

Krzysztof Skotnicki

Instytucja *i-votingu* w wybranych krajach¹

I-voting in selected countries: The author states that the number of countries in which i-voting is applied is not large, while there are discussions on this subject in many countries. There is also a tendency to give up this method of voting. Although more and more voters use i-voting, it does not significantly increase voter turnout during elections. In the opinion of the author, there are many dangers arising from the introduction of i-voting, but the most important one seems to be the lack of confidence of voters in this way of voting and the belief in falsifying of voting and election results. The lack of universal access to computers and the Internet is also significant.

Keywords: elections | internet | i-voting

Słowa kluczowe: wybory | internet | i-głosowanie

Profesor doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Łódzki, ekspert ds. legislacji BAS;
KSkotnicki@wpia.uni.lodz.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest *i-voting* rozumiany jako głosowanie w wyborach lub podczas referendum za pomocą internetu, z uwzględnieniem następujących kwestii:

- wskazania państw na świecie, w którym stosowany jest *i-voting*,
- procedury głosowania w ramach *i-votingu*,
- danych dotyczących frekwencji, a więc głosujących w ten sposób,
- zabezpieczenia,
- potencjalnego ryzyka związanego z *i-votingiem*,
- kosztów jednorazowych wprowadzenia systemu obsługującego głosowanie przez internet oraz związanych z jego utrzymaniem.

¹ *Opinia prawna na temat instytucji i-votingu w wybranych krajach* sporządzona 26 września 2017 r. na zlecenie wicemarszałka Sejmu; BAS-WAKiU 1715/17.

Państwa, w których stosowany jest internet

Gwałtowny rozwój nowoczesnych technologii, w tym w szczególności komputeryzacja, powoli acz systematycznie wkracza również w świat polityki. Cyberdemokracja staje się też faktem w przypadku przeprowadzania wyborów i referendów. Dążeniu do wprowadzenia nowych rozwiązań także w tym obszarze trudno się dziwić – zwłaszcza wybory są centralnym punktem demokracji, poprzez który społeczeństwo najpełniej wyraża swój udział w życiu politycznym. Nowe technologie mają ułatwić tę partycypację, unowocześnić proces głosowania oraz usprawnić sam przebieg wyborów czy referendów.

Trzeba pamiętać, że cyberdemokracja jest złożona i niejednorodna, można też budować wiele jej klasyfikacji. Szczególne miejsce zajmuje w niej *e-voting*. Jest to określenie używane w dwóch znaczeniach:

- szerokim, odnoszącym się do kwestii technicznych, takich jak np. elektroniczne sporządzanie list wyborców czy elektroniczne udzielanie pełnomocnictwa do głosowania,
- wąskim, odnoszącym się wyłącznie do różnorodnych technik głosowania, mającym przy tym dwie podstawowe formy: a) wykorzystania maszyn wyborczych, tzw. głosomatów, ustawianych w lokalach wyborczych bądź nawet poza nimi (np. w hipermarketach, na stacjach kolejowych, lotniskach); b) wykorzystania internetu (co określane jest mianem *i-votingu*) bądź też telewizji kablowej, sieci telefonii komórkowej itd.²

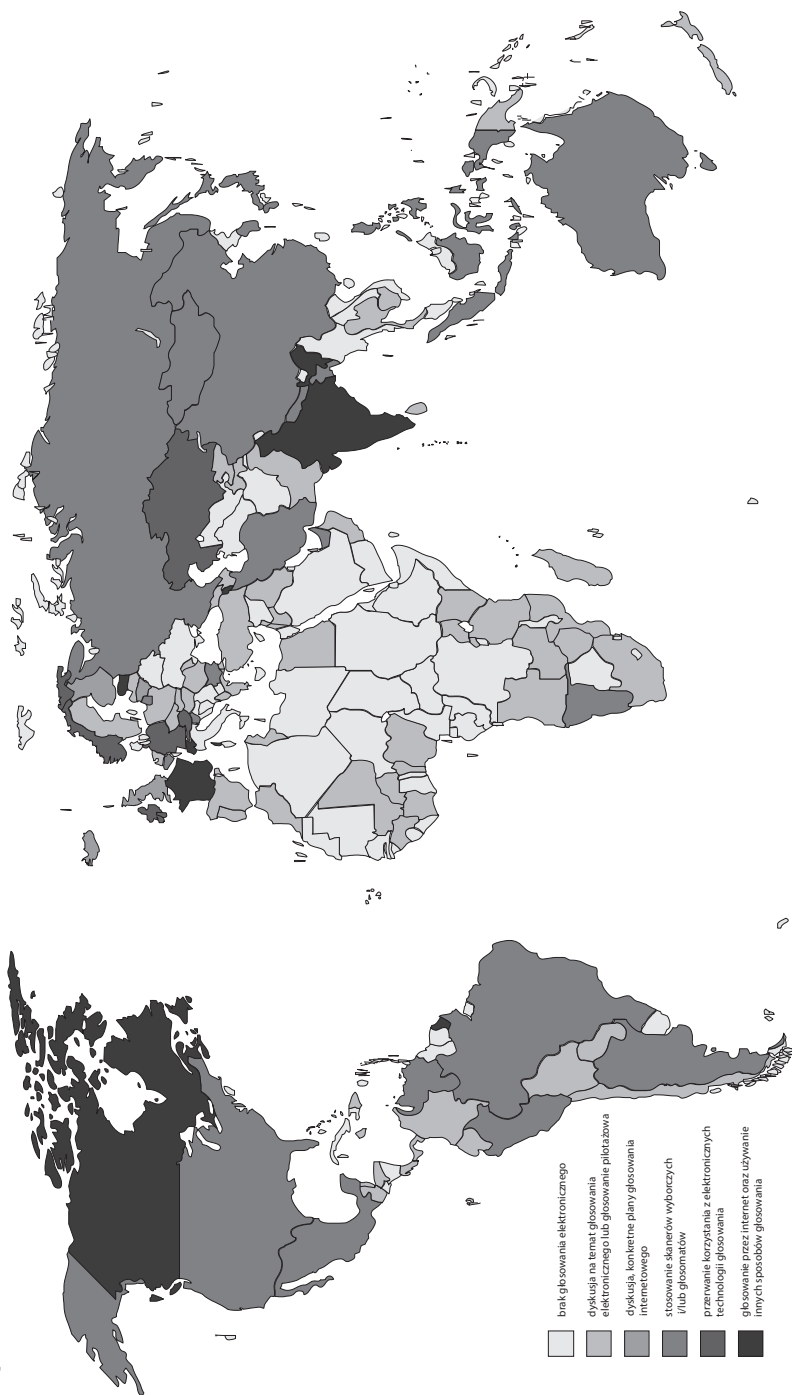
Wykorzystywanie nowoczesnych elektronicznych technik głosowania jest w świecie stosunkowo powszechne i jest to zjawisko niezwykle dynamiczne, czego jednak nie należy rozumieć jako systematycznie rozwijające, znajdujące zastosowanie w coraz większej liczbie państw. Wyraźnie dowodzą tego wyniki badań prowadzonych przez Competence Center for Electronic Voting and Participation, które co pewien czas zamieszcza mapę ukazującą ten proces. Ostatnia pochodzi z 2015 r. (mapa 1), zaś wcześniejszą z 2010 r. odnaleźć można w artykule Michała Czakowskiego pt. *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*³.

