław Jarosz, którego serdecznie witam, a także przedstawiających referaty – pana ministra Kazimierza Czaplickiego, pana profesora Stanisława Gebethnera oraz panów doktorów: Artura Preisnera i Ryszarda Balickiego. W dniu jutrzejszym, drugą sesję naukową poprowadzi pan profesor Wojciech Sokolewicz, a referaty wygłoszą – pan profesor Krzysztof Skotnicki oraz pan profesor Jan Filip. Bardzo serdecznie witam także przybyłych na obrady: gości z Ukrainy – członka Centralnej Komisji Wyborczej panią Walentyną Oleksandriwnę Zawalewską i panią Zoję Kirilówną Szarikową, słowackich pracowników naukowych z uniwersytetów Bratysławy, Koszyc i Brna, członków Państwowej Komisji Wyborczej, pracowników Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych, dyrektorów delegatur KBW z całego kraju, kierowników katedr i zakładów Wydziałów Prawa wielu uniwersytetów w kraju, Profesorów – sędziów czynnych i w stanie spoczynku Trybunału Konstytucyjnego, pracowników naukowych i wszystkich Państwa biorących udział w konferencji.

Jest to już trzecia konferencja naukowa w ostatnim czasie, po konferencjach na uniwersytetach w Toruniu i w Łodzi, w której biorą udział przedstawiciele organów wy-

borczych, dostrzegając w niej olbrzymią szansę na wzbogacenia swej wiedzy na temat teoretycznych podstaw wyborów i referendów oraz mając nadzieję na podzielenie się z wybitnymi przedstawicielami nauki swoimi praktycznymi doświadczeniami z przygotowania, organizacji i przeprowadzenia wyborów.

Temat konferencji: „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu” wychodzi naprzeciw aktualnym tendencjom występującym wśród przedstawicieli nauki i organizacji pozarządowych, które widzą w alternatywnych sposobach głosowania sposób na uproszczenie procedur wyborczych oraz narzędzie do aktywizacji wyborców, do ułatwienia im głosowania i przez to zwiększenia frekwencji wyborczej.

Państwowa Komisja Wyborcza pozytywnie odnosi się do postulatu uproszczenia nader sformalizowanego i nie dość przejrzystego polskiego prawa wyborczego, zwłaszcza w zakresie ujednoczenia, czasem dość sprzecznych ze sobą, zasad ogólnych pięciu obowiązujących ordynacji wyborczych i dwóch ustaw referendalnych.

Państwowa Komisja Wyborcza z zainteresowaniem podchodzi również do zasady stopniowego wprowadzania sprawdzonych praktycznie, alternatywnych sposobów głosowania i od dłuższego już czasu stara się zainteresować ustawodawcę do wprowadzenia głosowania za pomocą pełnomocnika dla ściśle określonej grupy wyborców, mianowicie osób niepełnosprawnych i obłożenie chorych, którzy chcą głosować, a którym ich aktualny stan fizyczny nie pozwala na osobiste udanie się do obwodów głosowania. Prace nad tym kierunkiem zmian są w Sejmie dość zaawansowane i mamy nadzieję na ich pozytywne zakończenie – będzie o tym z pewnością mówił pan minister Czaplicki.

Mamy również przekonanie o nieuchronności wykorzystania w sposobach głosowania techniki elektronicznej. Już teraz z powodzeniem budowana jest przez Krajowe Biuro Wyborcze tzw. informatyczna platforma wyborcza, która pozwala na szybkie przekazania danych drogą informatyczną i przekazanie wyników, nawet skomplikowanych, czterostopniowych wyborów samorządowych, już następnego dnia po głosowaniu. W niedalekiej przyszłości czekają nas z pewnością prace nad wprowadzeniem głosowania elektronicznego za pomocą specjalnej karty wyborczej, chociaż mamy świadomość, że ten sposób głosowania jest bardzo kosztowny i wymaga dość dużych nakładów finansowych ze strony budżetu państwa, a poza tym on również w zasadzie wymaga osobistego udania się do lokalu wyborczego.

Wprowadzając inne, alternatywne do obecnego systemu, sposoby głosowania, mamy świadomość konieczności rozwiązania dylematu: tj. jak uprościć akt głosowania, aby jednocześnie zachować gwarancje rzetelności wyborów. Nie jest to tylko problem teoretyczny. Z jednej strony, nasz aktualnie obowiązujący i dość sformalizowany system osobistego głosowania w lokalu wyborczym, być może jest nie dość nowoczesny, ale w dużym stopniu przeciwdziała możliwościom zniekształcenia woli wyborców i

wyników głosowania. Przez 17 lat jego obowiązywania nie został nigdy postawiony zarzut nierzetelności i nieuczciwości wyborów. Mimo tego, nawet w tym sformalizowanym systemie ponawiane są, w szczególności w wyborach samorządowych, próby zniekształcenia jego wyników. W takich wyborach odnotowaliśmy sporadyczne, patologiczne zjawiska wynoszenia z lokalu niewypełnionych kart do głosowania i „odsprzedawania” ich na zewnątrz lokalu. Z drugiej strony, jak wykazują doświadczenia w innych krajach, np. w głosowaniu korespondencyjnym przez pocztę lub w powszechnym głosowaniu za pomocą pełnomocnika, mogą – lecz nie muszą – występować wypadki zniekształcenia wyników wyborów. W warunkach olbrzymich emocji wyborczych i występujących niekiedy dążeń do osiągnięcia korzystnego wyniku za wszelką cenę, można chyba zasadnie postawić następujące pytania: czy dostarczanie wyborcom kart przez pocztę nie stworzy szerszego niebezpieczeństwa patologii ich „odsprzedawania”?; czy można ufać, że pełnomocnicy głosujących będą zawsze realizować wolę swego mocodawcy?; czy brak centralnego, elektronicznego rejestru wyborców nie stworzy pokusy wielokrotnego głosowania przez Internet? Mamy nadzieję, że na te i na inne pytania i wątpliwości odpowie obecna konferencja.

Otwarte jest również pytanie, czy alternatywne sposoby głosowania mogą zwiększyć frekwencję wyborczą? Wydaje się, że taki efekt może przynieść ułatwienie osobom niepełnosprawnym i obłożnie chorym głosowania przez ustanowionego pełnomocnika spośród rodziny lub osób godnych zaufania. W tym wypadku warto ponieść ryzyko właściwego wypełniania woli wyborcy. Ale z obserwacji organów wyborczych i rozeznania nastrojów wśród wyborców wynika, iż o frekwencji wyborczej decydują głębsze przyczyny społecznie niż te związane z ułatwieniem głosowania. Niezależnie od poznania tych przyczyn, które mam nadzieję wyartykułuje ta konferencja, wydaje się, że przede wszystkim konieczna jest długofalowa praca edukacyjna na rzecz zmiany świadomości wyborców i przekonanie ich, że wybory są jedynym legalnym i demokratycznym sposobem na odnawianie składu wybieralnych organów władzy, że w wyniku ich własnych i wolnych decyzji podejmowanych w szczególnej procedurze wyborczej, to właśnie oni sami decydują o tym, kto będzie w ich imieniu sprawował władzę publiczną.

* * *

Kazimierz Wojciech Czaplicki
Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej
Kierownik Krajowego Biura Wyborczego

ALTERNATYWNE SPOSOBY GŁOSOWANIA

(Zarys problemów)

1. W demokracjach problemy prawa wyborczego nigdy nie tracą na znaczeniu; przeciwnie, są one na porządku dziennym debat politycznych i stanowią przedmiot inicjatyw zmierzających do reform.¹ Wybory są bowiem, obok innych praw i wolności obywatelskich, jedną z podstaw demokratycznych rządów, a ich zasady kształtowane były od ponad 100 lat. Obecnie, podstawowe zasady prawa wyborczego są na ogół jasno zdefiniowane, a dyskusje koncentrują się raczej na roli i znaczeniu w demokracjach systemów wyborczych wąsko rozumianych, a więc na metodach przeliczania wyników wyborczych na wyniki mandatowe i politycznych skutkach konkretnego systemu wyborczego.

Przechodząc do tematu wystąpienia należy stwierdzić, iż sposób głosowania niewiele się zmienił od stuleci – nadal dominują papierowe karty do głosowania i ołówki jako główne narzędzie, przy pomocy którego wyborca wyraża swoje preferencje w procedurze wyborczej.

Coraz powszechniejsze jest jednak twierdzenie, iż gwałtowny postęp cywilizacyjny wymaga unowocześnienia procesu głosowania, by pełniej odpowiadał on stylowi życia i technice XXI wieku. Poziom zaawansowania prac studialno-koncepcyjnych, ale i propozycje konkretnych rozwiązań powodują, również w naszym kraju, iż należy poszukiwać odpowiedzi już nie na pytanie: „Czy potrzebna jest reforma procedur głosowania”, ale „*W jakim kierunku powinny zmierzać zmiany w sposobie głosowania*”.

