

Recenzja

Jarosław Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, ss. 260

Należy z dużym zadowoleniem odnotować, że problematyka zasady powszechności wyborów nadal pozostaje w kręgu żywego zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego (nie wspominając o politologii czy socjologii). Po wydanych w 1998 i 2000 r. monografiach Jerzego Buczkowskiego i Krzysztofa Skotnickiego, polska bibliografia prawnicza wzbogaciła się o kolejną cenną pozycję autorstwa Jarosława Zbieranka. Wyróżnia się ona moim zdaniem z dwóch powodów: 1) została opracowana nie tylko przez naukowca specjalizującego się w problematyce prawa konstytucyjnego, lecz – rzecz można – również praktyka, biorącego czynny udział w pracach legislacyjnych Sejmu i Senatu (Autor uczestniczył m.in. w pracach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej rozpatrującej projekt Kodeksu wyborczego), szefa Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych, eksperta Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu, a ponadto pracownika Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; 2) praca – odmiennie niż uprzednie dotyczące zasady powszechności wyborów, ma charakter bardzo specjalistyczny: pole badawcze ograniczone jest wyłącznie do analizy precyzyjnie dobranych gwarancji zasady powszechności (alternatywnych procedur głosowania) pozostawiając poza kręgiem zainteresowań inne instytucje gwarantujące reali-

zając tej zasady (np. rejestr i spisy wyborców, terytorialne i zagraniczne obwody głosowania, zaświadczenia o prawie do głosowania, itd.) Taki wybór pola badawczego jest ciekawy i, co trzeba koniecznie podkreślić, bardzo korzystny społecznie, choćby z uwagi na potrzebę propagowania przyjętych przez Kodeks wyborczy nowych instytucji zabezpieczających realizację zasady powszechności wyborów (w szczególności głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne).

Wewnętrzny układ treści monografii jest klarowny, logiczny, dowodzący bardzo dobrej znajomości omawianej tematyki. Nie dziwi to, bo szczególnego zainteresowania Jarosława Zbieranka alternatywnymi procedurami głosowania dowodzi chociażby 13 przytoczonych w pracy opracowań naukowych jego autorstwa dotyczących tych kwestii.

Już we Wstępie do monografii dowiadujemy się, jaki jest główny cel badawczy Autora – chodzi o kompleksową analizę funkcji alternatywnych procedur głosowania i rozstrzygnięcie celów ich wprowadzenia do polskiego systemu prawa wyborczego: czy celem tym miało być stworzenie dodatkowych gwarancji zasady powszechności wyborów i wyeliminowanie stanu dyskryminacji w dostępie do głosowania określonych grup wyborców, czy też również zwiększenie poziomu frekwencji wyborczej, obniżenie kosztów organizowania wyborów, umożliwienie sprawniejszego obliczania ich wyników? Rozstrzygnięcie tego problemu ma służyć weryfikacji postawionej przez Autora tezy, iż główną funkcją alternatywnych procedur głosowania – w przypadku ich skierowania do ściśle określonych kategorii wyborców – jest zapewnienie gwarancji zasady powszechności wyborów, natomiast w przypadku przyznania tych procedur wszystkim wyborcom – jest funkcja „aktywizowania elektoratu”, czyli zwiększenie frekwencji wyborczej (s. 9 i n.).

Rozdział I umiejętnie wprowadza czytelnika w sens rozumienia omawianych pojęć. W tym celu Autor przedstawia jedną, prostą, zrozumiałą dla odbiorców definicję alternatywnych procedur głosowania, których istota polega na tym, że w określonych ustawowo przypadkach wyborcy (zwykle ściśle ich oznaczona część) mogą skorzystać zamiast z procedury podstawowej (tzn. z tradycyjnego trybu głosowania w lokalu lub punkcie wyborczym) z innej, alternatywnej dla niej metody oddawania głosu (s. 15). W rozdziale tym spotykamy się także z kategoryzacją alternatywnych procedur głosowania (głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, elek-