Wyraźnie widać na załączonej mapie, że państw, w których istnieje możliwość głosowania za pośrednictwem internetu, nie jest wiele, dosyć popularne jest natomiast wykorzystywanie głosomatów. Z powszechnie toczonej na świecie dyskusji na temat możliwości wykorzystania elektronicznych technik głosa-

² Zob. K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 32; M. Giżyńska, D. Lis-Staranowicz, *E-voting: blaski i cienie elektronicznego głosowania* [w:] *Księga dedykowana prof. dr hab. Bogusławowi Banaszakowi*, s. 440, w druku.

³ „Studia BAS” 2011, nr 3(27), s. 124 [Wybrane problemy systemów wyborczych, red. D. Dziewulak].

Mapa 1.



Źródło: <http://www.e-voting.cc/files/e-voting-map-2015.pdf>.

nia wynika, że łatwo daje się zauważyć tendencję do odchodzenia od takiej możliwości głosowania.

Pierwsze próby wykorzystywania elektronicznych systemów głosowania odbyły się już w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Bodaj pierwszy: *przypadek takiego głosowania miał miejsce podczas amerykańskich wyborów parlamentarnych z 4 listopada 1997 r., na co zezwoliło prawo wyborcze stanu Teksas, gdzie mieszka większość amerykańskich kosmonautów. W NASA opracowano w tym celu specjalny program komputerowy. Procedura tego głosowania wyglądała w ten sposób, że przewodniczący komisji wyborczej w miejscu zamieszkania kosmonauty przesłał do amerykańskich kontrolerów lotu w moskiewskim centrum lotów kosmicznych kartę do głosowania, która następnie została przez nich przekazana na laptop kosmonauty. Ten po jej wypełnieniu zwrócił ją tą samą drogą do przewodniczącego komisji przed zakończeniem głosowania*⁴. Trudno nie odnieść wrażenia, że w tym wypadku od rzeczywistego znaczenia samego głosowania większą wagę przywiązywano do wydźwięku propagandowego tego wydarzenia.

Pod koniec XX wieku niewątpliwie najbardziej popularne było wykorzystywanie podczas wyborów głosomatów, co miało miejsce w Brazylii, w której w 2000 r. skorzystało z nich podczas wyborów 110 mln wyborców. W polskiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że po raz pierwszy *i-voting* został zastosowany w 2000 r. w stanie Arizona w USA, podczas próbnych wyborów zorganizowanych przez Partię Republikańską (uczestniczyło w nich 35 tys. osób), gdzie wyborcy oddawali głos: *za pomocą strony internetowej, a każdy oddany w ten sposób głos był zaszyfrowany i opatrzony cyfrowym podpisem*⁵. Na przełomie XX i XXI wieku eksperymentowano z nim również we Francji oraz Szwecji, Holandii i Wielkiej Brytanii, przy czym tylko w tym ostatnim państwie były to powszechne wybory lokalne, natomiast w innych krajach były to wybory w mniejszych gremiach, np. studenckich⁶.