Warto zauważyć, iż na potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie sposobu głosowania w ostatnich kilku latach zwracały przede wszystkim uwagę ośrodki badania opinii publicznej lub szerzej – instytucje socjologiczne i politologiczne.² Rządziej za-

¹ Dieter Nohlen „Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych” Wydawnictwo Naukowe SCHOCA 2004 r.

² Zob. J. Zbieranek „W stronę reformy głosowania w Polsce” [w] Analizy i Opinie Nr 52, listopad 2005, Instytut Spraw Publicznych

bierali w tej sprawie głos politycy, a jeszcze rzadziej – prawnicy, zwłaszcza zajmujący się prawem wyborczym.

Środowiska socjologiczne i politologiczne badają bowiem zjawiska partycypacji wyborczej głównie w aspekcie budowy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego upatrując, zresztą słusznie, w udziale w wyborach jednej z podstawowych form aktywności publicznej obywateli. Niski stopień tej aktywności mierzony frekwencją wyborczą wynika, jak się wskazuje, z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną (brakiem zaufania do polityków, niską motywacją do udziału w życiu publicznym, zwykłym brakiem zainteresowania polityką).³

Dla tego rodzaju zjawiska przyjmuje się w politologii określenie *zawinionej* (w domyśle przez wyborcę) *absencji wyborczej*. W przypadkach zaś, gdy wyborca chciałby oddać głos w wyborach, ale z przyczyn od niego niezależnych uczynić tego nie może, mówi się o *absencji przymusowej*. Skuteczną metodą ograniczenia występowania zjawiska absencji zawinionej, ale przede wszystkim absencji przymusowej ma być modyfikowanie procedur wyborczych, które zapewniłyby wszystkim wyborcom możliwość uczestniczenia w głosowaniu. Postuluje się, w związku z tym, uzupełnienie procedury głosowania o co najmniej jedną alternatywę do głosowania osobistego w lokalu wyborczym.⁴

2. Skoro więc mowa o alternatywnych technikach głosowania, to rozwińmy to zagadnienie o rodzaje głosowania występujące w prawie wyborczym Polski i innych krajów, rozumiane jako sposób udziału wyborcy w wyborach. Dla porównania posłużą dane Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej International IDEA z siedzibą w Sztokholmie, dotyczące procedury głosowania w 36 krajach, w tym z Europy – 27 (z tego 20 to państwa Unii Europejskiej), Ameryki Płn. – 1, Ameryki Płd. – 3, Azji – 4 i Afryki – 1.⁵

Pierwszy, i podstawowy, sposób głosowania – **to głosowanie osobiste w lokalu wyborczym**. Oznacza on konieczność udania się wyborcy w dniu wyborów do lokalu wyborczego i oddanie tam swojego głosu. Taka i tylko taka procedura obowiązuje w polskim prawie wyborczym nieprzerwanie już od 1922 r. Interesujący jest komentarz do przepisów Ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu z 18 lipca 1922 r. o głosowaniu osobistym w lokalu wyborczym jednego z twórców tych ustaw dr Józefa Buzka – członka Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego. Pisał on tak: „*Głosować*

³ Op. cit. s. 2 i 3

⁴ Ibidem s. 3. Zob. też materiały z konferencji „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy” zorganizowanej w październiku 2005 r. przez Instytut Spraw Publicznych (www.isp.org.pl)

⁵ Zob. www.aceproject.org

wolno tylko osobiście, głosowanie za pełnomocnictwem, wystawionym przez innego wyborcę albo przesłanie swego głosu pocztą jest więc zakazane. Zakazu tego domagał się nie tylko wzgląd na równość prawa wyborczego, ale także wzgląd na czystość wyborów. Tam gdzie dawniej dozwolono głosować przez pełnomocnika, wyrabiał się formalny handel takimi pełnomocnictwami, co mogło poważnie zaważyć na wyniku wyborów. Podobnie otwiera możliwość przesyłania swego głosu pocztą na oścież różnym nadużyciom wyborczym.”⁶

Głosowanie osobiste w lokalu wyborczym, jako jedyna dopuszczona prawnie forma głosowania, obowiązuje w 15 krajach z grupy, o której wyżej mowa (m.in. w Chorwacji, Czechach, Finlandii, na Węgrzech, w Meksyku, Norwegii).

Głosowanie przez pełnomocnika – to kolejny sposób głosowania. Wyborca udziela pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu. Pełnomocnictwo upoważnia zatem umocowanego, na podstawie aktu pełnomocnictwa, do oddania w lokalu wyborczym głosu w imieniu mocodawcy. Przepisy prawne z reguły określają: grupę wyborców, która może skorzystać z tego sposobu głosowania; krąg osób, które mogą być pełnomocnikami; a także liczbę pełnomocnictw, którą może przyjąć jeden wyborca. Oczywiście jest, że głosowanie przez pełnomocnika opiera się na zaufaniu, że pełnomocnik będzie głosował zgodnie z preferencjami wyborczymi mocodawcy. Instytucja głosowania przez pełnomocnika obok głosowania osobistego występuje m.in. w prawie wyborczym Belgii, Francji, Łotwy, Hiszpanii, Holandii, Szwecji, Zjednoczonym Królestwie.

Głosowanie korespondencyjne (przez pocztę) polega na tym, iż wyborca, który wyrazi w stosownej formie wolę skorzystania z tego sposobu udziału w wyborach otrzyma drogą pocztową na wskazany adres przesyłkę od właściwej komisji wyborczej zawierającą materiały niezbędne do głosowania oraz zaświadczenie (potwierdzenie) o czynnym prawie wyborczym. Wyborca, po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do jednej z kopert (nieoznakowanej), którą następnie umieszcza w drugiej kopercie z umieszczonym na niej adresem komisji wyborczej wraz z zaświadczeniem potwierdzającym jego prawo do głosowania. Taka przesyłka musi być dostarczona pocztą do właściwej komisji wyborczej w terminie określonym przepisami prawa wyborczego. Z reguły jest to dzień wyborów do godziny zamknięcia lokalu wyborczego, ale np. przepisy wyborcze Kanady stanowią, iż tylko karta do głosowania dostarczona do godz. 18.00 w dniu głosowania jest brana pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania.

Głosowanie korespondencyjne jest dopuszczane prawnie, obok innych sposobów głosowania, m.in. w Kanadzie, Republice Federalnej Niemiec, Indiach, Irlandii, Japonii,

⁶ J. Buzek „Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu” Warszawa-Lwów – MCMXXII, Książnica Polska Tow. Nauczycieli Szkół Wyższych s. 117

Republice Korei, na Litwie, Łotwie, w Estonii, Holandii, Norwegii, Pakistanie, Portugalii, Hiszpanii, Szwecji, Zjednoczonym Królestwie.

W większości krajów z głosowania korespondencyjnego może korzystać każdy wyborca. Do wyjątków należy ograniczenie kręgu wyborców; w takim przypadku jest ono z reguły uprawnieniem osób przebywających za granicą (np. Estonia, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Japonia, Łotwa) i powiązane jest z głosowaniem przed terminem wyborów.

Najbardziej dynamicznie rozwijającą się techniką głosowania jest jednak **głosowanie elektroniczne (e-voting)**.

Przez głosowanie elektroniczne (e-voting) rozumie się na ogół głosowanie z zastosowaniem mediów elektronicznych.

Wyróżnia się dwie podstawowe formy głosowania w wyborach lub referendum:

- przy użyciu urządzeń do głosowania znajdujących się w lokalu wyborczym typu DRE (direct electronic recording - bezpośredni zapis elektroniczny). Mogą być to ekrany dotykowe lub skanery, które skanują kartę do głosowania, na której wyborca zaznaczył głos; głosy są automatycznie rejestrowane i przechowywane w urządzeniu do głosowania (zwanym też urną elektroniczną);
- zdalne głosowanie elektroniczne (remote e-voting), w którym oddanie głosu realizowane jest poprzez urządzenie pozostające na zewnątrz lokalu wyborczego. Może być to głosowanie przez Internet przy pomocy komputera osobistego lub znajdującego się w dowolnym miejscu publicznym, głosowanie przy użyciu telefonu i telefonu komórkowego (w tym przez przesłanie informacji SMS-em), głosowanie za pośrednictwem cyfrowej telewizji kablowej itp.