troniczne, a także przy wykorzystaniu mobilnej urny wyborczej) oraz krótką ich charakterystyką, której celem jest zaznaczenie występujących między nimi różnic. Dzięki tej charakterystyce można np. dowiedzieć się, że w amerykańskich stanach Oregon i Waszyngton możliwość oddawania głosu w lokalach wyborczych została zlikwidowana, a jedyną możliwością uczestniczenia w głosowaniu jest wyłącznie głosowanie korespondencyjne (all-postal voting) – szerzej Autor problem ten naświetla na str.45. Ponadto, odnośnie głosowania elektronicznego upewniamy się, że głosowanie za pomocą maszyny elektronicznej („głosomatu”) nie może być uznane za alternatywną procedurę głosowania, ponieważ wymaga od wyborcy osobistego udania się do lokalu wyborczego (s. 19 i n.).

W rozdziale tym, sygnalizując potencjalne funkcje alternatywnych procedur głosowania, Autor doprecyzowuje ukazany we Wstępie główny cel badawczy. Stwierdza, że priorytetowym celem wprowadzania owych procedur jest zapewnienie określonym kategoriom wyborców ułatwień w oddawaniu głosu. Tymczasem z wieloletniej debaty na omawiany temat wynikało, że alternatywne procedury głosowania postrzegano jako mechanizmy wpływające na poziom frekwencji wyborczej, zaś w opracowaniach z zakresu prawa konstytucyjnego czy politologii stawiano znak równości pomiędzy gwarancją zasady powszechności a zwiększeniem ogólnego poziomu frekwencji. To powodowało, że wprowadzenie tych procedur napotykało na trudności, gdyż uznawano je za bezzasadne.

Na zakończenie rozdziału I Autor dokonuje omówień alternatywnych procedur głosowania w dokumentach międzynarodowych, m.in. w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Kodeksie Dobrych Praktyk Wyborczych, Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie prawnych, praktycznych i technicznych standardów głosowania elektronicznego.

W rozdziale tym na str. 15, chyba przez przeoczenie Autor użył sformułowania „tajne wybory”; z pewnością chodzi o tajne głosowanie.

W rozdziale II – przy wykorzystaniu szerokiej literatury anglojęzycznej – Jarosław Zbieranek przedstawia cztery analizowane przez siebie alternatywne procedury głosowania w wybranych krajach świata, skupiając się głównie na wskazaniu celów, jakimi kierował się ustawodawca danego kraju przy ich ustanawianiu. We wprowadzeniu do procedury głosowania koresponden-

cyjnego (s. 39) nieco zbyt dosłownie powtarza informacje przekazane już na ten temat na stronach 17–18 podczas omówień kategoryzacji alternatywnych procedur głosowania.

Z dokonanych analiz dowiadujemy się, że w Szwajcarii rozszerzenie procedury głosowania korespondencyjnego na wszystkich głosujących nie przyczyniło się do wzrostu poziomu frekwencji wyborczej; w istocie podobny wniosek wynika z doświadczeń amerykańskich i brytyjskich. Niestety, brak informacji, jakie są w tym względzie doświadczenia Niemiec – oprócz faktu że w 2009 r. skorzystało z tej formy głosowania ponad 21% ogółu wyborców (s. 50). Co istotne, również głosowanie elektroniczne, które w swym założeniu miało wpływać na wzrost poziomu uczestnictwa w wyborach głównie wśród młodych wyborców, nie spełniło – jak wykazują doświadczenia np. Estonii i Wielkiej Brytanii – pokładanych w nim nadziei. Głosowanie w tej formie jest traktowane przez wyborców głównie jako ułatwienie udziału w wyborach. Z dużą erudycją Autor przytacza rozwiązania funkcjonujące w krajach dopuszczających głosowanie przez pełnomocnika (wymienia podmioty, które mogą skorzystać z tej formy głosowania, ukazuje procedury ustanawiania pełnomocnika, wymienia ograniczenia w pełnieniu tej funkcji oraz liczbę dopuszczalnych pełnomocnictw) i konkluduje, że liczba wyborców korzystających z tej alternatywy głosowania jest relatywnie niewielka i służy głównie jako ułatwienie dla wyborców, którzy z obiektywnych przyczyn wykluczeni są z możliwości uczestniczenia w głosowaniu w lokalu wyborczym. Omawiając procedurę głosowania przy pomocy mobilnej urny wyborczej Jarosław Zbieranek słusznie przypomina, że rozwiązanie to spotyka się z krytyką ekspertów oraz organizacji międzynarodowych, gdyż forma ta może być wykorzystywana do fałszowania wyników wyborów (s. 70); z tego też względu omawiana procedura głosowania powinna dotyczyć wąskiego kręgu uprawnionych. Również i ja, pomimo że akceptuję racjonalność wprowadzenia tej procedury, podzielam wyżej wyrażony pogląd, mając na uwadze polską „urnę pomocniczą” która może być stosowana przez obwodową komisję wyborczą (po uzgodnieniu z komisją wyborczą wyższego stopnia) podczas głosowania w domach pomocy społecznej oraz zakładach opieki zdrowotnej (czyli m.in. w szpitalach, zakładach pielęgnacyjno–opiekuńczych, stacjonarnych hospicjach). Praktyka dowodzi, że ta procedura głosowania nie