National Democratic Institute podaje, że z *i-votingiem* eksperymentowało łącznie 14 państw, ale tylko w czterech: Estonii, Francji, Kanadzie i Szwajcarii przybrało to bardziej powszechny charakter, w pozostałych pozostaje on nadal w fazie prób, albo nawet od takiej metody odstąpiono; Estonia jest przy tym jedynym krajem, w którym stworzono możliwość powszechnego dostępu do tego alternatywnego sposobu głosowania⁷.

⁴ Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 261–262.

⁵ Zob. K. Duda, *E-voting jako forma demokracji bezpośredniej. Dotychczasowe doświadczenia i ich konsekwencje*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 159.

⁶ Zob. A. Preisner, *e-Voting – przyszłość e-demokracji? (Szkic kilku niełatwych kwestii)* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt: Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 206.

⁷ <https://www.ndi.org/e-voting-guide/internet-voting> [dostęp 20 września 2017 r.].

Analiza wykorzystania głosowania za pośrednictwem internetu w innych państwach pokazuje, że polem doświadczalnym, podczas którego pilotażowo testowany jest ten sposób głosowania, są najczęściej wybory lokalne; tak było np. w Paragwaju, Szwajcarii czy Wielkiej Brytanii⁸. Z testowaniem elektronicznego systemu głosowania mieliśmy również do czynienia w Holandii, Belgii, Szwajcarii, Włoszech, Hiszpanii i Niemczech⁹. Uczyniono tak również w państwie, które – przynajmniej w Europie – wskazywane jest jako najlepszy wzór wykorzystywania takiego sposobu głosowania, czyli w Estonii. Możliwość wprowadzenia podczas wyborów lokalnych głosowania przez internet dopuszczono tam już w 2005 r. Natomiast podczas wyborów parlamentarnych w 2007 r. w Szwajcarii możliwość głosowania za pośrednictwem internetu dopuszczona była w kilku kantonach¹⁰.

Na marginesie warto również przypomnieć, że w Polsce pilotażowe głosowania wypróbowywano podczas wyborów w 2005 r. w dwóch lokalach wyborczych w Warszawie i Sopocie¹¹.

Niewątpliwie najbardziej znanym i opisanym w Polsce przykładem państwa, w którym stosowany jest *i-voting*, jest Estonia, o czym decyduje nie tylko to, że jest to kraj młodej demokracji postsowieckiej i bliskość, ale przede wszystkim pozytywne doświadczenie i znaczna liczba głosujących w ten sposób wyborców. Należy przypomnieć, że możliwość głosowania za pomocą internetu pojawiła się tam w 2002 r. na poziomie samorządowym, a pierwszy raz głosowano w praktyce 2005 r.¹² Warto też dodać, że po uchwaleniu ustawy stwarzającej możliwość głosowania za pośrednictwem internetu prezydent odmówił jej podpisania i skierował ją do zbadania zgodności z konstytucją. Sąd uznał jednak, że do naruszenia zgodności z ustawą zasadniczą – o czym szerzej piszę w dalszej części opinii – w tym przypadku nie dochodzi.

Doświadczenie estońskie jest też dlatego interesujące, że nie jest prawdą, iż z tego sposobu głosowania korzystają przeważnie młodzi wyborcy (osób w wieku ponad 55 lat głosowało w tym państwie dwukrotnie więcej niż osób w wie-

⁸ Zob. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 39–41.

⁹ Zob. A. Preisner, *e-Voting*, *op. cit.*, s. 208.

¹⁰ Zob. M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody głosowania na przykładzie głosowania korespondencyjnego oraz e-votingu w Szwajcarii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.

¹¹ Zob. A. Preisner, *e-Voting*, *op. cit.*, s. 209.

¹² Szerokie omówienie tej procedury zawiera obszerna monografia: M. Solvak, K. Vassil, *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005–2015)*, University of Tartu & Estonian National Electoral Committee, Tartu 2016, http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a5_web.pdf [dostęp 15 września 2017 r.].

ku do 24 lat), co nawet przy strukturze demograficznej „starego” społeczeństwa skłania do refleksji o obiegowej tezie, że internet to domena ludzi młodych.

Powyższej tezy dowodzi również przykład Norwegii. Przygotowania do zastosowania tego systemu głosowania trwały od 2004 r., a po raz pierwszy pilotażowo *i-voting* został wykorzystany w dziesięciu gminach (Bodø, Bremanger, Hammerfes, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn, Ålesund) podczas wyborów samorządowych w 2011 r. Zakładano przy tym, że docelowo do powszechnego zastosowania tego sposobu głosowania dojdzie podczas wyborów parlamentarnych w 2017 r.¹³. Mimo pewnych drobnych problemów pierwsze pilotażowe głosowanie przez internet w 2011 r. ocenione zostało umiarkowanie pozytywnie i w konsekwencji eksperyment ten został powtórzony w 2013 r. w dwunastu miastach. Ostatecznie jednak rząd norweski w czerwcu 2017 r. zrezygnował z tego sposobu głosowania, zaś Norweski Urząd ds. Modernizacji stwierdził, że mimo pragnienia politycznego dyskusja w parlamencie pokazała, że liczba obaw o naruszenie demokratycznych procedur i problemów technicznych przeważała o podjęciu takiej decyzji¹⁴.

Procedury głosowania w *e-votingu*

I-voting to jeden z rodzajów *e-votingu*. Składają się na niego trzy elementy: urządzenie, z którego oddawany jest głos, internet oraz serwer, na którym zbierane są poszczególne głosy i ustalany jest wynik głosowania, a czasem również wyborów. Głos może być przy tym oddany z takich urządzeń, jak: komputer osobisty, laptop, smartfon, telefon komórkowy, ale również każde inne urządzenie, które ma możliwość połączenia się z internetem, jak telewizor czy nawet konsola do gier¹⁵. Serwer może natomiast w czasie głosowania przez wyborców działać w trybie *online* (tryb ciągły), być włączany okresowo lub w trybie *offline*, a więc być włączany dopiero po zamknięciu lokali wyborczych.

Kiedy rozważamy kwestię procedury w przypadku *i-votingu*, należy pamiętać, że nie można mówić o jednej uniwersalnej, zawsze stosowanej procedurze, gdyż jest ich wiele. Najlepszym dowodem na to są różne procedury, które są stosowane w Szwajcarii. W Estonii sposób głosowania za pomocą internetu zmieniał się i początkowo wyglądał inaczej niż obecnie.

W Estonii w procedurze tej wykorzystywane są dowody elektroniczne oraz kody PIN¹⁶. Specyfika *i-votingu* polega na tym, że odbywa się ono przed dniem/

¹³ Szerzej zob. M. Jabłoński, J. Rzucidło, *Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii – założenia i realizacja programu e-VALG2011*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV, s. 57.

¹⁴ www.bbc.com/news/technology-28055678 [dostęp 9 września 2017 r.].

¹⁵ Szerzej zob. A. Preisner, *e-Voting*, *op. cit.*, s. 201–202.

¹⁶ Zob. M. Czakowski, *E-voting*, *op. cit.*, s. 125.

dniami głosowania w lokalach wyborczych. W Estonii jest to od dziesiątego dnia do czwartego dnia przed dniem tradycyjnego głosowania podczas wyborów i od szóstego do czwartego dnia przed dniem referendum państwowego. Podczas pierwszego głosowania w ten sposób wyborca, poza dostępem do internetu, musiał dysponować odpowiednią kartą identyfikacyjną, w którą był wyposażony w mikroprocesor dowód osobisty lub prawo jazdy. Musiał też zainstalować w komputerze odpowiedni program (Internet Explorer) i zakupić specjalny czytnik. Koszt takiego urządzenia wynosił początkowo około 20 euro¹⁷, a obecnie jest obniżony do mniej niż 10 euro i można go kupić w sklepach internetowych, a nawet w supermarketach. Wyborca umieszczał dowód w czytniku, otwierał stronę internetową, za pośrednictwem której głosował, następnie pobierał i otwierał stosowną aplikację. Po zweryfikowaniu na podstawie kodu PIN, głosował, co potwierdzał drugim specjalnym kodem PIN i otrzymywał potwierdzenie oddania głosu¹⁸. Sposób ten był zastosowany jednorazowo. Podczas następnych wyborów do identyfikacji służył specjalny dokument elektroniczny, który mógł być wykorzystany jedynie za pośrednictwem internetu. Podczas wyborów w 2011 r. po raz pierwszy była też możliwość głosowania za pomocą telefonu komórkowego wyposażonego w specjalną kartę SIM (*Mobile-ID card*); posiadanie tej karty jest niezbędne, bez niej nie da się zagłosować. Głosowanie odbywa się na stronie Państwowej Komisji Wyborczej. Najpierw wyborca jest identyfikowany na podstawie certyfikatu cyfrowego umożliwiającego uwierzytelnienie. Po jego weryfikacji wyświetla mu się lista kandydatów, na której zaznacza swój wybór (głos) i potwierdza cyfrowym podpisem za pomocą certyfikatu zgodnego z ustawą o podpisie elektronicznym. Co ciekawe, wyborca może w tej samej procedurze zmienić swój głos. Rozwiązanie to, jako naruszające zasadę równości obywateli, zaskarżył jako niekonstytucyjne prezydent Estonii, według którego stawia ono w uprzywilejowanej sytuacji głosujących w ten sposób wyborców, podczas gdy głosujący w lokalu wyborczym swojej decyzji już zmienić nie mogą. Sąd Państwowy, pełniący m.in. funkcję sądu konstytucyjnego, uznał jednak, że skoro wszyscy wyborcy mają możliwość głosowania przez internet i wyłącznie od nich zależy, z jakiego sposobu głosowania skorzystają, to nie można mówić o naruszeniu zasady równości. W przypadku zmienienia przez wyborcę treści głosu oddanego za pośrednictwem internetu pod uwagę brany jest zawsze głos oddany najpóźniej. Sąd uznał również, że trudno jest mówić o naruszeniu tajności głosowania, nawet bowiem w sytuacji, w której na wyborcy głosującym elektronicznie

¹⁷ Zob. J. Lewandowska, M. Matusiak, *Wady i zalety e-votingu jako alternatywnej metody głosowania* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 141.

¹⁸ Dlatego w estońskiej literaturze uznaje się ten system głosowania/zabezpieczenia za system dwóch kopert i porównuje do głosowania korespondencyjnego z tradycyjną papierową kartą do głosowania; zob. M. Solvak, K. Vassil, *E-voting, op. cit.*, s. 8.

została wymuszona treść jego głosu, to może on go później zmienić lub nawet udać się do lokalu wyborczego i oddać głos w sposób tradycyjny na papierowej karcie do głosowania. Po zakończeniu głosowania w sposób elektroniczny sporządzane są listy głosujących w ten sposób wyborców, które przekazywane są do właściwych komisji w lokalach wyborczych i tam odnotowywane w spisie wyborców. Wyborca w dniu głosowania może jednak udać się do lokalu wyborczego i głosować w sposób tradycyjny; w takim wypadku przy ustalaniu wyniku głosowania uwzględniony jest głos oddany na papierowej karcie do głosowania, a głos oddany przez internet nie jest uwzględniany¹⁹. Po zakończeniu głosowania w lokalach wyborczych głosy oddane wyłącznie za pomocą internetu są przez system informatyczny przetwarzane w ten sposób, że następuje oddzielenie głosu od podpisu, dzięki czemu dochowana jest zasada tajności głosowania²⁰.

W Szwajcarii *i-voting* stosowany jest w następujących kantonach: Argowia, Bazylea-Miasto, Berno, Fryburg, Genewa, Gryzonia, Lucerna, Neuchâtel, Szafuza, Soluta, Sank Galle, Turgowia i Zurych. Z uwagi na jej federalną strukturę oraz specyfikę (odmienność) poszczególnych jej podmiotów pozostawiono kantonom daleko idącą swobodę w kształtowaniu wielu rozwiązań, stąd też stosowane są trzy systemy głosowania elektronicznego: większość kantonów korzysta z Zurich E-voting System (Argowia, Fryburg, Gryzonia, Szafuza, Soluta, Sank Galle, Turgowia i Zurych), mniej z Geneva E-voting System (Genewa, Bazylea-Miasto, Berno, Lucerna), a najmniej popularny jest Neuchâtel E-voting System, który wykorzystywany jest jedynie w kantonie Neuchâtel, ale służy też do wielu usług administracyjnych (wielowymiarowa platforma Guichet unique). Jak podaje Magdalena Musiał-Karg, systemy te: *różnią się między sobą strukturą, jednak najważniejsze kroki (etapy) przy oddawaniu głosów za pośrednictwem tych systemów wyglądają bardzo podobnie. Dysponując dokumentem uprawniającym do głosowania (na którym zamieszczone są dane do głosowania elektronicznego), wyborca po wpisaniu swojego identyfikatora (ID użytkownika) lub numeru karty do głosowania, wybiera właściwą odpowiedź na pytanie referendalne, następnie wpisuje z karty do głosowania elektronicznego kod PIN i utajnione pod „zdrapką” hasło, a na końcu wysyła głos. Na koniec procedury otrzymuje informację, potwierdzającą oddanie głosu*²¹.

Niewątpliwie kwestie związane z głosowaniem przez internet powinny być szczegółowo dopracowane. Pomocne mogą być w tym wypadku przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 30 września 2004 r. „Zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych, operacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”, które zostały opracowane na

¹⁹ Szerzej i bardziej szczegółowo zob. M. Czakowski, *E-voting*, *op. cit.*, s. 130–132.

²⁰ Zob. I. Dyś-Branicka, *E-voting jako alternatywna procedura głosowania na przykładzie Estonii – szanse i zagrożenia* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 263.

²¹ M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody*, *op. cit.*, s. 20.

podstawie standardów dla głosowania elektronicznego przygotowanych przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, czyli tzw. Komisję Wenecką²². Nie omawiając ich szerzej, warto podkreślić, że wskazują one, iż w sytuacji, w której system głosowania elektronicznego nie jest powszechny, może być on stosowany jedynie jako dodatkowy, uzupełniający sposób oddawania głosu. Zaznaczono jednocześnie, że powinien być on przejrzysty, zrozumiały i dostępny dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami. Niezmiernie ważne jest również, aby wyborcy pozostawiono możliwość oddania pustego głosu.

Dane dotyczące frekwencji

W literaturze przedmiotu podaje się, że podczas wyborów samorządowych w Estonii w 2005 r. z głosowania za pomocą internetu skorzystało ponad 9 tys. osób, czyli 1% uprawnionych do głosowania²³. W kolejnych latach podczas wyborów do różnych organów procentowy udział głosujących w ten sposób wyborców systematycznie wzrastał i wynosił odpowiednio: 5,5% podczas wyborów do Riigikogu (parlamentu) w 2007 r.; 14,7% podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.; 15,8% podczas wyborów lokalnych w 2009 r.; 24,3% podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. i 30,5% podczas wyborów parlamentarnych w 2015 r.²⁴. Co niezwykle istotne, ten wzrost liczby głosujących za pośrednictwem internetu nie przekłada się jednak na ogólne zwiększenie frekwencji podczas wyborów. W wyborach w 2007 r. wynosiła ona 61,9% uprawnionych do głosowania, a w 2011 r. – 64,2%, a w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2015 r. – 64,2%. Nieco lepiej przedstawia się to w wyborach lokalnych – 47,4% podczas wyborów w 2005 r. i 58% podczas wyborów w 2013 r. Już jednak podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego frekwencja zmalała z 43,9% w 2009 r. do 36,5% w 2014 r.²⁵. Dlatego można stwierdzić, że gdyby nie było możliwości głosowania przez internet, osoby, które oddały w ten sposób głos, i tak uczestniczyłyby w głosowaniu, udając się do lokalu wyborczego bądź korzystając z innego alternatywnego sposobu głosowania.

W Norwegii próbnego głosowania za pośrednictwem internetu odbyły się w 2011 r. i w 2013 r. W 2013 r. z możliwości głosowania elektronicznego, które miało miejsce w 12 miastach, skorzystało około 70 tys. Norwegów, to znaczy

²² Są one opublikowane jako załącznik do artykułu K.W. Czaplickiego, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 49–96; ich omówienie zawarte jest również w pracy G. Krysznia, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 232–233.

²³ Zob. A. Preisner, *e-voting*, *op. cit.*, s. 207.

²⁴ Zob. M. Czakowski, *E-voting*, *op. cit.*, s. 126; I. Dyś-Branicka, *E-voting*, *op. cit.*, s. 261.

²⁵ *Ibidem*, s. 264.

około 38% spośród 250 tys. uprawnionych do głosowania. Mimo to podjęto decyzję o wycofaniu się z tego sposobu głosowania. Zdecydowało o tym, po pierwsze, to, że *i-voting* nie spowodował zwiększenia frekwencji podczas wyborów. Po drugie, co nie mniej istotne, nie stwierdzono, aby *i-voting* spowodował zwiększenie aktywności wyborczej młodych wyborców. Dlatego też rząd norweski postanowił wycofać się z głosowania w ten sposób. Odwołano się przy tym do raportu norweskiego Instytutu Badań Społecznych, w którym wskazano, że nie ma pewności odnośnie do swobody oddania głosu przez wyborcę oraz podano, że 0,75% ogółu wyborców głosowało w 2013 r. dwukrotnie, tzn. *online* i w lokalu wyborczym²⁶.

Odnosząc się do kwestii korzystania z możliwości głosowania przez internet, należy przywołać także ocenę jej stosowania w Szwajcarii. M. Musiał-Karg zasadnie, moim zdaniem, twierdzi, że ten sposób głosowania jedynie zmodyfikował głosowanie korespondencyjne w tym państwie, a nie je zrewolucjonizował, co jest o tyle istotne, że głosowanie korespondencyjne jest w tym kraju dominującym sposobem głosowania²⁷.

Za szybkim wprowadzeniem *i-votingu* opowiada się natomiast przewodnicząca Komisji Wyborczej w Wielkiej Brytanii, której zdaniem tylko w ten sposób da się zaktywizować młodych wyborców.

Zabezpieczenia

Co do kwestii zabezpieczeń, to pragnę jedynie zwrócić uwagę na następujące podstawowe rozwiązania prawne: głosowanie powinno być podobne do głosowania tradycyjnego na papierowej karcie do głosowania, należy dążyć do samodzielnego i tajnego głosowania, konieczna jest wreszcie dbałość o jednokrotne liczenie głosu wyborcy, co jest szczególnie ważne w przypadku możliwości zmieniania treści oddawanego głosu do momentu zakończenia czasu głosowania przez internet.

Potencjalne ryzyka

W przypadku głosowania przez internet niewątpliwie najłatwiej jest mówić o ryzykach, jakie niesie za sobą możliwość jego wprowadzenia.

Niewątpliwie za najpoważniejsze uważam zwiększenie i tak już w niemałej części polskiego społeczeństwa przeświadczenia o manipulowaniu i fałszowaniu wyników głosowania i wyborów, co jedynie pogłębi nieufność do klasy po-

²⁶ [Www.bbc.com/news/technology-28055678](http://www.bbc.com/news/technology-28055678) [dostęp 3 września 2017 r.].

²⁷ Zob. M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody, op. cit.*, s. 14.

litycznej jako takiej, a nawet do całego ustroju politycznego²⁸. W Polsce można, w moim przekonaniu, mówić o powszechnym braku zaufania zarówno do instytucji (także niezależnych), jak i ekspertów. Zjawisko, o którym piszę, najlepiej zdaje się oddawać dowcip, którego autorstwo przypisywane jest P. Waglowskiemu: *obywatel zagłosował za partią X, głosomat zmienił na partię Y, operator systemu postanowił jednak wesprzeć Z, co mu się nie udało, bo ktoś w centrali „przez przypadek” wyłączył system, a po jego „podniesieniu” wyszło, że oddano głosy na partię Q. Podając oficjalne wyniki wyborów, komisja ogłosiła, że wygrała partia R (która akurat nie startowała w tych wyborach, ale sukces wyborczy przyjęła z satysfakcją)*²⁹. Korupcja wśród twórców oprogramowania i osób obsługujących system (administratorów, urzędników itd.) jest oczywiście możliwa, ale przychyliam się do poglądu, że zdecydowanie mniejsza niż wśród tysięcy członków komisji wyborczych (komisji do spraw przeprowadzenia referendum) liczących głosy oddane w tradycyjny sposób w lokalu wyborczym³⁰. Należy również pamiętać, że jednym z celów *i-votingu* jest dążenie do zwiększenia frekwencji. Nie może prowadzić to jednak do sytuacji, w której aktywizacji młodych wyborców towarzyszyć będzie narastający sceptycyzm starszego pokolenia, które z dużym dystansem podchodzi do wszelkich nowinek technicznych i które niewątpliwie będzie niezmiernie trudno przekonać do głosowania w inny sposób niż znane im dotychczasowe karty do głosowania³¹.

Inne ryzyko związane jest z faktem, że – mimo wielu obiegowych twierdzeń – nie wydaje się, aby można było mówić w Polsce o powszechnym dostępie do komputerów. Posiadają je i korzystają z nich przede wszystkim osoby młode i w średnim wieku, natomiast wśród osób starszych generalnie jest to zjawisko zdecydowanie rzadsze i malejące wraz z wiekiem. Trzeba również pamiętać, że dostęp do internetu nadal nie jest powszechny i to mimo wysiłków, zwłaszcza władz lokalnych. Ekspertki podnoszą to od lat³².

Opisane fakty sprawiają, że możliwość głosowania za pośrednictwem internetu będzie w praktyce dostępna nie powszechnie, lecz jedynie tylko dla pewnej, wprawdzie systematycznie powiększającej się, ale tylko grupy wyborców. Dlatego nie przypadkowo w literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawne stworzenie

²⁸ Pisałem na ten temat w pracy: *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 123.

²⁹ Podaję za: R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 26–27 marca 2007 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 73.

³⁰ Zob. np. A. Preisner, *e-Voting*, *op. cit.*, s. 204.

³¹ Szerzej pisałem o tym w: *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” 2009, nr 9–10, s. 31.

³² Zob. I. Dyś-Branicka, *E-voting*, *op. cit.*, s. 266.

możliwości głosowania przez internet będzie prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wyborów, gdyż taka możliwość głosowania zostanie stworzona dla niektórych spośród nich, bogatszych grup socjoekonomicznych³³. Należy jednak pamiętać, że praktyka dowodzi, iż młodzi wyborcy niekoniecznie korzystają z możliwości głosowania w taki sposób. O ile bowiem w Szwajcarii chętnie głosowali oni za pośrednictwem internetu, to w Wielkiej Brytanii taki sposób głosowania absolutnie nie spowodował wzrostu aktywności wyborczej tej grupy obywateli.

Jeszcze inne ryzyko wiąże się z bardzo często podnoszonym niebezpieczeństwem naruszenia zasady tajności głosowania, a w szczególności z potencjalną możliwością tzw. głosowania rodzinnego, w którym głowa rodziny (osoba z najsilniejszym autorytetem, nie musi to być ojciec, również np. dominujące we wpływie na domowników dziecko) będzie narzucać innym członkom rodziny głosowanie na listę kandydatów bądź kandydata, na którą/którego ona głosuje. Nie jestem przekonany o zasadności tego zarzutu, gdyż niebezpieczeństwo takie zachodzi również w szczególności w przypadku głosowania korespondencyjnego, gdy wręcz istnieje możliwość, iż wyborca nie będzie widzieć swojej karty do głosowania. Istotnym problemem technicznym jest dlatego powiązanie konkretnego głosu z konkretnym wyborcą bez możliwości ustalenia tego przez kogokolwiek.

Niewątpliwym zagrożeniem dla *i-votingu* jest zawodność systemu, a w szczególności możliwość popełnienia przypadkowych błędów. Dowodzi tego zresztą praktyka i „liczenie głosów z powietrza” w Holandii³⁴. Dlatego też organizacje międzynarodowe zajmujące się ochroną praw człowieka oczekują większej transparentności od wyborów estońskich i przedstawienia przez władze tego państwa ekspertyz technicznych potwierdzających sprawność i niezawodność stosowanego systemu³⁵.

Kolejne zagrożenie stwarza działalność hakerów, którzy mogą zniekształcać zarówno treść oddawanych głosów, jak i obliczanie wyników głosowania i wyborów czy referendum. Jest to zawsze groźne, jednak szczególnie w przypadku takich działań ze strony służb obcych państw. Na niebezpieczeństwo takie wskazują specjaliści od bezpieczeństwa komputerowego.

Nie ulega wątpliwości, że do czasu, kiedy głosowanie za pomocą internetu będzie jedynym sposobem oddania głosu podczas wyborów bądź referendum, oczywiste jest, że wynik głosowania uzyskany wyłącznie w drodze *i-votingu* może mocno różnić się od ostatecznego, gdyż obecnie głosować w ten sposób będą jedynie bogatsze i bardziej wykształcone grupy socjoekonomiczne³⁶.

³³ Zob. K. Wojtyczek, *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 121–123; K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne*, *op. cit.*, s. 45; G. Kryszewski, *Standardy*, *op. cit.*, s. 231.

³⁴ Zob. M. Czakowski, *E-voting*, *op. cit.*, s. 123.

³⁵ Zob. I. Dyś-Branicka, *E-voting*, *op. cit.*, s. 263.

³⁶ Zob. A. Preisner, *e-Voting*, *op. cit.*, s. 204.

Na koniec wskazywania potencjalnych zagrożeń wynikających z *i-votingu* pragnę wreszcie podnieść, iż absolutnie nie podzielam zarzutu, że ten sposób głosowania narusza zasadę bezpośredniości głosowania. Wątku tego nie rozwijam, gdyż uważam, że w wystarczającym stopniu przesądza o tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 9/11 odnośnie do głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika.

Koszty jednorazowego wprowadzenia systemu obsługującego głosowanie przez internet i związane z jego utrzymaniem

Nie mogę odpowiedzieć na pytanie o koszt jednorazowego wprowadzenia systemu obsługującego głosowanie za pośrednictwem internetu ani o wysokości wydatków związanych z jego utrzymaniem, gdyż jako prawnik nie dysponuję taką wiedzą.

Uważam jednak, że odnosząc się do tej kwestii nie można pominąć faktu, iż przy jej ocenie należy brać pod uwagę oszczędności wynikające z obniżenia kosztów druku, dystrybucji, zbierania i liczenia głosów kart do głosowania, w tym diet dla członków komisji wyborczych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazuje, że mimo stosowania *i-votingu* w kilku państwach, jak i dosyć powszechnej dyskusji na ten temat w świecie, do tego sposobu głosowania podchodzi się z dużą ostrożnością, a w niektórych krajach nawet się z niego rezygnuje. Doświadczenie pokazuje bowiem, że mimo przeświadczenia, że przyczyni się ono do zwiększenia udziału wyborców w wyborach i referendach, w praktyce wcale się tak nie dzieje. Procedury głosowania są bardzo zróżnicowane, nawet w jednym państwie, czego przykładem jest Szwajcaria. Jest wiele niebezpieczeństw płynących z wprowadzenia *i-votingu*, ale najważniejszy wydaje się brak zaufania wyborców do tego sposobu głosowania oraz przeświadczenie o dokonywaniu dzięki niemu fałszowania wyników głosowania i wyborów. Nie bez znaczenia jest też brak powszechnego dostępu do komputerów i internetu. Nie sposób odpowiedzieć na pytanie odnoszące się do kosztów wprowadzenia i utrzymania *i-votingu*.

W Polsce od lat toczy się dyskusja na ten temat. Propozycja ustanowienia w Kodeksie wyborczym głosowania elektronicznego znalazła się w rekomendacji Instytutu Spraw Publicznych³⁷. Jednocześnie zgodnie podkreśla się, że wymaga

³⁷ Zob. L. Kolarska-Bobińska, J. Zbieranek, *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warsza-

to stworzenia absolutnie pewnego systemu, który umożliwi zachowanie tajności głosowania oraz do minimum ograniczy niebezpieczeństwo błędów, a tym bardziej fałszerstw³⁸. Niezwykle istotne jest też pytanie, czy korzyści płynące z tego sposobu głosowania przewyższą koszty poniesione w związku z ich wprowadzeniem i utrzymaniem³⁹.

Bibliografia

- Balicki R., Preisner A., *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 26–27 marca 2007 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Czakowski M., *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*, „Studia BAS” 2011, nr 3(27).
- Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Czaplicki K.W., *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Duda K., *E-voting jako forma demokracji bezpośredniej. Dotychczasowe doświadczenia i ich konsekwencje*, „Refleksje” 2011, nr 4.
- Dyś-Branicka I., *E-voting jako alternatywna procedura głosowania na przykładzie Estonii – szanse i zagrożenia* [w:] *Institucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016.
- Giżyńska M., Lis-Staranowicz D., *E-voting: blaski i cienie elektronicznego głosowania* [w:] *Księga dedykowana prof. dr hab. Bogusławowi Banaszakowi*, w druku.
- Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, red. J. Zbieranek, „Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka” 2012, nr 4.
- Jabłoński M., Rzucidło J., *Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii – założenia i realizacja programu e-VALG2011*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.

wa 2009, s. 16; podobnie: *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka” 2012, nr 4, s. 96.

³⁸ Zob. G. Kryszewski, *Standardy*, op. cit., s. 232; J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XV, s. 89; P. Uziębło, *Prawne gwarancje zasady powszechności wyborów a wyzwania współczesności* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 451.

³⁹ Zob. M. Zieliński, *Racja bytu głosowania elektronicznego* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 481.

- Kolarska-Bobińska L., Zbieranek J., *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Lewandowska J., Matusiak M., *Wady i zalety e-votingu jako alternatywnej metody głosowania* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014.
- Musiał-Karg M., *Alternatywne metody głosowania na przykładzie głosowania korespondencyjnego oraz e-votingu w Szwajcarii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A. <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20a.01>.
- Preisner A., *e-Voting – przyszłość e-demokracji? (Szkielet kilku niełatwych kwestii)* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt: Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich. Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006.
- Rzucidło J., *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XV.
- Skotnicki K., *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” 2009, nr 9–10.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Solvak M., Vassil K., *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005–2015)*, University of Tartu & Estonian National Electoral Committee, Tartu 2016, http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a5_web.pdf.
- Uziębło P., *Prawne gwarancje zasady powszechności wyborów a wyzwania współczesności* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Ry-marz, Warszawa 2000.
- Zieliński M., *Racja bytu głosowania elektronicznego* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.

Strony internetowe

[Http://www.e-voting.cc/files/e-voting-map-2015.pdf](http://www.e-voting.cc/files/e-voting-map-2015.pdf).

[Www.bbc.com/news/technology-28055678](http://www.bbc.com/news/technology-28055678).

[Https://www.ndi.org/e-voting-guide/internet-voting](https://www.ndi.org/e-voting-guide/internet-voting).

[Http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a5_web.pdf](http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a5_web.pdf).