W wielu krajach prowadzone są na szeroką skalę badania wdrożeniowe nowych technik elektronicznych zastępujących głosowanie tradycyjne przy użyciu papierowej karty do głosowania, a w niektórych – głosowanie elektroniczne jest praktycznie już stosowane i znajduje umocowanie prawne w ustawach wyborczych.⁷

⁷ Dane na ten temat zob. m.in. w: Przegląd Sejmowy Nr 5/58/2003 – Rafael Dendia „Głosowanie elektroniczne w Paragwaju” w przekładzie z języka hiszpańskiego K. Complaka; Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu Nr 1(1) I-III 2004 r. - Z. Cieślak, A. Kurkiewicz „Instytucja głosowania przez Internet w systemach prawnych państw Europy”; Raport Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej (IDEA) na temat: Frekwencja wyborcza w Zachodniej Europie od 1945 r. – Tim Bittiger „Innowacyjna technika i jej wpływ na proces wyborczy”(tłumaczenie robocze z języka angielskiego w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego). Informacje o pracach nad głosowaniem elektronicznym można też znaleźć na stronach internetowych (m.in. www.focus.at.org/e-voting; www.aceproject.org; www.idea.int; www.electoralcommission.gov.uk)

Na przykład, w Brazylii i w Indiach głosowanie elektroniczne wprowadzono na skalę całego kraju, zaś w Paragwaju, po pilotażowym wdrożeniu zautomatyzowanego głosowania w wyborach samorządowych w 2001 r., stworzona została prawna możliwość zastosowania głosowania elektronicznego we wszystkich rodzajach wyborów i referendów.

Z krajów europejskich najbardziej zaawansowane prace nad powszechnym głosowaniem elektronicznym prowadzone są w Estonii, Republice Federalnej Niemiec, Holandii i Belgii, ale także w Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwajcarii, Irlandii oraz w Hiszpanii. W Federacji Rosyjskiej od 2005 r. trwają prace nad usprawnieniem technicznej bazy systemu wyborczego, głównie właśnie w zakresie automatyzacji procesu wyborczego i głosowania, w ramach Państwowego Zautomatyzowanego Systemu Federacji (GAS „Wybory”). Pilotażowo, w wyborach do Dumy Nowogrodu w październiku 2006 r. zastosowano w 5 obwodach głosowania obok stacjonarnych urn do głosowania, przenośne zestawy elektronicznego głosowania (urny elektroniczne); w obwodach tych było zarejestrowanych 182.098 wyborców. Ten sposób głosowania elektronicznego ma być powszechnie zastosowany w wyborach do Dumy Rosyjskiej w grudniu 2007 r.⁸

Również w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej zagadnienia związane z systemami głosowania nabrały nowego znaczenia i wymiaru w związku z wydarzeniami, jakie miały miejsce przy ustalaniu wyników wyborów Prezydenta Stanów Zjednoczonych w 2000 roku. Kongres w dniu 29 października 2002 r. uchwalił Help America Vote Act 2002 (ustawa „Pomóż Ameryce Głosować”) zwaną HAVA. Na mocy tej ustawy utworzona została Komisja Pomocy Wyborczej (EAC – Election Assistance Commission), której podstawowym zadaniem było wypracowanie systemu standardów wyborczych oraz wprowadzenia zasad badania i certyfikacji systemów głosowania w skali całego kraju. Było to wydarzenie jakie nie miało dotąd miejsca w historii Stanów Zjednoczonych, aby władze federalne ustalały procedury zalecane do przyjęcia przez władze stanowe.⁹

W niewielu jednak, jak dotychczas, krajach głosowanie elektroniczne uzyskało status instytucji prawa wyborczego. W Europie najwcześniej uczyniła to Holandia, bo już w 1974 r. Przepisy o głosowaniu elektronicznym znajdują się w prawodawstwie m.in. Republiki Federalnej Niemiec, Belgii i Wielkiej Brytanii (do władz lokalnych Anglii i Walii) oraz Estonii. W Szwajcarii są to akty podustawowe, wydane na podstawie ustawy o

⁸ Zob. www.novogrod.izbirkom.ru, a także www.cikrf.ru. Jak dotychczas brak jest informacji o przebiegu i wynikach projektu

⁹ Z wystąpienia Wiceprzewodniczącego EAC Paula DeGregorio na Konferencji Światowej Organizacji Wyborczej (GEO) i XIV Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO), Siófok, Węgry, 14-17 września 2005 r. Zob. www.eac.gov oraz www.aceeoo.org

wykonywaniu praw politycznych (z dnia 15 października 1982 r.), której przepisy pozwalają „... w zakresie ograniczonym i w wyjątkowych sytuacjach uchylić obowiązujące przepisy prawa ustalającego sposoby wykonywania praw publicznych, w celu dopasowania wykonywania tych praw do możliwości oferowanych przez technikę”.

W tym kontekście trzeba podkreślić, iż dobrze się stało, że zagadnienie głosowania elektronicznego rozważane było na forum międzynarodowym, w tym i Rady Europy. W efekcie prac multidyscyplinarnej grupy specjalistów powołanej w ramach Komisji Europejskiej Do Demokracji Przez Prawo (Komisja Wenecka) opracowany został projekt standardów dla głosowania elektronicznego. Zostały one przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 30 września 2004 r. w formie „Zaleceń Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych, operacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”.¹⁰

W dokumencie tym zaleca się państwom członkowskim, aby w okresie dwóch lat od przyjęcia „Zaleceń” podjęły stosowne działania dla wdrażania standardów głosowania elektronicznego oraz przekazywały Radzie Europy wyniki swoich działań, które za jej pośrednictwem będą przedstawione pozostałym państwom członkowskim w ramach wymiany doświadczeń.¹¹

3. Z doświadczeń krajów, które prowadzą badania nad wpływem nowych technik głosowania na zachowania wyborców można wywieść następujące główne powody ich wdrażania:

- dostosowanie wyborczych procedur do współczesnego rozwoju społeczeństwa,
- ułatwienie udziału w wyborach (referendach),
- zwiększenie frekwencji wyborczej,
- dostarczenie społeczeństwu wyników w sposób szybki i wiarygodny.

W literaturze przedmiotu dwa z tych powodów, wzajemnie się uzupełniających, uznaje się za szczególnie ważne: ułatwienie udziału w wyborach, a tym samym - zwiększenie frekwencji wyborczej.

Uczestnictwo w wyborach wykazuje niewątpliwie tendencję spadkową, co dotyczy zarówno starych demokracji europejskich, jak i nowych – kształtujących się od ostatniego

¹⁰ W jęz. angielskim: „Recommendation Rec (2004) 11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adapted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies”. Zob. www.coe.int/T/CM/documentIndex_eu.asp

¹¹ Szerzej o problematyce głosowania elektronicznego piszę [w]: Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka. Wyd. Krajowego Biura Wyborczego Warszawa 2005 s. 35-66

dziesięciolecia XX wieku. Nie ma też większego znaczenia, czy chodzi o wybory krajowe, czy np. do Parlamentu Europejskiego.¹²

Szczególnie interesujące z punktu widzenia możliwości zwiększenia frekwencji wyborczej przez zastosowanie różnych form głosowania wydają się doświadczenia brytyjskie oraz z naszego regionu: estońskie i litewskie.

W eksperymencie brytyjskim,¹³ który był wdrażany pilotażowo w wyborach lokalnych w Anglii w 2000 i 2002 r. oraz w 2004 i 2005 r. i objął ponad 6 mln wyborców, opcje sposobu głosowania w poszczególnych okręgach obejmowały:

- głosowanie wyłącznie pocztą,
- głosowanie pocztą i zdalne głosowanie elektroniczne (przez Internet, telefon i cyfrową telewizję kablową),
- wyłącznie zdalne głosowanie elektroniczne,
- głosowanie pocztowe i głosowanie tradycyjne w lokalu wyborczym,
- zdalne głosowanie elektroniczne i głosowanie tradycyjne w lokalu wyborczym.

W ocenie przeprowadzonego eksperymentu stwierdza się, że *„zdalne głosowanie elektroniczne – jako wyłączny sposób głosowania – tylko nieznacznie zwiększyło frekwencję wśród młodzieży (18-29 lat), tj. grupy, która jest w najmniejszym stopniu zainteresowana wyborami. Natomiast odwrotnie, wyłączne głosowanie pocztowe spowodowało zwiększoną frekwencję starszych obywateli (60 lat i więcej), tj. grupy która ma trudności w dotarciu do lokali wyborczych i ma największą motywację, by skorzystać z takiej możliwości zwiększając frekwencję tej grupy wiekowej o 18%. Na obszarze, na którym zastosowano kombinowane głosowanie (możliwość wyboru sposobu głosowania) wystąpiły olbrzymie różnice w uczestniczeniu w wyborach wg grup wieku: 84% młodszych ludzi nie głosowało w ogóle, a w grupie powyżej 60 lat – 25%. Przy czym odsetek głosujących elektronicznie był niemal taki sam (ok. 8%) w grupie młodszych i starszych, natomiast głosujących pocztą, jak 1:8.”*¹⁴

W ślad za wynikami eksperymentu, w sprawozdaniu z jego przebiegu z lipca 2003 r. noszącym tytuł: „Kształt Przyszłych Wyborów” – Komisja Wyborcza Zjednoczonego

¹² Zob. dane Międzynarodowego Instytutu Demokracji i Pomocy Wyborczej (IDEA) w: „Frekwencja wyborcza od 1945 r. Raport światowy” (tłumaczenie robocze z języka angielskiego w Krajowym Biurze Wyborczym), a także M. Fałkowski „Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004; problem frekwencji oraz znaczenie dla polskich wyborców i krajowej sceny politycznej” ISP – Analizy i Opinie Nr 11-6/2003

¹³ Zob. Pippa Noris „Czy nowa technika zwiększy frekwencję. Eksperymenty z głosowaniem elektronicznym i wyłącznym głosowaniem pocztą w brytyjskich wyborach lokalnych” w: Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej (IDEA) – Frekwencja wyborcza... tamże s. 14 i następne

¹⁴ Ibidem s. 14 i 25

Królestwa w odniesieniu do głosowania elektronicznego stwierdza, iż „*musi ono być nadal testowane, lecz raczej w charakterze dodatkowej opcji głosowania, przedstawionej do wykorzystania przez wyborcę a nie jako sposobu zwiększenia frekwencji*”.¹⁵

W raporcie Komisji, po wyborach parlamentarnych w 2005 r., w których na szerszą skalę zastosowano głosowanie korespondencyjne (głosować przez pocztę mógł każdy wyborca) stwierdza się, że: „... *udział głosujących pocztą, na poziomie 12,1% brytyjskiego elektoratu był trzykrotnie większy, niż w wyborach powszechnych w 2001 r.*”

Jednocześnie Sam Younger – przewodniczący Komisji Wyborczej Zjednoczonego Królestwa zauważa, że: „*Ukształtowanie właściwej równowagi między bezpieczeństwem systemu wyborczego, a łatwością, z jaką obywatele mogą głosować, jest bardzo ważne. Głosowanie pocztą wydaje się pomocne w zwiększeniu frekwencji, jednak po raz pierwszy nasze badania wykazały, że więcej obywateli ocenia je jako niebezpieczne niż ci, którzy uważają je za bezpieczne. Jesteśmy przekonani, że system indywidualnej rejestracji (wyborców) pozwoli na osiągnięcie właściwej równowagi, i zostanie wprowadzony tak szybko, jak to jest możliwe, by rejestr użyty w następnych wyborach powszechnych był bezpieczny, dokładny i uzyskał publiczne zaufanie.*”¹⁶

Podstawy prawne **głosowania elektronicznego w Estonii** zostały wprowadzone do systemu wyborczego już w 2002 r. z tym, że termin udostępnienia tego sposobu głosowania wyborcom ustalono na 2005 r. Odpowiednie przepisy znajdują się we wszystkich ustawach wyborczych i referendalnych, w tym również w ustawie o wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Po raz pierwszy, zgodnie z ustawową powinnością, głosowanie elektroniczne zastosowano zatem w 2005 r. w wyborach samorządowych, których datę wyznaczono na dzień 16 października 2005 r. Kolejnymi wyborami, w których powszechnie dopuszczalna była możliwość głosowania elektronicznego, to wybory do Parlamentu w dniu 4 marca 2006 r.

Estońskie prawo wyborcze dla e-votingu określa podstawowe warunki takie same, jak dla głosowania w lokalu wyborczym: głos może oddać tylko uprawniona osoba, wyborca może oddać tylko jeden głos. Do identyfikacji wyborcy stosuje się karty ID (dowód tożsamości z czipem), które posiada ponad 850 tys. obywateli, czyli zdecydowana większość uprawnionych do udziału w wyborach (1.059.292 wyborców zarejestrowa-

¹⁵ Ibidem s. 15

¹⁶ Komisja jest zdania, że aktualny system rejestracji wyborców jest przestarzały i otwarty na przestępstwa i pomyłki. System indywidualnej rejestracji wyborcy byłby w stanie umożliwić przeprowadzenie wiarygodnego sprawdzania dla zapobieżenia oszustw w głosowaniu pocztą, jak również bezpieczne wprowadzanie nowych sposobów głosowania. Pełny zestaw danych, w tym wyniki wyborów i przebieg głosowania pocztą w okręgach wyborczych, dostępny jest na stronie internetowej Komisji Wyborczej www.electoralcommission.org.uk

nych). Karta ID pozwala na zastosowanie podpisu cyfrowego. Wyborca głosuje elektronicznie na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, oddając głos na wybranego przez siebie kandydata z listy kandydatów, która jest na monitorze wyświetlana; oddanie głosu zostaje potwierdzone przez odpowiednią informację na tej stronie. Dla zachowania bezpieczeństwa głosowania stosowany jest publiczny klucz kryptografii: prywatny klucz i publiczny klucz.¹⁷

Do specyficznych zasad głosowania elektronicznego w estońskim prawie wyborczym niewątpliwie należą:

- przeprowadzenie głosowania elektronicznego pomiędzy 6 a 4 dniem przed dniem wyborów;
- możliwość elektronicznego powtórzenia głosowania – wyborca może jeszcze raz oddać swój głos, a poprzedni zostaje automatycznie anulowany. Dopuszczalność powtórnego oddania głosu uzasadnia się koniecznością zabezpieczenia przed „kupowaniem głosów”; wyborca, który „pod „niewłaściwym wpływem oddał głos, może głosować jeszcze raz, gdy wpływ ten minął”¹⁸. Elektroniczne powtórne głosowanie nie może być uznawane za „głosowanie wielokrotne”, gdyż system bierze pod uwagę tylko jeden głos, ten oddany ostatnio;
- możliwość anulowania oddanego elektronicznie głosu przez głosowanie tradycyjne w dniu wyborów w lokalu wyborczym, jednakże dopuszczalne jest to tylko do godz. 17.00. W takiej sytuacji głos elektroniczny wyborcy zostaje z systemu usunięty. Uzasadnienie jest podobne, jak w przypadku powtórnego głosowania elektronicznego. Nadto, uważa się, iż jest to wyjście awaryjne, na wypadek gdyby e-voting był niemożliwy z powodu uszkodzenia systemu itp. sytuacji nadzwyczajnych.

Interesujące wydaje się, jak głosowanie elektroniczne zostało wykorzystane we wspomnianych już wyborach samorządowych w 2005 r. Oto podstawowe dane liczbowe:¹⁹

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| • liczba wyborców | 1.059.292 |
| • oddało głos | 502.470 wyborców (frekwencja – 47,4%) |
| • głosy ważne (razem z e-głosem) | 496.345 |
| • liczba e-wyborców | 9.317 |

(0,88% ogółu wyborców;

¹⁷ Zob. „Internet voting system” na stronie Internetu Państwowej Komisji Wyborczej Estonii: www.vvk.ee

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

	1,85% głosujących)
• powtórzono e-głosy	364
• ważne e-głosy	9.287
• e-wyborcy według płci	kobiety – 45,7%, mężczyźni – 54,3%
• e-wyborcy wg wieku i płci:	do 29 lat
	kobiety – 23%, mężczyźni – 30%
	30 – 59 lat
	kobiety 62,1%, mężczyźni – 62,6%
	60 lat -
	kobiety – 12,9%, mężczyźni 7,4%

Z dostępnych, jak dotychczas, danych o wyborach do Parlamentu wynika, że z możliwości głosowania elektronicznego skorzystało niewiele ponad 3% uprawnionych przy ogólnej frekwencji wyborczej wynoszącej 61%. Procent wyborców korzystających z tej techniki w dopuszczalnym okresie (tj. 3-dniowym) wyniósł: 1-szy dzień – 1,1%; 2-gi dzień – 2,2%; 3-ci dzień – 3,4%.²⁰

Informacje dodatkowe:

- 41% gospodarstw domowych posiada komputer
- 82% komputerów domowych jest podłączonych do Internetu
- wszystkie szkoły są przyłączone do Internetu
- działa 750 publicznych punktów dostępu do Internetu (55 na 100.000 mieszkańców)
- najbardziej popularne miejsca głosowania elektronicznego: banki, urzędy państwowe i samorządowe, instytucje telekomunikacyjne
- najczęściej wybierane godziny na głosowanie elektroniczne: 9.00 i 19.00

Głosowanie korespondencyjne na Litwie²¹ wprowadzono w 1992 r. Regulują je przepisy Ordynacji wyborczej do Sejmu oraz akty wykonawcze Centralnej Komisji Wyborczej.

²⁰ Zob. www.vvk.ee/r07/paeveng.stm

²¹ Zob. „Voting By Post in Lithuania” materiał informacyjny Centralnej Komisji Wyborczej Litwy (www.vrk.lt) - tłumaczenie robocze w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego

Podstawowe zasady procedury głosowania korespondencyjnego to:

- głosować przez pocztę mogą wyborcy, którzy z powodu stanu zdrowia nie mogą głosować osobiście (w urzędzie pocztowym lub w lokalu wyborczym), tj. osoby niepełnosprawne I i II grupy lub tymczasowo niezdolne do pracy, a także osoby, które ukończyły 70 lat.

Urzędowy wykaz takich wyborców sporządza, na podstawie stosownych dokumentów (zaświadczeń i wniosków), obwodowa komisja wyborcza najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów;

- organizacja głosowania korespondencyjnego spoczywa na „Poczcie Litewskiej” – narodowym operatorze pocztowym, który wykonuje to zadanie na podstawie umowy z Centralną Komisją Wyborczą;
- głosowanie odbywa się w urzędach pocztowych poczynając od 5 dnia przed dniem wyborów do dnia poprzedzającego ten dzień, w godzinach urzędowania tych placówek. Tworzy się specjalne urzędy pocztowe dla wyborców przebywających w szpitalach i zakładach opieki społecznej, w jednostkach wojskowych i w zakładach karnych. W każdym urzędzie pocztowym musi być wydzielone pomieszczenie, w którym wyborca może oddać swój głos korespondencyjny;
- dokumenty wyborcze (dwie koperty, karta (listy) do głosowania) po identyfikacji wyborcy wydawane są w urzędzie pocztowym lub w domu wyborcy, jeśli nie może on osobiście udać się do urzędu pocztowego. Czynności związane z wydaniem dokumentów wyborcom mogą być nadzorowane przez członków komisji obwodowej, na której terenie działania zlokalizowany jest urząd poczty oraz przez obserwatorów (mężów zaufania);
- kopertę zewnętrzną adresowaną do komisji obwodowej (zawierającą kartę wyborcy, kopertę wewnętrzną z kartą do głosowania) wyborca może wręczyć pracownikowi poczty, listonoszowi, który mu dostarczył do domu dokumenty wyborcze lub wrzucić do skrzynki pocztowej,
- urząd pocztowy jest obowiązany dostarczyć przesyłkę na adres komisji obwodowej w dniu wyborów najpóźniej do godz. 18.00;
- obliczanie głosów korespondencyjnych odbywa się w lokalu wyborczym po zakończeniu obliczania liczby kart do głosowania wyjętych z urny. Ma to zapobiec ewentualnemu zaliczaniu karty do głosowania wyborcy, który głosował w lokalu wyborczym.

W praktyce wyborów do Sejmu przeprowadzonych na Litwie w październiku 2005 r. na ogólną liczbę 2.266.000 wyborców w głosowaniu wzięło udział 1.195.000 (52,74%), z tego korespondencyjnie głosowało 200.000 wyborców (16,74%).²²

4. Polskie prawo wyborcze nie przewiduje, o czym była już mowa, innego sposobu głosowania, aniżeli głosowanie osobiste w lokalu wyborczym aczkolwiek nie czyni tego w sposób jednoznaczny i jednolity we wszystkich ustawach wyborczych.²³

Nie oznacza to jednak, iż nie były podejmowane w przeszłości próby wprowadzenia do naszego systemu wyborczego alternatywnych do głosowania w lokalu wyborczym rozwiązań. Ukierunkowane one były przede wszystkim na dwa rozwiązania: głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne.

I tak, Państwowa Komisja Wyborcza już w marcu 1992 r. przedłożyła Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Senatowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów opracowane przez siebie wnioski i propozycje wynikające ze stosowania przepisów Ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu w wyborach przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r. Wnioski i propozycje zostały przedłożone w postaci trzech projektów ustaw wyborczych do Sejmu uwzględniających trzy systemy wyborcze: system większościowy, proporcjonalny i większościowo-proporcjonalny. W każdym z tych projektów znajdował się rozdział zatytułowany: *Głosowanie przez pełnomocnika*, którego przepisy określały zasady udziału w głosowaniu obywateli polskich stale zamieszkałych za granicą, a także obywateli przebywających za granicą czasowo.²⁴ Propozycje Państwowej Komisji Wyborczej pozostały bez odzewu.

Kolejne próby wdrożenia instytucji głosowania przez pełnomocnika były podejmowane w toku prac legislacyjnych: w 2000 r. nad zmianami prawa wyborczego, w tym bardzo skonkretyzowane od strony prawnej, odnosiły się do projektu jednej ustawy obejmującej wybory do obu izb nowego parlamentu²⁵; w 2003 r. do projektu ustawy o referendum ogólnokrajowym; w 2005 r. w toku prac nad zmianami w Ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu oraz w ustawie o wyborze Prezydenta RP. W tym ostatnim przypad-

²² Ibidem

²³ Por. art. 5 i 6 ustawy o wyborze Prezydenta RP; art. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu; art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym; art. 2 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; art. 2 ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego

²⁴ Zob. „Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Projekty” Wyd. Krajowego Biura Wyborczego 1992

²⁵ Zob. Biuletyn nr 3372/III z dnia 7.11.2000 r. , nr 3382/III z dnia 8.11.2000 r. i nr 3498/III z dnia 30.11.2000 r. z posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP (druk 20) i przebieg dyskusji nad projektem przepisów o głosowaniu przez pełnomocnika

ku inicjatywa wyszła od Instytutu Spraw Publicznych, a projekt został opracowany przy współdziałaniu Państwowej Komisji Wyborczej i instytucji zajmujących się problematyką osób niepełnosprawnych. Był to projekt niewątpliwie dojrzały prawnie, określający zasady ustanowienia pełnomocnictwa i realizacji tego pełnomocnictwa w sposób gwarantujący wysoki poziom bezpieczeństwa głosowania i przeciwdziałający możliwym nadużyciom. Nie zyskał on poparcia Komisji Sejmowej, ale też przygotowane liczne zmiany w prawie wyborczym w ogóle nie zostały przedłożone Sejmowi do II czytania.

Niejako po drodze, bo w 2003 r., w trakcie prac nad projektem ustawy o wyborze członków do Parlamentu Europejskiego (druki nr 1785, 1968 i 2243) zrodziła się inicjatywa wprowadzenia do tej ustawy możliwości głosowania korespondencyjnego²⁶.

Uchwalona przez Sejm w dniu 18 grudnia 2003 r. ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego w art. 2 w ust. 3 wprowadziła zasadę, iż „Głosować można osobiście w lokalu wyborczym albo korespondencyjnie”, natomiast tryb głosowania został określony w trzech (sic!) artykułach: art. 37 w ust. 1-5, w art. 38 w ust. 1 i 2 oraz w art. 39 w ust. 1 i 2. W myśl tych przepisów prawo do głosowania korespondencyjnego miało przysługiwać wyborcom stale zamieszkałym w kraju, w tym przebywającym w szpitalach, zakładach pomocy społecznej i w zakładach karnych oraz wyborcom przebywającym czasowo za granicą.

Trzeba tu wyraźnie podkreślić, iż owe przepisy poza generalnymi założeniami głosowania korespondencyjnego (wniosek wyborcy, dwie koperty) nie regulowały – na co zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza w toku prac sejmowych – żadnych innych kwestii, by wspomnieć tylko o braku terminu wpływu głosu korespondencyjnego, aby mógł on być wzięty pod uwagę przy ustaleniu wyników głosowania.

Państwowa Komisja Wyborcza w swojej opinii przekazanej Marszałkowi Senatu stwierdziła, zatem iż „... *prawidłowe przeprowadzenie wyborów na podstawie takich przepisów jest niemożliwe*” i, w związku z tym, przedłożyła Senatowi propozycję zmian i uzupełnień przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego²⁷. Ich liczba wyniosła ogółem 45, w tym kilkanaście to dodatkowe jednostki redakcyjne - artykuły. Senat podzielił uwagi i zastrzeżenia Państwowej Komisji Wyborczej, jednakże z uwagi na bieg czasu uznał, iż „poprawienie” ustawy jest praktycznie niemożliwe i wniósł poprawki „usuwające” przepisy o głosowaniu korespondencyjnym, Sejm zaś poprawek senackich nie odrzucił.

²⁶ Wniosek został zgłoszony w trakcie II czytania projektu ustawy w dniu 12 grudnia 2002 r.; zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk nr 2243) i dodatkowe sprawozdanie tych Komisji (druk nr 2243A)

²⁷ Pismo ZPOW-062-31/03 z dnia 5 stycznia 2004 r.

Można na tym przykładzie stwierdzić, co jest zresztą znaną prawdą, że zmiany w prawie wyborczym dokonane niemal zawsze tuż przed wyborami są niedopracowane, a zatem nie przynoszą oczekiwanych efektów i ich żywot w obiegu legislacyjnym jest zwykle krótki.

5. Bezskuteczność dotychczasowych inicjatyw nie oznacza, iż zmiany w polskim prawie wyborczym w sposobie głosowania są niepotrzebne. Wręcz przeciwnie – są niezbędne zarówno w kontekście związania państwa polskiego aktami prawa unijnego,²⁸ jak i z przyczyn, o których już była mowa, a które warto jeszcze raz przywołać:

- konieczność dostosowania wyborczych procedur do współczesnego rozwoju społeczeństwa,
- ułatwienie obywatelom udziału w wyborach (referendach),
- oddziaływanie na aktywność obywatelską, w tym zwiększenie frekwencji wyborczej.

W ostatnim czasie ponownie podjęte zostały inicjatywy dotyczące zmian w sposobie głosowania, o różnym jednak poziomie szczegółowości i zaawansowania prawnego. Łączy je natomiast jedno: przekonanie inicjatorów o ich niewątpliwym wpływie na zwiększenie frekwencji wyborczej.

Najbardziej zaawansowane są prace Komisji Ustawodawczej Sejmu, która na posiedzeniu w dniu 1 marca 2007 r. podjęła uchwałę w sprawie wykonania inicjatywy ustawodawczej zmiany ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu, w ramach której pomieszczone zostały przepisy o głosowaniu przez pełnomocnika, wzorowane na propozycjach zgłoszonych w 2005 r.²⁹

Również Rada Ministrów w „Programie prac legislacyjnych w I półroczu 2007” uwzględniła przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu RP, którego istotą ma być „umożliwienie Polakom za granicą głosowania korespondencyjnego oraz wyeliminowanie wszystkich dotychczasowych niedogodności w zakresie głosowania...”.³⁰

Propozycje zmian w polskim prawie wyborczym, polegające na wprowadzeniu możliwości oddania głosu w wyborach powszechnych i w referendach ogólnokrajowych za pośrednictwem Internetu są natomiast przedmiotem „Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej” podjętej przez Stowarzyszenie „Polska Młodych” z siedzibą w Krakowie. Propozycje tych zmian obejmują: ustawę o wyborze Prezydenta RP; ustawę – Ordyna-

²⁸ Jak w przypadku standardów głosowania elektronicznego; zob. s. 7 niniejszego opracowania

²⁹ Zob. s. 14 niniejszego opracowania

³⁰ Projekt ustawy jest zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej www.bip.kprm.gov.pl

cja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP; ustawę o wyborze posłów do Parlamentu Europejskiego oraz ustawę o referendum ogólnokrajowym.³¹

Niezależnie od skali wdrażania i technik głosowania w poszczególnych krajach podkreślenia wymaga fakt, iż środowiska opiniotwórcze tych krajów, jak również i organy wyborcze z przychylnością odnoszą się do tych przedsięwzięć uznając, że „ogólny poziom frekwencji w wyborach, braki w stałym doskonaleniu demokratycznych praktyk, nowe technologie wymagają wprowadzenia zmian w ustalonych zasadach głosowania”.³²

Różnorodność działań w sferze technik głosowania w poszczególnych krajach i różny stan prac nad ich wdrożeniem do powszechnego stosowania niewątpliwie ma charakter subiektywny i spowodowany – mimo generalnie tych samych standardów prawnych – zróżnicowaniem krajowego prawa wyborczego. Nie można bowiem pominąć faktu, iż „obywatelstwo i niepodzielne nabycie oraz realizowanie podstawowych praw politycznych, między innymi prawa głosowania, jest ciągle odnoszone do specyficznego kraju i jego terytorium”.³³

6. W rozważaniach na temat aspektów uznania alternatywnych technik głosowania za instytucję prawa wyborczego, jedną z zasadniczych kwestii jest ich zgodność z konstytucyjnym wzorcem zasad wyborczych.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,³⁴ tak jak i w konstytucjach innych demokratycznych państw europejskich, znajdują się zasady prawa wyborczego, które stanowią fundament demokratycznych wyborów. Są to: powszechność, równość, wolność, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. Te główne warunki muszą więc być w praktyce spełnione, by wdrożenie konstytucyjnych pryncypiów prawa wyborczego było faktyczne.

Rozważania na temat głosowania innego, aniżeli osobiste w lokalu wyborczym muszą zatem uwzględniać, czy wprowadzenie takiej formy głosowania do systemu wyborcze-

³¹ Szczegółowe informacje o celach społecznych inicjatywy oraz projekty zmian w ustawach wyborczych zob. www.polskamlodych.pl/projekty/glosowanieprzezInternet

³² Z podsumowania II Seminarium „Partnerstwo Regionalne” (Wiedeń 6-7 grudnia 2004 r.), w którym uczestniczyli przedstawiciele organów wyborczych Austrii, Czech, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz krajów kandydujących do Unii Europejskiej: Bułgarii, Chorwacji i Rumunii. Zob. też Thomas M. Buchsbaum „Zdalne głosowanie – stan i kierunki doskonalenia” (raport prezentowany na Drugiej Europejskiej Konferencji Organów Zarządzających Wyborami, Strassburg 10-11 lutego 2005 r.; tłumaczenie robocze z języka angielskiego w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego

³³ Zob. T.M. Buchsbaum w „Zdalne głosowanie ...” op.cit. s. 5 odnosząc to do sytuacji w swoim kraju (Austrii p.m.) w 1989 r., gdy na mocy decyzji Sądu Konstytucyjnego uznano, że obywatele austriaccy przebywający za granicą i emigranci muszą być pozbawieni prawa do głosowania tylko dlatego, że brak im „normalnego” domicylu czyli zamieszkiwania na obszarze Austrii (obecnie te dyskryminacyjny przepis nie obowiązuje)

³⁴ Zob. art. 96 ust. 2, 97 ust. 2, 127 ust. 1 w związku z art. 62 Konstytucji RP

go nie spowoduje pojawienia się problemów zgodności ze wspomnianymi wyżej wyborczymi wartościami konstytucyjnymi.

Spróbujmy więc, w sposób skrótowy, odnieść się do tego zagadnienia.

Zasada powszechności wyborów oznacza, iż każdy obywatel który spełnia prawnie określone przesłanki jest podmiotem praw wyborczych, tzn. ma zdolność wybierania (prawo do głosowania) i bycia wybranym (bierne prawo wyborcze). Zasada ta zobowiązuje zatem do ustanowienia gwarancji umożliwiających korzystanie ze swoich praw przez możliwie najszerszy krąg wyborców.

Wprowadzenie głosowania przez pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego czy też głosowania elektronicznego nie budzi zastrzeżeń w świetle tak rozumianej powszechności wyborów. Wątpliwości mogłyby się zrodzić w sytuacji, gdyby jedyną możliwością oddania głosu przez wyborcę było korzystanie tylko z jednego sposobu z wyłączeniem głosowania w lokalu wyborczym.

Równość wyborów zakłada, iż:

- każdy wyborca dysponuje taką samą liczbą głosów jak inni wyborcy, i uczestniczy w wyborach na tych samych zasadach (równość formalna);
- znaczenie głosu każdego wyborcy, tzw. siła głosu jest takie same (równość materialna).

Głosowanie inne aniżeli w lokalu wyborczym co do zasady nie powoduje kolizji z równością wyborów. Jednakże występują tu problemy, które przy braku dostatecznych zabezpieczeń mogą tę zasadę naruszyć.

Dotyczy to:

- możliwości wielokrotnego głosowania przez tego samego wyborcę lub głosowania przez osobę nieposiadającą takiego prawa np. w głosowaniu elektronicznym, w sytuacji swobodnego dostępu do urządzenia elektronicznego (np. komputera). Oznacza to konieczność zapewnienia kontroli przez właściwy organ wyborczy nad tożsamością osoby głosującej poza lokalem, tak jak ma to miejsce w lokalu wyborczym;
- dostępności do korzystania z alternatywnej techniki głosowania. Dopóki nie będzie zapewniony powszechny ich dostęp mogą być podnoszone zarzuty o nierówności wyborczej.³⁵ W demokracjach proces wyborczy powinien być bowiem jednakowo

³⁵ Na problem równości wyborczej w świetle przepisów konstytucyjnych zwraca uwagę K. Wojtyczek „Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego III Rzeczypospolitej” w: Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990 – 2000) wyd. Krajowego Biura Wyborczego

dostępny dla każdego obywatela, bez dyskryminacji żadnej lub faworyzowania szczególnej grupy.

Krytycy innowacyjnych form głosowania podnoszą, na podstawie badań, kwestię nierówności wyborców w dostępie do tych form np. w dostępie do urządzeń elektronicznych, co może „wypaczyć profil socjologiczny uczestniczących w wyborach w kierunku bardziej bogatych i wpływowych socjo-ekonomicznych grup ludności”, i - w efekcie - może spowodować, iż wynik wyborów, w rozumieniu politycznej reprezentacji, nie będzie odzwierciedlał rzeczywistych preferencji społeczeństwa.³⁶

Wprawdzie przepisy naszej Konstytucji nie wyrażają *expressis verbis* zasady wolności wyborów, to jednak na ogół jest ona rozumiana jako możliwość korzystania przez każdego obywatela z przysługujących mu praw wyborczych w sposób wolny od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych czy też przymusu fizycznego i psychicznego.³⁷

Wystąpienie możliwości wywierania nacisku na wyborcę dotyczy w zasadzie tzw. głosowania rodzinnego, czyli wpływania przez jedną osobę (najczęściej uważającą się za „głowę” rodziny) na pozostałych członków rodziny. Może to mieć przede wszystkim miejsce przy głosowaniu korespondencyjnym i elektronicznym.

Dla bezpośredniości wyborów, rozumianej jako wybory, w których wyborcy głosują na konkretnych kandydatów, a skład organu wybieranego zależy od preferencji personalnych wyborców, żaden sposób głosowania nie stwarza zagrożeń. Problemu zgodności głosowania korespondencyjnego lub elektronicznego z Konstytucją nie będzie, jak sądzę, nawet w przypadku, gdyby przyjąć – raczej odosobniony w doktrynie – pogląd, że bezpośredniość wyborów oznacza również konieczność głosowania osobistego.

W opiniach wielu prawników – konstytucjonalistów również głosowanie przez pełnomocnika nie narusza konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów.³⁸

Zasada tajności głosowania zabezpiecza wyborcę przed powzięciem przez kogokolwiek wiadomości, w jaki sposób (na „kogo”) wyborca głosował. W tym przypadku, konieczność zachowania tajności głosowania alternatywnego wobec osób z zewnątrz, jak również wobec organów wyborczych ma aspekty raczej techniczne aniżeli prawne i wiąże się z problemem bezpieczeństwa oraz wiarygodności operacji sprawdzenia, czy głosowała osoba uprawniona i właściwego zaliczenia takiego głosu. Szczególnie ważne bo-

³⁶ Zob. P. Noris „Czy nowa technika...” op. cit. s. 17 i n. Autorka przytacza wyniki badań europejskich z 1996 i 2000 r.

³⁷ Tak np. B. Banaszak „Prawo wyborcze obywateli” Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996 s. 20

³⁸ Taką opinię wyraził m.in. Krzysztof Skotnicki z Uniwersytetu Łódzkiego w maju 2005 r. opracowaną dla potrzeb projektu ustanowienia możliwości głosowania przez pełnomocnika w wyborach parlamentarnych i Prezydenta RP. Opinia w zbiorach ISP, a także Krajowego Biura Wyborczego. Zob. też opinie przeciwstawne, omówione w tym materiale (np. B. Banaszaka, M. Chmaja, W. Skrzydły, Z. Jarosza)

wiem jest przekonanie wyborcy, że procedura ustalenia wyników głosowania, z uwagi na „nieprzezroczystość” tego procesu, w odróżnieniu od obliczania głosów w lokalu wyborczym na podstawie kart wyjętych z urny, jest w pełni rzetelna i też podlega specjalistycznej kontroli.

Zasada tajności głosowania nie wyklucza natomiast prawa wyborcy do ujawnienia swej decyzji co do oddania głosu zarówno przed aktem głosowania, jak i po głosowaniu.³⁹

* * *

Przedstawione zagadnienia związane z wdrożeniem do systemu wyborczego nowych technik głosowania jako pełnoprawnej instytucji wyborczej nie wyczerpują oczywiście całości problemu.

Pozwalają one jednak na uznanie, że przy udziale specjalistów mogą być skutecznie rozwiązane, a następnie włączone do porządku prawnego regulującego organizację i przeprowadzenie wyborów.

Z uwagi na interdyscyplinarność zagadnienia, w pracach nad nowymi rozwiązaniami z zakresu form głosowania niezbędny jest udział nie tylko prawników, ale też specjalistów komputerowych, politologów, socjologów i specjalistów z innych, zainteresowanych zagadnieniem, dziedzin.

Najbliższe wdrożenia, jak można sądzić, jest głosowanie przez pełnomocnika, a w drugiej kolejności – głosowanie korespondencyjne. Wynika to z najbardziej w tym kierunku zaawansowanych prawniczo projektów zmian w ustawach wyborczych, ale także zdecydowanie mniej kosztownych ekonomicznie tych sposobów głosowania w porównaniu np. do głosowania elektronicznego.

Przy wyborze innowacyjnych dla naszego systemu wyborczego technik głosowania muszą być uwzględnione zarówno czynniki społeczne jak i ekonomiczne, ale także potencjalne zagrożenia, jakie modyfikacja procedury głosowania może nieść dla przejrzystości wyborów i ich demokratycznego przebiegu oraz możliwości kontroli społecznej nad ustalaniem ich wyników. Niektóre z tych kwestii obrazuje poniższe „Porównanie procedur wyborczych, z uwzględnieniem zastosowania elektronicznych metod głosowania”, zamieszczone w czasopiśmie „Computerworld”.⁴⁰

³⁹ Nie może to oczywiście mieć miejsca w lokalu wyborczym w godzinach głosowania, albowiem byłby to akt zabronionej agitacji wyborczej

⁴⁰ Computerworld Nr 01-2006 z dnia 2 stycznia 2006 r.

	Wybory tradycyjne	Wybory elektroniczne (urny)	Wybory listowe	Wybory internetowe (Estonia)	Wybory internetowe (cel)
Model zaufania	Zaufanie do członków komisji okręgowych (rozproszone)	Zaufanie do maszyn wyborczych	Zaufanie do poczty, osób obliczających głosy (scentralizowane)	Zaufanie do firmy obsługującej wybory, komisji wyborczej	Brak
Weryfikacja	Sumowanie częściowych wyników z komisji	Częściowa za pomocą pokwitowań papierowych	Niemożliwa	?	Możliwość sprawdzenia przez wyborcę własnego głosu
Możliwość dorzucenia głosów	Komisje lokalne	Komisje lokalne	Komisja centralna	Komisja centralna	Komisja centralna
Możliwość unieważnienia głosu	Łatwa dla członków okręgowych komisji wyborczych	Brak	Łatwa na każdym poziomie – od listonosza po komisję centralną	?	Brak
Możliwość usunięcia głosu	Łatwa dla członków okręgowych komisji wyborczych	Brak	Łatwa na każdym poziomie – od listonosza po komisję centralną	?	Brak

Poziom anonimowości	Wysoki przy założeniu uczciwości okręgowej komisji	Wysoki przy zastosowaniu uczciwych maszyn	Pełna anonimowość	?	Pełna anonimowość
Sprzedawanie głosów	Trudne, ale już możliwe	Trudne	Nadzwyczaj łatwe	Możliwe?	Niewykonalne
Podatność na atak DOS/DDOS				Tak	Tak
Zagrożenie wirusowe				Tak	Tak

W przypadku głosowania elektronicznego, które w perspektywie kilku lat będzie niewątpliwie chyba najbardziej preferowaną formą głosowania, jedną z barier są wysokie koszty, na które musi się złożyć wykonanie głównego zadania warunkującego wprowadzenie tego głosowania, tj. budowa centralnego rejestru wyborów, prowadzonego elektronicznie z nieograniczonym praktycznie dostępem dla wyborców i organów wyborczych.

Jednakże w tym przypadku daleko bardziej ważne jest rozpoznanie możliwie wszystkich zagrożeń i sposobów ich wyeliminowania, zwłaszcza w kontekście wcale nie takich odosobnionych opinii np. o tym, że „*dopuszczenie głosowania przez Internet niesie ryzyko zagrożenia dla demokracji oraz wyeliminowania wyborców z procesu wyborczego*” i przytaczających „*przypadków manipulowania wynikami wyborczymi oraz kompromitacji elektronicznych maszyn wyborczych*”.⁴¹

Świadomie pomijamy, przytaczany w literaturze przedmiotu, ale też i występujący w praktyce niektórych krajów, głównie Europy Wschodniej i Środkowej (Łotwa, Czechy, Białoruś, Ukraina) sposób głosowania polegający na dostarczeniu urny do miejsca przebywania wyborcy. Takie głosowanie określa się mianem głosowania z użyciem „*mobilnej urny wyborczej*” lub „*wędrującej urny wyborczej*”.

Na wniosek wyborcy, a najczęściej uprawnionymi do takiego głosowania są osoby niepełnosprawne lub przewlekle chore, z urną pomocniczą udają się do niego członkowie

⁴¹ Zob. stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych (styczeń 2007) – www.isoc.org.pl

komisji wyborczej. W polskim prawie wyborczym tego rodzaju sytuacja jest dopuszczalna wyłącznie w wyborach parlamentarnych, w szpitalach i zakładach pomocy społecznej, zaś szczegółowy tryb postępowania przy głosowaniu z użyciem urny pomocniczej określa Państwowa Komisja Wyborcza. Zdecydowanie natomiast nie zyskuje aprobaty szersze wykorzystanie tej metody, albowiem może ona być zastąpiona innymi, bardziej podatnymi na proceduralne zabezpieczenie.

Stosowanie mobilnych urn nie jest też zalecane w międzynarodowych dokumentach odnoszących się do procedur wyborczych, jak np. w „Kodeksie Dobrej Praktyki W Sprawach Wyborczych” przyjętym przez Komisję Europejską Do Demokracji Przez Prawo (Komisję Wenecką) na jej sesji w dniach 5-6 lipca 2002 r., a rekomendowanym następnie państwom członkowskim przez Komitet Ministrów Rady Europy, albowiem „... *towarzyszy temu wysokie ryzyko oszustwa*”.⁴² O słuszności tego stwierdzenia można było się przekonać chociażby z przebiegu wyborów u niektórych naszych sąsiadów.”

INFORMACJE PRAWNE I BIEŻĄCE

* W Dzienniku Ustaw Nr 48, poz. 327 z dnia 19 marca 2007 r. jest ogłoszony wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r. Sygn.akt K8/07 w sprawie zgodności z Konstytucją:

- art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. poz. 159 ze zm.) przewidującego wygaśnięcie mandatu wskutek niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka...
- art. 26 ust.1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) przewidującego taką samą regulację dotyczącą wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- art. 24h ust. 4 i art.24j ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przewidującego dla radnego i wójta złożenie pierwszego oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od daty złożenia ślubowania, a oświadczenia o działalności gospodarczej małżonka - w terminie 30 dni od „dnia wyboru”.

Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją: art. 190 ust. 1 pkt 1a Ordynacji wyborczej... oraz art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta... (są niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) oraz art. 24j ust. 3 ustawy o samorzą-

⁴² Zob. „Code of good practice in electoral matters” European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) s. 23, tłumaczenie robocze z języka angielskiego w zbiorach Krajowego Biura Wyborczego

dzie gminnym w zakresie w jakim określa termin złożenia przez radnego i wójta oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka (jest niezgodny z art. 2 Konstytucji); stwierdził natomiast zgodność z Konstytucją art.24h ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie dotyczącym terminu składania oświadczeń majątkowych radnych i wójtów (przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji).

- * Zgodnie z wymogiem Ordynacji wyborczej sporządzona została i podana do publicznej wiadomości w ogólnopolskim dzienniku prasowym „Rzeczpospolita” z dnia 26 kwietnia br., informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na wybory samorządowe przeprowadzone w 2006 r.



Warszawa, dnia 24 kwietnia 2007 r.

**KIEROWNIK
KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO**

INFORMACJA

o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 12 listopada 2006 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 26 listopada 2006 r.

Zgodnie z art.81 ust.3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zmianami) i art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zmianami) podaje się do publicznej wiadomości informację o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic w m. st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 12 listopada 2006 r. i głosowania ponownego w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w dniu 26 listopada 2006 r.

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
	Wydatki ogółem	118 077 466	100
A.	Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze	10 548 762	8,93
I.	Centralnie	4 409 540	3,73
	<i>-wydatki bieżące w tym:</i>	1 390 182	1,17
1.	Wydatki na działalność administracyjną i techniczną Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego	556 186	0,47
2.	Druk tekstu ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta	99 996	0,08
3.	Obsługa informatyczna wyborów	734 000	0,62
	<i>- wydatki majątkowe związane z obsługą informatyczną wyborów</i>	3 019 358	2,56
II.	Poprzez delegatury KBW – wydatki bieżące	6 139 222	5,20
1.	Działalność administracyjna i techniczna komisarzy wyborczych	777 452	0,66
2.	Szkolenia członków terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych	1 436 471	1,22
3.	Wydatki na funkcjonowanie inspekcji komisarzy wyborczych	596 457	0,51
4.	Obwieszczenia o wynikach głosowania i wynikach wyborów w województwach	163 798	0,14
5.	Druk plakatu informacji o sposobie głosowania	46 925	0,04

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
6.	Podanie do publicznej wiadomości liczby mieszkańców w gminach	108 829	0,09
7.	Podanie do publicznej wiadomości składów terytorialnych komisji wyborczych	36 928	0,03
8.	Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne, artykułu biurowe itp.)	1 377 432	1,16
9.	Koszty obsługi informatycznej komisarzy wyborczych	1 594 930	1,35
B.	Dotacje celowe na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego	107 528 704	91,07
I.	Wydatki na wybory do rad gmin oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	72 883 878	61,73
1.	Ustalenie, sporządzenie i aktualizacja spisów wyborców	4 084 444	3,46
2.	Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych	3 477 242	2,94
3.	Wydatki kancelaryjne gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	3 329 765	2,82
4.	Obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	6 014 375	5,09
5.	Zryczałtowane diety członków gminnych (miejskich) komisji wyborczych	3 932 387	3,33
6.	Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych	29 640 810	25,11
7.	Druk obwieszczeń o podziale gminy na obwody głosowania	304 489	0,26
8.	Druk obwieszczeń o podziale gminy na okręgi wyborcze	201 828	0,17

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
9.	Druk obwieszczeń o listach kandydatów do rad oraz obwieszczeń o kandydatach na wójtów burmistrzów i prezydentów	431 677	0,37
10.	Druk kart do głosowania w wyborach do rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	7 007 404	5,93
11.	Inne wydatki (transport, opłaty telekomunikacyjne, itp.)	3 774 385	3,20
12.	Informatyczna obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	10 246 139	8,68
13.	Dodatkowe środki na nowoutworzone stałe lokale wyborcze	200 512	0,17
14.	Druki formularzy i protokołów	238 421	0,20
II.	Wydatki na wybory do rad powiatów	6 964 553	5,90
1.	Wydatki kancelaryjne powiatowych komisji wyborczych	267 021	0,23
2.	Obsługa powiatowych komisji wyborczych	579 000	0,49
3.	Zryczałtowane diety członków powiatowych komisji wyborczych	498 582	0,42
4.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o listach kandydatów na radnych	270 426	0,23
5.	Druk kart do głosowania	3 199 779	2,71
6.	Inne wydatki (usługi pocztowe transportowe itp.)	829 447	0,70
7.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o podziale powiatów na okręgi wyborcze	113 560	0,10
8.	Obsługa informatyczna powiatowych komisji wyborczych	1 164 650	0,99

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
9.	Druki formularzy i protokołów	42 088	0,03
III.	Wydatki na wybory do sejmików województw	6 744 651	5,71
1.	Obsługa wojewódzkich komisji wyborczych (wyposażenie, materiały kancelaryjne)	253 670	0,21
2.	Zryczałtowane diety członków wojewódzkich komisji wyborczych	25 629	0,02
3.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o listach kandydatów na radnych	195 430	0,17
4.	Druk kart do głosowania	5 511 875	4,67
5.	Inne wydatki (usługi transportowe, pocztowe itp.)	652 118	0,55
6.	Obsługa informatyczna wojewódzkich komisji wyborczych	71 513	0,06
7.	Druk i plakatowanie obwieszczeń o podziale województw na okręgi wyborcze	25 386	0,02
8.	Druki formularzy i protokołów	9 030	0,01

<i>Lp.</i>	<i>Rodzaj wydatków</i>	<i>Zrealizowane wydatki w złotych</i>	<i>Struktura wydatków w procentach</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
IV.	Wydatki na ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	20 935 622	17,73
1.	Wydatki kancelaryjne gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	523 078	0,44
2.	Obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	1 453 707	1,23
3.	Zryczałtowane diety członków gminnych (miejskich) komisji wyborczych	1 317 569	1,12
4.	Zryczałtowane diety członków obwodowych komisji wyborczych	13 456 298	11,40
5.	Druk obwieszczeń o kandydatach na wójtów burmistrzów i prezydentów miast	52 013	0,04
6.	Druk kart do głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	845 683	0,72
7.	Inne wydatki	783 076	0,66
8.	Informatyczna obsługa gminnych (miejskich) i obwodowych komisji wyborczych	2 480 383	2,10
9.	Druki formularzy i protokołów	23 815	0,02

(-) Kazimierz Wojciech Czaplicki