tylko nie zabezpiecza zasady tajności głosowania, lecz także stwarza pokusę dla personelu zakładów opieki zdrowotnej do głosowania za uprawnionych pacjentów. Dlatego też słusznie zgłaszane są postulaty, aby wprowadzić dla obwodowych komisji wyborczych, którym wyrażono zgodę na stosowanie takiej urny, specjalnych, dodatkowych szkoleń odnośnie poprawności procedury oddawania głosu w tych zakładach¹.

Muszę przyznać, że treść rozdziału III, traktująca o przebiegu prac nad wprowadzeniem alternatywnych procedur głosowania do polskiego prawa wyborczego, jest dla mnie wyjątkowo interesująca. Autor dla jej stworzenia wykorzystał kompletną bazę faktograficzną (druki parlamentarne, biuletyny z posiedzeń komisji, sprawozdania stenograficzne, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, propozycje przedkładane przez PKW, prowadzone badania socjologiczne, fachową literaturę przedmiotu, przekazy medialne), aby krok po kroku, nie pomijając żadnego etapu, ukazać zawiłą i wieloletnią drogę, zmierzającą do „zakotwiczenia” tych procedur w obowiązującym prawie wyborczym. Drogę, która np. dla instytucji pełnomocnika wyborczego i głosowania korespondencyjnego rozpoczęła się już w 1992 r., aby pełną realizację uzyskać dopiero na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r. (głosowanie przez pełnomocnika częściowo zostało wdrożone w 2009 r. w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, a następnie w 2010 r. w wyborach prezydenckich i samorządowych).

Niestety, zdalne elektroniczne głosowanie, pomimo że koncepcja jego wprowadzenia datuje się już na lata 90. XX w. – a jak przypomina Autor związana była z informatyzacją usług publicznych, w tym pracami nad stworzeniem podpisu elektronicznego – nie ma realnych perspektyw na wprowadzenie w najbliższym czasie i stanowi raczej wizję, do której należy dążyć, dotychczas nie zostały bowiem stworzone możliwości zagwarantowania bezpieczeństwa tej procedury głosowania; na przeszkodzie stoją bariery organizacyjne i technologiczne. Jarosław Zbieranek zauważa, że w Polsce, „głosowanie przez Internet” było jedynie pewnym hasłem wykorzystywanym w debacie publicznej (s. 134); do problematyki tej nawiązuje również na s. 234 in.

¹ Por. wypowiedź Ł. Kaczkowskiego, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów, 3 – marca 2008, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 57 i n.

W rozdziale IV Autor dokonał omówień „pakietu” alternatywnych procedur głosowania uregulowanych w Kodeksie wyborczym oraz poddał analizie praktyczną stronę ich zastosowania w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2011 r.; wykorzystał w tym celu oceny wynikające z prac badawczych, które przeprowadził na zamówienie Rz.P.O. (szkoda, że nie zostały przeprowadzone badania obrazujące rzeczywistą liczbę wyborców korzystających z mobilnej urny wyborczej, gdyż stwierdzenie, „około kilkuset” nie jest precyzyjne).

Biorąc pod uwagę fakt, że zamiar skorzystania z nowych procedur głosowania skutecznie wyraziło blisko 40 tys. uprawnionych wyborców, Autor – podobnie jak Rz.P.O. i PKW – pozytywnie ocenia praktyczną stronę ich funkcjonowania i uznaje za mylne i świadczące o błędnym rozumieniu istoty i funkcji wprowadzonych procedur, wypowiedzi tych publicystów, a nawet przedstawiciele doktryny, którzy wyrażają rozczarowanie brakiem oczekiwanego podniesienia przez nie frekwencji wyborczej, a ponadto akcentujących znikomą część ogółu wyborców głosujących z wykorzystaniem nowych instytucji. Przekonanie to rozwija następnie w rozdziale V, stanowiącym kwintesencję celu badawczego i postawionej tezy, traktującym o funkcjach realizowanych przez alternatywne procedury głosowania. Przedstawia również prognozy rozwoju tych procedur w polskim prawie wyborczym oraz formułuje wnioski *de lege ferenda*. Jarosław Zbieranek nie uchyla się od zaprezentowania własnego stanowiska odnośnie zgłaszanego przez PKW oraz Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej postulatu wprowadzenia głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Jego zdaniem należy dążyć do możliwości rozszerzenia tego głosowania w kraju również na osoby, które ukończyły 75. rok życia; jest to jego zdaniem *minimum minimorum* uspołnienia obu procedur – głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjnego (s. 232). W Zakończeniu przyznaje, że do zgłaszanych propozycji odnosi się z dużą wstrzemięźliwością, gdyż nie jest dla niego wystarczający cel takich działań i funkcja, jaką ta procedura miałyby spełniać. Oczekiwanie zwiększenia frekwencji wyborczej wśród wyborców biernych, wydaje mu się w świetle dokonanych analiz problematyczne i bezzasadne (s. 239).

Odnośnie formalnej strony pracy zauważyć należy, że wewnętrzny układ treści niektórych rozdziałów jest bardziej szczegółowy od ukazane-

go w Spisie treści. W rozdz. 2.2.1., rozdz. 4.4.1 i rozdz. 5.5.4. Autor wyodrębnia jeszcze dodatkowe omówienia oznaczone literami alfabetu (A, B, C itd.), których Spis treści nie odzwierciedla – moim zdaniem należało to uczynić. Co ciekawe, Jarosław Zbieranek – z sobie tylko wiadomych powodów – nie korzysta z na ogół powszechnie stosowanych w pracach o profilu prawniczym skrótów przytaczanych w przypisach pozycji bibliograficznych. Ponadto, ostateczna korekta wydawnicza nie wyeliminowała niestety wszystkich zauważonych w monografii uchybień komputerowych (ss. 15, 18, 24, 41, 42, 56, 71, 79 (przypis 196), 108, 124, 130, 133, 136, 137). Na s. 175 (tabela) wadliwie podano godziny głosowania: jest od 7.00 – 12.00; powinno być od 7.00 – 21.00. Są to jednak drobne wady, generalnie występujące we wszystkich opracowaniach.

Sama merytoryczna treść pracy nie nasuwa uwag krytycznych. Z całą pewnością wypełnia lukę w literaturze polskiego prawa wyborczego w sposób kompleksowy dokonując analizy funkcji alternatywnych procedur głosowania i celów ich wprowadzenia. Jest napisana językiem bardzo przystępnym, a przez to zasługuje na wnikliwą analizę przez wszystkich zainteresowanych problematyką prawa wyborczego. Powinna stanowić obowiązkową literaturę badawczą dla wszystkich parlamentarzystów oraz znaleźć się w podręcznych bibliotekach Delegatur KBW i urzędów gmin (miast). Jestem przekonany, że na stałe zagości również w wykazach bibliograficznych prac dyplomowych przygotowywanych na seminariach z zakresu prawa konstytucyjnego.

Łukasz Buczkowski

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży