

Maciej Gorazdowski
Uniwersytet Warszawski

TAJNOŚĆ GŁOSOWANIA W PRAWIE WYBORCZYM WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ

1. WSTĘP

Tajność głosowania nie jest być może najatrakcyjniejszym przedmiotem badań w zakresie porównawczego prawa wyborczego, dlatego nie we wszystkich opracowaniach wyborczo-prawnych zajmuje miejsce dominujące. Różnice systemów wyborczych oraz metod głosowania częściej wynikają z różnego podejścia do innych podstawowych zasad demokratycznego prawa wyborczego: proporcjonalnej reprezentacji oraz równości formalnej i materialnej głosu, które to z racji ścisłego połączenia z naukami społecznymi i politycznymi spotykają się z najszerszym komentarzem z zakresu nauki prawa. Metody zaprowadzania tajności głosowania mogą czytelnikowi zobrazować, jakie praktyczne rozwiązania państwa Europy Środkowej stosują w celu wdrożenia tej jednej z fundamentalnych zasad wyborczych. Artykuł ten oprócz ogólnego przybliżenia polskiego, czeskiego i litewskiego prawodawstwa wyborczego skupia się na technicznych aspektach realizacji zasady tajności głosowania i komentuje konkretne rozwiązania w kontekście stanowiska doktryny oraz rekomendacji międzynarodowych. Przedmiotem analizy są warunki głosowania w dwóch głównych metodach: głosowaniu osobistym w lokalu wyborczym i głosowaniu korespondencyjnym. Incydentalnie przywoływane są także inne metody charakterystyczne dla danego kraju (przenośna urna wyborcza, głosowanie w domu). W części poświęconej prawu polskiemu znajduje się też stosowny komentarz do najświeższych oraz nieco starszych zmian legislacyjnych. Ważnym elementem pracy są pojawiające się na różnych etapach rozważania na temat charakteru zasady tajności głosowania dla jednostki.

1.1. ISTOTA ZASADY TAJNOŚCI GŁOSOWANIA

Zasada tajności, jako jedna z podstawowych zasad przesądzających o demokracji wyborów i obecności uprawnień obywatelskich w sferze wyborczej,

wyjątkowo nie dotyczy całego procesu wyborczego, lecz jedynie jego części – aktu głosowania. Pozostała część wyborów nie odbywa się w sposób utajniony, jawne są listy kandydatów, proces ich zgłaszania, ustalanie wyników głosowania i ich publikacja. Istotą zasady tajności jest ochrona głosującego i zapewnienie go, że będzie mógł w sposób wolny i swobodny wyrazić w głosowaniu swoją opinię dzięki temu, że nikt nie pozna treści jego decyzji wyborczej (a przynajmniej nie wbrew jego woli). Ochrona ta polega więc na uniemożliwieniu wystąpienia dla wyborcy zarówno pozytywnych, jak i negatywnych skutków głosowania w określony sposób¹. Potrzeba realizacji zasady tajności głosowania wywodzi się z ochrony prawnej rozlicznych dóbr, takich jak: prywatność, moralność publiczna, bezpieczeństwo czy swoboda wykonywania praw jednostki².

1.2. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA A ZASADA WOLNYCH WYBORÓW

Zasada wolnych wyborów jest często obecna w (formalnych) źródłach prawa międzynarodowego. Jej znaczenie opiera się na uprawnieniu wyborcy do korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego w sposób wolny od wszelkich ograniczeń oraz przymusu fizycznego i psychicznego³. W swojej istocie zasada ta, w przeciwieństwie do zasady tajności, obejmuje także etapy procesu wyborczego inne niż głosowanie (np. zgłaszanie kandydatów, zakładanie i współzawodnictwo komitetów w kampanii wyborczej) i skupia się na przeciwdziałaniu monopolizacji oraz promowaniu pluralizmu politycznego. Jako że istotą zasady tajności głosowania jest umożliwienie wyborcy wyrażenia swojej woli w sposób wolny i swobodny, można stwierdzić, że zasada ta stanowi jeden z elementów zasady wolnych wyborów.

Zasadę tę zawierają niektóre umowy międzynarodowe dotyczące praw obywatelskich, m.in. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (łącznie z Protokołem nr 1 do tej konwencji z 1952 r.)⁴. Oprócz tego w innych aktach prawotwórczych sformułowana jest podobna do niej „zasada wolnego głosowania”, są to m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. czy Traktat o Unii Europejskiej⁵.

Popularność w prawie międzynarodowym nie zagwarantowała zasadzie wolnych wyborów stałego miejsca w prawie polskim. Po raz pierwszy zasada ta

¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 58.

² R. Zych, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2016, s. 177.

³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 40.

⁴ Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30, zob. również Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47 (wersja skonsolidowana).

znalazła się w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.⁶. W randze zasady konstytucyjnej umieszczona została w Małej Konstytucji z 1992 r.⁷, ale tym razem wyłącznie w odniesieniu do wyborów do Senatu, co ujawniło niekonsekwentne podejście ustrojodawcy. Pierwsza ze zmian, jak piszą M. Chmaj i W. Skrzydło, miała na celu podkreślenie „różnicy jakościowej” w porównaniu z wyborami do Sejmu PRL. Z zasady wolnych wyborów zrezygnowano w Konstytucji RP z 1997 r.⁸. Na poziomie ustawowym zasada ta pojawiła się ostatni raz w 2004 r. w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego⁹, zaś w Kodeksie wyborczym z 2011 r.¹⁰ nie powróciła. Na tle całokształtu prawa wyborczego w Polsce przyjmuje się jednak, że zasada ta jest zagwarantowana¹¹. Warto dodać, że język debaty publicznej również posługuje się tym pojęciem, choćby przy określaniu wyborów do Sejmu PRL z czerwca 1989 r. jako „częściowo wolnych”.

2. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA W POLSCE

2.1. GWARANCJE NORMATYWNE

W prawie polskim zasada tajności głosowania jest uregulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Uregulowanie konstytucyjne sprowadza się do określenia, jakie wybory odbywają się w głosowaniu tajnym, a wbrew pozorom nie są to wszystkie, jakie się w Rzeczypospolitej Polskiej odbywają. Są to jedynie: wybory do Sejmu (art. 96 ust. 2), wybory do Senatu (art. 97 ust. 2), wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 127 ust. 1) oraz wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 1).

Przepisy ustawowe dotyczące tajności głosowania znajdują się w Kodeksie wyborczym. Regulacja ustawowa w pełni powiela przepisy konstytucyjne w zakresie określenia wyborów, w których głosowania są tajne (odpowiednio: art. 192, art. 255, art. 287, art. 369 k.wyb.), co jednak może powodować wątpliwości w zakresie zgodności tych przepisów ze standardami wyrażonymi

⁶ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 59, poz. 252, z późn. zm.).

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 25, poz. 219, z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112, z późn. zm.); dalej: k.wyb.

¹¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 41.

w „Zasadach techniki prawodawczej”¹². Przepisy gwarantujące tajność głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 328 k.wyb.) oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 471 k.wyb.) znalazły się wyłącznie na poziomie ustawowym.

Powyższe przepisy konstytucyjne i ustawowe mają charakter fundamentalny, ale w szczególności to nie od nich, lecz od przepisów o charakterze technicznym zależy, czy wybory odbędą się z faktycznym zachowaniem tajności głosowania. Kodeks wyborczy grupuje przepisy, które dotyczą takich zabezpieczeń w rozdziale 6 działu I (art. 38–53 k.wyb.), zaś w zakresie alternatywnych sposobów głosowania – także w rozdziałach 6a i 7 (art. 53a–61 k.wyb.).

2.2. ADRESAT ZASADY TAJNOŚCI GŁOSOWANIA

Zazwyczaj przyjmuje się, że adresatem zasady tajności głosowania są organy władzy publicznej i to na nich jako organizatorach wyborów spoczywa generalny obowiązek zapewnienia warunków do oddania głosu w sposób tajny¹³. Rozpatrując strukturę organów zaangażowanych w proces organizacji wyborów w skali najbliższej obywatelowi – to przewodniczącemu komisji obwodowej Kodeks wyborczy powierza obowiązek czuwania nad zapewnieniem tajności głosowania (art. 49 § 1 k.wyb.).

Kwestia, czy zasada tajności głosowania ma charakter obligatoryjny czy wolnościowy (a więc fakultatywny) wobec samego głosującego, jest jednak sporna. Za traktowaniem tej zasady jako obowiązku wyborcy wypowiedziała się Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), która stwierdziła, że „dla wyborcy, tajność wyborów stanowi nie tylko prawo, lecz i obowiązek, do którego niezastosowanie się winno być karane unieważnieniem każdego głosu, którego treść została ujawniona”¹⁴. Do wniosku, że tajność głosowania jest obowiązkiem wyborcy, należałoby również dojść, mając na uwadze treść przepisów Kodeksu wyborczego, które w jednoznaczny sposób zobowiązują wyborcę do udania się w miejsce odseparowane po otrzymaniu karty do głosowania (art. 52 § 5) oraz do wrzucenia karty do urny w sposób nieodslaniający strony zadrukowanej (art. 52 § 6). Przeciwnie zdanie w tej sprawie wyraził niezwiązany przepisami ustawowymi Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11¹⁵, kiedy uznał zasadę tajności za przywilej wyborcy, stwierdzając, że „oddanie

¹² Zob. § 4 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

¹³ P. Czarny, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 258.

¹⁴ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji, opinia nr 190/2002, pkt 52 raportu wyjaśniającego.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (Dz.U. nr 149, poz. 889, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61).

głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi”. Podobnego zdania jest B. Banaszak, który zauważa, że ww. przepisy Kodeksu wyborczego stanowią w zasadzie sugestie dla głosującego, a ustawodawca właśnie wyborcy pozostawia decyzję o tajnym oddaniu głosu [ustawodawca wyrażałby więc *de facto* przyzwolenie na głosowanie jawne – przyp. *M.G.*]. B. Banaszak wspomina też, że wyborcy głosującemu jawnie nie grożą za to żadne sankcje, a obowiązku oddania głosu w sposób niepozwalający na rekonstrukcję jego treści żadnemu wyborcy przypisać nie można¹⁶. Należy jednak pamiętać, że nie każde złamanie zasady tajności głosowania stanowi przestępstwo lub wykroczenie i z faktu, że za niektóre naruszenia przepisów o tajności głosowania nie są przewidziane sankcje, nie można wyprowadzać wniosku, iż obowiązek zachowania tajności przez głosującego nie istnieje. Twierdzenie przeciwne stałoby poza tym w sprzeczności z powszechnie przyjmowanymi w Polsce zasadami techniki legislacyjnej, bowiem w tym wypadku przepisy art. 52 § 5 i § 6 k.wyb. musiałyby być pozbawione treści normatywnej. Postulat zachowania jak najwyższego stopnia tajności podczas głosowania wysunięty przez Komisję Wenecką należy uznać za trafny, jednak sankcja w postaci unieważniania każdego ujawnionego głosu wydaje się być zbyt surowa. Realizacja tego postulatu wobec głosujących powinna mieć jednak miejsce w pełnym zakresie nie dłużej niż do momentu wrzucenia karty do urny i tylko na terenie lokalu wyborczego. Jest bowiem możliwe, że treść oddanego głosu zostanie ujawniona poza lokalem (sama treść nie jest nieodłącznie związana z jej nośnikiem), *ratio legis* kryminalizacji takiego czynu byłoby jednak wątpliwe.

2.3. ODDAWANIE GŁOSU W LOKALU WYBORCZYM

Wiele elementów zarówno fizycznych, jak i proceduralnych procesu oddawania głosu zostało stworzonych z myślą o możliwie jak najpełniejszej realizacji zasady tajności głosowania. Na potrzeby tego tekstu pominięte zostaną jednak gwarancje zachowania tajności realizowane przez osoby prawnie do tego zobowiązane (np. obowiązki przywołanego wyżej przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej), a nacisk zostanie położony na gwarancje o charakterze technicznym, których również nie brakuje. W głosowaniu stacjonarnym, z którego korzysta większość wyborców, są to urny wyborcze i miejsca zapewniające tajność oddania głosu. Mają one kluczowe znaczenie szczególnie wówczas, gdy frekwencja głosujących w lokalu wyborczym jest wzmożona, gdyż każdemu wyborcy należy zapewnić jednakowo wysoki poziom obsługi oraz zabezpieczenia jego praw podczas dokonywania przez niego aktu głosowania.

¹⁶ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 106 i 393.

2.4. URNA WYBORCZA I KOPERTY NA KARTY DO GŁOSOWANIA

Urna wyborcza stanowi element wyposażenia lokalu wyborczego i jest technicznym sposobem zapewnienia tajności oddanych głosów i lepszej organizacji pracy komisji. Mimo że karta do głosowania w momencie wrzucenia do urny oddziela się od głosującego i z powodu braku na karcie oznaczeń identyfikujących wyborcę staje się anonimowa, obowiązek zachowania tajności już oddanego głosu musi być spełniany przez cały czas, aż do momentu przepisania prawem brakowania kart wyborczych^{17,18}. Głosy wrzucone do urny stają się anonimowe, ale nie stają się zupełnie nieidentyfikowalne ze względu na możliwość istnienia na nich różnych elementów graficznych pozostawionych przez samego wyborcę, inne osoby lub w wyniku błędu drukarskiego.

W samym Kodeksie wyborczym problematyce urny wyborczej nie poświęcono wiele miejsca. Do dnia 30 czerwca 2016 r. nie obowiązywały żadne ustawowe wymogi techniczne, które określałyby konstrukcję urn wyborczych. Efektem tego było stosowanie różnych urn o nieujednoliconych rozmiarach na terenie całego kraju. W większości przypadków przybierały one postać drewnianych biało-czerwonych pojemników opatrzonych godłem państwowym. Zasadnicza zmiana regulująca właściwości urn wyborczych nastąpiła dnia 1 lipca 2016 r., wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej¹⁹, która wprowadziła wymóg stosowania urn „wykonanych z przezroczystego materiału” oraz powierzyła Państwowej Komisji Wyborczej ustalenie wzorów nowych urn. Zmiany te uzasadniano „powszechnie zgłaszanym postulatem (...) dotyczącym urny wyborczej, która według przeważającej opinii powinna być przezroczysta”²⁰. Wystawienie głosów na widok publiczny w takiej urnie wymaga jednak konfrontacji tego rozwiązania z zasadą tajności głosowania. Niektórzy badacze już wcześniej zauważali, że to właśnie wyposażenie lokali wyborczych w urny wykonane z materiałów nieprzezroczystych jest gwarancją zasady tajności głosowania²¹.

Przezroczysta urna ma być symbolem transparentności działań obwodowych komisji wyborczych, a pozostałe normy zawarte w przepisach art. 41a k.wyb. mają za zadanie zagwarantować, że w trakcie głosowania nic przez otwór inny niż główny nie zostanie do urny wrzucone oraz że nic nie zostanie z niej wyjęte przed otwarciem jej przez komisję po zakończeniu głosowania. W tym celu

¹⁷ Zob. § 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz.U. z 2013 r., poz. 1488).

¹⁸ Od dnia 1 sierpnia 2018 r. okres przechowywania dokumentów z wyborów wynosi co najmniej 5 lat. Zob. przypis 28.

¹⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1043).

²⁰ Druk sejmowy VII kadencji nr 3084, s. 3.

²¹ S. J. Jaworski, *Komentarz do art. 192*, (w:) K. K. Czaplicki (i in.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga 6.

przezroczysta urna ma umożliwić wyborcom stały podgląd. Kwestie szczelności urny nie były jednak wcześniej ignorowane, zalecenia w tym względzie zawierała Państwowa Komisja Wyborcza w uchwałach w sprawie wytycznych dla komisji obwodowych publikowanych przed każdymi wyborami²². Projektodawca słusznie przy tym zauważył, że przejrzysta urna nie współgra z zapewnieniem zasady tajności głosowania, wobec czego zaproponował umieszczenie kart do głosowania w kopertach nim zostaną wrzucone do urn. Przychylnie o zmianach wypowiedział się B. Banaszak, wspominając niegdysiejsze zastępowanie urn ozdobionymi pojemnikami na śmieci, co obniżało powagę aktu wyborczego²³. Wyjątkowo krytyczne stanowisko wobec tych zmian wyraził I. Krześnicki, który zauważył ich bezcelowość, wprowadzanie dodatkowych utrudnień dla wyborców i dla komisji oraz koszty niewspółmierne do oczekiwanych korzyści. Ostatecznie koszty te w skali całego kraju wyniosły ok. 28 mln zł²⁴ [jedna nowa urna to koszt ok. 1000 zł – przyp. M.G.]. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej W. Hermeliński stwierdził, że w zakresie zmian przepisów wyborczych w 2018 r. przezroczysta urna nie może być jako jedyna gwarantem transparentności wyborów²⁵.

Kwestia użycia przez wyborcę koperty do zapakowania karty do głosowania była uregulowana w art. 52 § 8 k.wyb. (w brzmieniu z lat 2016–2018), który jednak nie obligował wyborcy do zapobieżenia możliwości ujawnienia jego głosu innym wyborcom, decyzja co do użycia koperty zależała od niego. Możliwość użycia kopert na karty do głosowania usunęła nowelizacja Kodeksu wyborczego, która weszła w życie dnia 31 stycznia 2018 r.²⁶. W pierwotnym projekcie²⁷ wnioskodawca nie przewidywał likwidacji tego rozwiązania, Sejm jednak zdecydował przeciwnie. Niekonsekwencja ustawodawcy w modyfikowaniu i tak nowych oraz powszechnie jeszcze wówczas nieznanymi²⁸ warunków głosowania wyraża się w negacji kompromisu odsłonięcia zawartości urny w zamian za zakrycie treści samych kart. Obecne zmiany umożliwią bezpardonowe podglądanie treści kart

²² Zob. np. pkt 7 załącznika do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2015 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych (...) (M.P. z 2015 r., poz. 1008).

²³ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 104.

²⁴ I. Krześnicki, *Nowe koszty, te same problemy – krytycznie o projekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nowe-koszty-te-same-problemy--krytycznie-o-projekcie-nowelizacji-kodeksu-wyborczego> (dostęp: 18.12.2017 r.).

²⁵ W. Hermeliński podczas spotkania Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego „Legislator” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 1.03.2018 r.

²⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130, z późn. zm.).

²⁷ Druk sejmowy VIII kadencji nr 2001, s. 19 i 24.

²⁸ Koperty do urny. RPO: wyborcy nie wiedzą, że mogą wrzucić do urny kartę wyborczą w kopercie, Depesze PAP, 10.03.2017 r., http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/178205/ (dostęp: 12.03.2018 r.).

głosujących bez względu na ich zgodę. Można sobie wyobrazić, jakkolwiek byłby to skrajny przypadek, że najwięcej informacji na temat treści głosów wyborców będzie posiadał członek komisji, który wyznaczony przez przewodniczącego przebywa w bezpośredniej bliskości urny (dodany art. 52 § 6a k.wyb.). Na nic zda się wówczas obowiązek wrzucania karty w sposób nieodslaniający strony zadrukowanej (art. 52 § 6 k.wyb.). Obecne rozwiązanie wprowadza pewną formę upublicznienia głosów, więc z punktu widzenia zasady tajności głosowania, mając na uwadze, że jej realizacja spoczywa głównie na organach państwa, jest niedopuszczalne. Mimo powyższych uwag problem ten nie uwidocznił się jednak podczas wyborów samorządowych z dnia 21 października 2018 r., ponieważ aż trzy rodzaje kart do głosowania spośród czterech nie nadawały się do umieszczenia w urnie bez zgięcia co najmniej na pół ze względu na format A3, w którym zostały wydrukowane.

Mimo że dokonaniem zmian przyświecały szlachetne cele, trudno jest jednak potwierdzić, że wprowadzenie przezroczystej urny stanowiło dla procesu głosowania wartość samą w sobie. Obowiązki obwodowej komisji w zakresie obsługi urny (sprawdzenia, czy jest pusta), będące głównym gwarantem uczciwego jej używania, już istniały (art. 42 k.wyb.). Nowy materiał, z którego wykonane mają być urny, wymaga wprowadzenia zabezpieczeń chroniących treść kart do głosowania. Rezygnowanie z tych zabezpieczeń po zaledwie dwóch latach, w ciągu których nie odbyło się żadne głosowanie ogólnokrajowe, zasługuje na krytykę, tym bardziej że dokonało się praktycznie bez uzasadnienia. Ubolewać można, że podczas posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych nie rozważono możliwości wprowadzenia urn półprzezroczystych.

2.5. MIEJSCE W LOKALU WYBORCZYM ZAPEWNIAJĄCE TAJNOŚĆ GŁOSOWANIA

W każdym lokalu wyborczym muszą znajdować się miejsca, do których wyborca może się udać wraz z kartą do głosowania w celu nieprzymuszonego oddania głosu w sposób nieujawniający treści decyzji wyborczej. Tylko kilka przepisów Kodeksu wyborczego odnosi się do takich miejsc, przy czym żaden z nich nie tworzy warunków technicznych, jakim mogłyby podlegać. Przepisy stanowią jedynie, że:

- 1) obwodowa komisja ma obowiązek sprawdzić, czy w lokalu wyborczym znajduje się odpowiednia liczba takich miejsc oraz że są łatwo dostępne (art. 42 § 1),
- 2) w miejscach tych można umieścić informację o sposobie głosowania, o czym postanawia Państwowa Komisja Wyborcza (art. 48 § 3),
- 3) do takiego miejsca wyborca ma obowiązek się udać po otrzymaniu karty do głosowania (art. 52 § 5),

4) liczba takich miejsc w lokalu wyborczym jest „odpowiednia”, a miejsce to ma umożliwić nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania i wypełnienie jej w sposób niewidoczny dla innych (nowy art. 52 § 5a).

W zakresie obowiązku wyposażenia lokalu wyborczego w miejsca zapewniające tajność głosowania ustawodawca nie zdecydował się także na regulację tego zagadnienia w rozporządzeniu. *Per analogiam* przyjmuje się zaś, że skoro wójt zapewnia lokale wyborcze (art. 186 § 1), to zapewnia również ich wyposażenie – w tym rzeczony miejsca.

Jeszcze przed okresem obowiązywania Kodeksu wyborczego na temat charakteru miejsc zapewniających tajność głosowania wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 października 2000 r., III SW 88/00²⁹, w którym stwierdził, że miejsca te nie muszą być osobnymi pomieszczeniami ani nawet kabinami, lecz jedynie mają spełniać funkcję zapewnienia tajności głosowania, a taką funkcję spełnia także kabina zasłonięta tylko z trzech stron, bez względu na subiektywne odczucia osoby wnoszącej protest wyborczy. W niemal identycznym postanowieniu z dnia 17 czerwca 2014 r., III SW 33/14³⁰, Sąd Najwyższy potwierdził, że obowiązek wyposażania lokalu wyborczego w osłonięte kabiny nie istnieje, a najważniejszą wspólną cechą miejsc zapewniających tajność głosowania jest funkcja, jaką mają pełnić.

Niedobór miejsc zapewniających tajność głosowania, szczególnie w przypadkach dużego zatłoczenia wewnątrz lokalu wyborczego, jest jedną z największych zachęt do głosowania w sposób nietajny albo względnie tajny (np. na parapecie okna, na ścianie). Ilość konkretnych urządzeń (kabin, stołów, kartonowych zasłon) zależy od warunków i zwyczajów lokalnych, nie zaś choćby od liczby wyborców w danym obwodzie głosowania. Nie istnieje także ustandaryzowany model wyposażenia lokalu wyborczego. Między innymi do tych uchybień zaobserwowanych w wyborach samorządowych z dnia 21 października 2018 r. odnoszą się organizacje pozarządowe w publikowanych raportach³¹.

2.6. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA A TRANSMISJA Z LOKALU WYBORCZEGO

Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 r. nałożyła na obwodowe komisje wyborcze obowiązek prowadzenia transmisji z głosowania, która miała być udostępniana na żywo przez Internet lub, w razie niemożności, rejestrowana

²⁹ OSNP 2001, nr 3, poz. 97.

³⁰ Lex nr 1480173.

³¹ Raport Fundacji Odpowiedzialna Polityka podsumowujący obserwację społeczną w trakcie wyborów samorządowych na Mazowszu 21 października 2018 r., pkt 2, <http://odpowiedzialnapolityka.pl/wp-content/uploads/2018/10/Raport-Obszerwatorzy-w-Działaniu.pdf> (dostęp: 23.10.2018 r.).

i publikowana z opóźnieniem na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej. Ustalenie warunków technicznych transmisji powierzono Państwowej Komisji Wyborczej. Brak jest przepisów, a nawet stanowiska wnioskodawcy, mówiących, ile kamer powinno przypadać na lokal wyborczy oraz obraz, z jakich miejsc na terenie lokalu wyborczego kamery te powinny rejestrować. W powyższym przypadku zapewnienie przestrzegania zasady tajności głosowania, czyli nieujawnianie treści głosów znajdujących się w przezroczystych urnach, zależałoby od rozdzielczości kamer oraz jakości transmisji. W momencie uchwalenia nowelizacji styczniowej wątpliwe było³², czy do czasu wyborów samorządowych, ogłoszonych później przez Prezesa Rady Ministrów na dzień 21 października 2018 r., jakiegokolwiek lokale wyborcze zostaną wyposażone w odpowiedni sprzęt do prowadzenia transmisji (kamery, komputery, dyski rejestrujące, nadajniki sieci komórkowych itd.) ze względu na problemy organizacyjne (zakupionych musiałoby być co najmniej 28 tys. kamer), techniczne (wszystkie elementy sieci należałoby zabezpieczyć przed nieuprawnionym dostępem), prawne (przetargi na wszystkie urządzenia muszą się odbyć zgodnie z wymaganiami przewidzianymi dla zamówień publicznych) i finansowe (Krajowe Biuro Wyborcze podało, że koszt stworzenia sieci transmisyjnej wyniósłby co najmniej 200 mln zł³³, choć wnioskodawca zakładał koszty rzędu 58 mln zł³⁴). Co więcej, w związku z upływem dwuletniego terminu *vacatio legis* rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych³⁵ Krajowe Biuro Wyborcze wystąpiło do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO)³⁶ z zapytaniem dotyczącym wpływu tego aktu prawa pochodnego Unii Europejskiej na przepisy o transmisji wideo. Generalny Inspektor w opinii z dnia 11 kwietnia 2018 r.³⁷ podzielił wątpliwości Krajowego Biura Wyborczego i zauważył, że w przypadku obowiązku przeprowadzenia transmisji przepisy kodeksowe powinny precyzyjnie określać zakres zbieranych danych osobowych oraz cele ich przetwarzania. Lakoniczność ówczesnej regulacji kodeksowej mogła powodować naruszenie choćby art. 6 ust. 3 rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych zobowiązującego do określenia niezbędności przetwarzania danych także w zakresie wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej. Kwestią wątpliwą stała się również dopuszczalność zamieszczania

³² Podobnie P. Uziębło, *Opinia prawna dla fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 6.

³³ Komunikat Krajowego Biura Wyborczego z 7.02.2018 r., <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/exportToPdf/114160> (dostęp: 12.03.2018 r.).

³⁴ Druk sejmowy VIII kadencji nr 2001, s. 99.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).

³⁶ Od 25 maja 2018 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

³⁷ Znak opinii: DOLIS.027.437.18.

transmisji bezpośrednio w Internecie, co umożliwiłoby dostęp nieograniczonej liczby osób do danych, które ujawniałaby transmisja (wizerunek osoby, jej miejsce zamieszkania lub pobytu w czasie głosowania). Państwowa Komisja Wyborcza, mając na względzie stanowisko GIODO, wydała uchwałę³⁸ o odmowie stosowania art. 52 § 7 i 7a k.wyb. w wyborach z racji bezpośredniego obowiązywania prawa pochodnego Unii Europejskiej w prawie polskim. Stan niepewności co do potrzeby zwrotnej reakcji ustawodawcy utrzymywał się przez krótki okres. Przerwała go poselska inicjatywa ustawodawcza zmierzająca do usunięcia przepisów o transmisji, poparta zarówno w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, jak i w samym Sejmie. Ustawa³⁹, wyjąwszy jeden jej przepis, weszła w życie dnia 20 lipca 2018 r. Wydaje się zatem, że tak sformułowany obowiązek prowadzenia transmisji z głosowania w najbliższej przyszłości nie powróci. Ponadto po wyborach samorządowych przeprowadzonych dnia 21 października 2018 r. organizacje pozarządowe, mogące po raz pierwszy delegować do obserwacji krajowych obserwatorów społecznych, podniosły⁴⁰, że regulacji wymaga również kwestia rejestrowania głosowania przez urzędników, które już się w budynkach lokali wyborczych znajdują i na co dzień służą np. do monitorowania zachowania uczniów na terenie placówki oświatowej.

2.7. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA PODCZAS GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

Pierwsze regulacje dotyczące głosowania korespondencyjnego weszły w życie dnia 1 sierpnia 2011 r. wraz z uchwaleniem Kodeksu wyborczego w pierwotnym brzmieniu. Wówczas do grona osób, którym takie głosowanie umożliwiono, weszły wyłącznie osoby obywatelstwa polskiego przebywające poza granicami kraju. Już dnia 30 lipca 2011 r. do tej grupy dołączyły osoby niepełnosprawne przebywające w kraju⁴¹. Upowszechnienie głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców miało miejsce dnia 26 sierpnia 2014 r.⁴² Tę zmianę uzasadniano wówczas chęcią realizacji konstytucyjnej zasady powszechności czynnego prawa wyborczego, korzystnym wpływem na przyszłą frekwencję oraz

³⁸ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (niepubl.).

³⁹ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1349).

⁴⁰ Zob. przypis 31.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 147, poz. 881).

⁴² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072).

ujednoceniem reguł głosowania korespondencyjnego⁴³. Jednak zmiany ustawowe z dnia 31 stycznia 2018 r. zostały skierowane w stronę zupełnie przeciwną, a ustawodawca na powrót ograniczył, wbrew pozorom stwarzanym przez tytuł ustawy nowelizującej, krąg głosujących korespondencyjnie jedynie do osób niepełnosprawnych przebywających w Polsce⁴⁴. Wnioskodawca projektu ograniczył się do argumentacji, iż ten rodzaj głosowania „w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości”⁴⁵ i dlatego powinien być całkowicie zniesiony. Po licznych protestach organizacji osób niepełnosprawnych Senat uchwalił jednak poprawki zachowujące głosowanie korespondencyjne dla tej grupy.

Obecnie przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych znajdują się w rozdziale 6a k.wyb. (art. 53a–53l).

Wątpliwości co do głosowania korespondencyjnego pojawiają się zarówno w kontekście zasady bezpośredniości wyborów, a konkretnie osobistego i niepośredniego oddania głosu, jak i zasady tajności głosowania. Nieosobiste oddanie głosu neguje bowiem w całości istotę zasady tajności głosowania, czyli oddanie głosu bez podlegania presji. Pierwszy z tych problemów ustawodawca zdaje się niejako omijać, stanowiąc w art. 32 § 2 k.wyb., że głosowanie korespondencyjne jest również głosowaniem osobistym, jednak wiadome jest, że w praktyce tego rodzaju głosowania nie sposób zweryfikować, czy osoba, której dostarczono pakiet wyborczy, podjęła wszystkie czynności zmierzające do oddania głosu w sposób osobisty. Różnego stopnia ingerencja w bezpośredniość głosowania może mieć miejsce na licznych etapach od momentu wysłania pakietu wyborczego przez urzędnika reprezentującego komisarza wyborczego (dawniej zajmował się tym urząd gminy) do momentu otrzymania pakietu przez właściwą komisję. Dlatego też w nauce podkreśla się, że przepis statujący osobistość głosowania korespondencyjnego nie jest konieczny, gdyż „o osobistym głosowaniu decyduje sposób oddania głosu, zaś dalsza szczegółowa regulacja w Kodeksie wyborczym niewątpliwie i jednoznacznie wskazuje, iż wymogi związane z głosowaniem korespondencyjnym kształtują się właśnie jako głosowanie osobiste. Jest to więc jedynie przepis [art. 32 § 2 – przyp. *M.G.*], który ma rozwiązać ewentualne wątpliwości osób, podważających zgodność tego sposobu głosowania z zasadą bezpośredniości wyborów (...)”⁴⁶.

Kwestionowanie spełniania warunków tajności głosowania przez głosowanie korespondencyjne skupia się w istnieniu oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, które jest elementem pakietu wyborczego (art. 53 § 1 pkt 6 k.wyb.). Brak tego oświadczenia w odsyłanym pakiecie wyborczym albo jego niepodpisanie skutkuje niewrzuceniem koperty z kartą do głosowania do urny wybor-

⁴³ Druk sejmowy VII kadencji nr 1786, s. 18.

⁴⁴ Zob. przypis 27.

⁴⁵ Druk sejmowy VIII kadencji nr 2001, s. 82.

⁴⁶ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Rzeczpospolita Polska*, (w:) K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 198–199.

czej i niewzięciem jej pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania (art. 72 § 3 k.wyb.). Jest to więc skutek zupełnie niweczący akt głosowania i bardziej restrykcyjny niż nieważność głosu. Od samego początku posługiwanie się tym oświadczeniem sprawiało wyborcom trudność. W głosowaniu korespondencyjnym za granicą w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w 2011 r. rozesłano 22 951 pakietów wyborczych. Spośród odesłanych pakietów aż 2090 było pozbawionych oświadczenia (ok. 9,1% rozesłanych pakietów)⁴⁷. W tych samych wyborach korespondencyjnie w kraju głosowało 806 osób niepełnosprawnych, oświadczenia brakowało w 107 odesłanych pakietach wyborczych (ok. 13,2% otrzymanych pakietów)⁴⁸.

Obowiązek zapewnienia tajności głosowania, który jak wspomniano spoczywa w przeważającym stopniu na organach władzy publicznej, w głosowaniu korespondencyjnym jest w zasadzie niemożliwy do realizacji ze względu na to, że akt głosowania może dokonać się praktycznie w każdym miejscu, w którym wyborca w danej chwili przebywa. Z jednej strony pojawiały się więc postulaty rezygnacji z tego oświadczenia⁴⁹, z drugiej jednak strony jeszcze na etapie prac przedlegislacyjnych zakładano, że to oświadczenie będzie elementem gwarancyjnym dla zasady tajności głosowania i bezpośredniości wyborów⁵⁰. R. Zych słusznie zaznacza, że w każdym przypadku komisja wyborcza może sprawdzić oświadczenie jedynie pod względem formalnym⁵¹. J. Zbieranek sugeruje dwa rozwiązania tej kwestii: rezygnację z oświadczeń w pakiecie wyborczym albo ich utrzymanie powiązane z szeroką kampanią informacyjną (także w samej instrukcji wyborczej) ostrzegającą o skutkach niezłączenia oświadczenia do koperty zwrotnej⁵². Oba rozwiązania wydają się słuszne, sęk tkwi jednak w konsekwentnym realizowaniu jednego z nich.

Postulat umożliwiania głosowania jak największej grupie uprawnionych jest obecny w debacie publicznej przez niemal cały czas. Głosowanie korespondencyjne w swojej istocie stanowi koncesję zasady tajności głosowania na rzecz zasady powszechności, brak jest rozwiązań kompromisowych w tym zakresie. Stopień realizacji zasady tajności głosowania korespondencyjnego zależy zawsze od samych głosujących. Należy więc stwierdzić, że głosowanie tego rodzaju może formalnie naruszać zasadę tajności głosowania, choć mimo wszystko nie powinno to przesądzać o jego zniesieniu wobec możliwości minimalizowania negatywnych skutków poprzez np. nałożenie na głosującego obowiązku zapew-

⁴⁷ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 177–178. Autor nie podaje jednak liczby pakietów wyborczych odebranych przez urzędy konsularne.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 180.

⁴⁹ „Biuletyn RPO. Źródła” 2012, nr 8, s. 95.

⁵⁰ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 180.

⁵¹ R. Zych, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania...*, s. 145.

⁵² *Ibidem*, s. 180.

nienia tajności podczas własnego głosowania korespondencyjnego. Warto mieć na uwadze także fakt, że głosowanie osobiste i tajne leży przecież w interesie samego głosującego. Należy przypomnieć, że we wspomnianym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11⁵³, Trybunał wobec niewystarczającej argumentacji wnioskodawcy orzekł o zgodności art. 65 i 66 k.wyb. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim przepisy te elementem procedury głosowania korespondencyjnego czynią przesyłanie i wypełnianie przed dniem wyborów kart do głosowania. Jako wyjątkowo niekonsekwentne, a z pewnością niedostatecznie uargumentowane należy ocenić odejście od powszechnego głosowania korespondencyjnego wprowadzone w ramach zmian w Kodeksie wyborczym w 2018 r.

3. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA W CZECHACH

3.1. WSTĘP I RYS HISTORYCZNY

Tradycyjnie głosowania w Czechosłowacji odbywały się w ciągu dwóch dni – w piątek i niedzielę z powodu zwyczaju opuszczania miejsca zamieszkania podczas weekendu. Po rozpadzie tego państwa w Czechach rozwiązanie to przetrwało z pewną modyfikacją, na Słowacji ostatecznie przyjęto zaś sobotnie głosowanie jednodniowe⁵⁴. W czeskim prawie wyborczym przetrwało także czechosłowackie rozwiązanie dostarczania kart wyborczych do domów wyborców, z którego na Słowacji zrezygnowano w 1994 r. ze względu na obawy o niedozwoloną agitację⁵⁵. Najciekawszą alternatywną metodą głosowania w Czechach jest głosowanie w miejscu zamieszkania (pobytu) z użyciem przenośnej urny wyborczej. Głosowania korespondencyjnego dla przebywających za granicą, mimo szerokiej debaty społecznej oraz poparcia wielu osób, dotąd nie wprowadzono. Jak donosi prasa, obowiązek rejestracji w placówkach dyplomatycznych i konsularnych ogranicza możliwość głosowania ok. 300 tys. osób⁵⁶.

⁵³ Zob. przypis 15.

⁵⁴ K. Skotnicki, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Słowackiej*, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 198.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ HN: Czechs still without postal ballot to enable voting abroad, <http://praguemonitor.com/2017/09/19/hn-czechs-still-without-postal-ballot-enable-voting-abroad> (dostęp: 12.03.2018 r.).

3.2. GWARANCJE NORMATYWNE

Czechy to jeden z kilku krajów europejskich charakteryzujących się konstytucją złożoną⁵⁷. W jej skład wchodzi Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.⁵⁸, tradycyjnie regulująca zagadnienia polityczne i ustrojowe, oraz Karta Podstawowych Praw i Wolności z dnia 16 grudnia 1992 r.⁵⁹ dotycząca zagadnień praw człowieka i obywatela (istnieją jeszcze dwie inne ustawy konstytucyjne: dotycząca bezpieczeństwa państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego wyższego stopnia). Konstytucja wyraża zasadę tajności głosowania w art. 18 ust. 1. Podstawowe gwarancje w zakresie przeprowadzania wyborów znajdują się także w Karcie, która na mocy art. 3 Konstytucji jest częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej. Artykuł 21 ust. 1 Karty stwierdza, że obywatele mają prawo do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolne wybory swoich przedstawicieli, natomiast jej art. 21 ust. 3 określa prawo wyborcze jako m.in. wykonywane w głosowaniu tajnym oraz deleguje ustalenie warunków wykonywania prawa wyborczego ustawie.

Na poziomie ustawowym znajduje się kilka aktów prawnych w różnym stopniu dotyczących prawa wyborczego, najważniejszą z nich jest ustawa nr 247 z dnia 27 września 1995 r. o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶⁰. Na podstawie art. 1 ust. 2 zd. 1 wybory odbywają się w głosowaniu tajnym. Powszechne wybory Prezydenta Republiki zostały wprowadzone w Czechach na wzór innych krajów w 2012 r., a pierwsze powszechne głosowanie odbyło się w dniach 11–12 stycznia 2013 r. (druga tura w dniach 25–26 stycznia 2013 r.). Wcześniej, w latach 1993–2013, Prezydent Republiki wybierany był przez Parlament Republiki (Izbę Poselską i Senat). Wybory na urząd Prezydenta Republiki reguluje ustawa z dnia 18 lipca 2012 r. o wyborze Prezydenta Republiki⁶¹.

3.3. ODDAWANIE GŁOSU W LOKALU WYBORCZYM

Głosowania odbywające się w punktach stacjonarnych w Czechach w kilku zasadniczych aspektach różnią się od takich głosowań w Polsce. Czeskie ustawy wyborcze dopuszczają głosowanie dwudniowe, które odbywa się zawsze w piątek i następującą po nim sobotę, z wyjątkiem wyborów przeprowadzanych poza granicami kraju, które mogą odbywać się również w czwartek i następujący po nim

⁵⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 38.

⁵⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb, zob. również: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> (dostęp: 26.02.2018 r.).

⁵⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb, zob. również: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html> (dostęp: 26.02.2018 r.).

⁶⁰ Zákon č. 247/1995 Sb.

⁶¹ Zákon č. 275/2012 Sb.

piątek (art. 1 ust. 4 i 5 ustawy nr 247/1995); w Polsce takie głosowanie w odniesieniu do wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz wyborów na urząd Prezydenta RP zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP⁶². Ponadto podczas czeskich wyborów urzędowe karty do głosowania wysyłane są za pośrednictwem władz samorządowych do organów wykonawczych miast i gmin – burmistrzów (cz. *starosta*) i prezydentów miast (cz. *primátor*), którzy mają obowiązek (art. 38 ust. 4 oraz art. 67 ust. 4 ustawy nr 247/1995) dostarczenia kart wyborczych nie tylko do lokali wyborczych w dniu wyborów, lecz także ich dystrybucji wśród zarejestrowanych wyborców nie później niż na 3 dni przed (pierwszym) dniem wyborów.

Rozciągnięcie procesu wyborczego na dwa kolejne dni może nasuwać wątpliwości co do bezpieczeństwa głosów i nienaruszalności urn wyborczych pozostawionych w lokalu wyborczym na czas przerwy nocnej. Jak wspomniano wyżej, zasada tajności głosowania wymaga, aby treść głosów pozostawała w tajemnicy także po umieszczeniu karty w urnie. Jak stanowi art. 21 ust. 1 ustawy nr 247/1995, Komisja przed zawieszeniem głosowania na czas przerwy między jego pierwszym a drugim dniem ma obowiązek zapieczętować urnę oraz urnę przenośną w celu uniemożliwienia wyjęcia lub umieszczenia w nich głosów, a także zabezpieczyć wszystkie dokumenty wyborcze. Następnego dnia przed rozpoczęciem głosowania Komisja ma obowiązek sprawdzić, czy urna i urna przenośna pozostały nienaruszone. Czas przerwy w głosowaniu jest stosunkowo długi i wynosi 10 godzin od 22.00 do 8.00 w przypadku głosowania w kraju (art. 1 ust. 4 ustawy nr 247/1995). Komisja wyborcza w zakresie przeprowadzania głosowania podlega kontroli regionalnych władz samorządowych i władz municypalnych, a kontrola doraźna może być przeprowadzona w każdym czasie. Protokół z kontroli dołączany jest do zbioru dokumentów wyborczych (art. 21a ust. 1 ustawy nr 247/1995).

Wspomniane wyżej dostarczanie przez organy władzy municypalnej urzędowych kart do głosowania bezpośrednio wyborcom wiąże się z nakazem ustawodawcy, aby wyborcy co do zasady głosowali na swoich (tzn. dostarczonych im) urzędowych kartach do głosowania. Wydawanie dodatkowych kart na wniosek wyborców jest możliwe, ale wydaje się, że to odstępstwo ma mieć charakter uzupełniający i wyjątkowy. W takim wypadku karty te wydaje się jedynie w razie zgubienia, niepożądanego przekreślenia lub innego oznaczenia kart, które wyborca wcześniej otrzymał (art. 19 ust. 3 zd. 3 ustawy nr 247/1995). Z braku odmiennej regulacji należy wnioskować, że do pobierania dodatkowych kart są uprawnieni także wyborcy głosujący w miejscu zamieszkania z użyciem przenośnej urny wyborczej, o której w dalszej części pracy.

⁶² Zob. przypis 15.

3.4. URNA WYBORCZA I KOPERTY NA KARTY DO GŁOSOWANIA

Każdy lokal wyborczy powinien być wyposażony w jedną urnę wyborczą oraz jedną przenośną urnę wyborczą; wymóg posiadania przenośnych urn nie dotyczy lokali w specjalnych okręgach wyborczych (art. 17 ust. 1 ustawy nr 247/1995). Nie ma ustawowych wymagań co do konstrukcji urny, zazwyczaj są to urny nieprzezroczyste. Obowiązek zapewnienia urn wyborczych oraz pozostałego wyposażenia lokalu wyborczego spoczywa na władzach municypalnych (art. 14b ust. 1 lit. a ustawy nr 247/1995). Obowiązek komisji dotyczący sprawdzenia przed rozpoczęciem głosowania, czy urny są puste, wyraża art. 18 ust. 1 ustawy nr 247/1995.

Ze względu na model dystrybucji kart wyborczych koperty pełnią w wyborach czeskich szczególną rolę. Ich użycie jest obowiązkowe, mimo że urny nie muszą być przezroczyste. Komisja wyborcza musi być wyposażona w dostateczną ilość pustych, stemplowanych kopert na karty do głosowania (kopert urzędowych). Wszystkie koperty urzędowe muszą być nieprzezroczyste, tych samych rozmiarów oraz opatrzone pieczęcią dla swojej ważności. Jeżeli wybory do Izby Poselskiej lub Senatu odbywają się równocześnie z innymi wyborami, koperty do różnych głosowań muszą mieć różne kolory. Wydawanie kopert traktuje się podobnie jak wydawanie urzędowych kart do głosowania w Polsce, komisja wydaje koperty wyłącznie po odznaczeniu wyborcy w spisie wyborców (sam wyborca nie podpisuje się) oraz prowadzi rejestr wydanych kopert. Koperta zagubiona lub zniszczona nie może zostać wymieniona, ponieważ każdemu wyborcy wydawana jest tylko jedna. Karty wyborcze umieszczone w prywatnych kopertach lub włożone do urny bez kopert są traktowane jak głosy nieważne (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2).

Zasady używania kopert w ten sposób nie wydają się być zbyt czytelne dla wyborcy. Umieszczenie karty w kopercie nie jest czynnością trudną i nie wymaga udawania się do miejsca zapewniającego tajność głosowania, nawet jeśli wyborca przyniesie ze sobą więcej niż jedną kartę do głosowania, do czego ma prawo (każdy komitet znajduje się na osobnej karcie). W wyborach do Senatu obowiązują okręgi jednomandatowe, a na jednej karcie znajduje się tylko jeden kandydat, nie ma więc potrzeby dokonywania zaznaczeń na karcie i może to stanowić swoistą zachętę do niekorzystania z miejsc zapewniających tajność, a w konsekwencji do głosowania jawnego. Głosowanie w wyborach do Izby Poselskiej, w których obowiązują okręgi wielomandatowe, przebiega inaczej, gdyż wyborca może na karcie dokonać preferencyjnego oznaczenia najwyżej czterech kandydatów (głos przechodni). Wymaga to dokonania zaznaczeń na karcie, co powoduje większą zachętę do udania się do miejsca zapewniającego tajność głosowania. Głosowanie jawne w Czechach jest jednak prawnie zwalczane w inny sposób, o czym poniżej.

3.5. MIEJSCE W LOKALU WYBORCZYM ZAPEWNIAJĄCE TAJNOŚĆ GŁOSOWANIA

Zgodnie z art. 17 ust. 2 każdy lokal wyborczy powinien posiadać specjalny obszar umożliwiający „dostosowywanie” kart wyborczych zgodnie z zasadą tajności głosowania. Liczba takich obszarów jest ustalana przez odpowiedniego burmistrza, biorąc pod uwagę liczbę wyborców w danym okręgu wyborczym. Ustawodawca nakłada na wyborcę obowiązek udania się do miejsca zapewniającego tajność głosowania (art. 19a ust. 1). Niespotykany za to w praktyce polskiej jest przepis o treści art. 19a ust. 3, który stanowi: „Komisja wyborcza lub specjalna komisja wyborcza odmawia dopuszczenia do głosowania wyborcy, który nie uda się do wyznaczonego miejsca w celu «dostosowania» kart do głosowania”. Przeciwno osobom chcącym podjąć próbę głosowania jawnego wytaczane są więc najcięższe działa prawne, odmowa dopuszczenia do głosowania ma charakter bezwzględnej sankcji za niezachowanie lub usiłowanie niezachowania tajności głosowania. Taka norma w pełnym zakresie odzwierciedla zalecenia Komisji Weneckiej, jednak pełna ocena jej skuteczności zależy w zasadzie od praktyki stosowania kompetencji przypisanych członkom komisji wyborczej. Przeciwnikami karania za niekorzystanie z miejsc zapewniających tajność głosowania są zwolennicy wolnościowego podejścia do zasady tajności, którzy argumentują, że takie zachowanie nie może stanowić podstawy do późniejszego uznania głosu za nieważny⁶³. Czeski przykład niedopuszczenia do głosowania jest więc sankcją jeszcze surowszą.

Podczas rozważania, czy korzystanie z miejsc zapewniających tajność głosowania powinno być obowiązkowe czy fakultatywne, warto bez względu na charakter przepisów podjąć próbę nakreślenia spektrum możliwych wzorców zachowania wyborcy podczas oddawania głosu w celu uchwycenia granicy między głosowaniem w sposób tajny i jawny. Prowadzenie agitacji jest najczęściej nie tylko manifestowaniem swoich poglądów oraz swojego sposobu głosowania, ale także zachęcaniem innych wyborców do tego samego, będzie to więc złamanie zasady tajności głosowania w największym stopniu. Mniej ewidentnym naruszeniem zasady tajności będą czyny osób, które mimo że agitacji nie prowadzą, to ujawniają treść swojego głosu. Mogą to robić np. informując o tym słownie, dokonując publicznego skreślenia albo pokazując innym wyborcom swoją zakreśloną kartę wyborczą. Złamanie zasady tajności nie musi się więc wiązać z wypowiedzaniem się. Przykładowe zachowania z tej grupy raczej nie są pożądate w lokalu wyborczym. Dlatego też niektórzy wiążą zakaz jawnego, publicznego wypełniania karty do głosowania z generalnym zakazem agitacji w lokalu wyborczym i w tym właśnie związku upatrują przyczyn traktowania głosowania

⁶³ P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 130, cyt. za: R. Zych, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania...*, s. 181.

tajnego jako obowiązku wyborcy⁶⁴. Zaś bez korzystania z miejsc zapewniających tajność głosowania obowiązek ten nie może być wykonany poprawnie.

3.6. PRZENOŚNA (MOBILNA) URNA WYBORCZA

Przenośna urna wyborcza ma w założeniu stanowić wyjątkową metodę głosowania, skierowaną do precyzyjnie wyznaczonej, wąskiej grupy wyborców; najczęściej są to osoby, które ze względu na stan zdrowia (niepełnosprawność, choroba) lub podeszły wiek nie mogą uczestniczyć w akcie wyborczym w konwencjonalny sposób⁶⁵. Procedura użycia przenośnej urny jest rozpowszechniona głównie w państwach byłego bloku wschodniego, ale występuje też w państwach skandynawskich⁶⁶.

Na mocy art. 19 ust. 7 wyborcy, którzy z „poważnych względów, szczególnie zdrowotnych” nie mogą udać się do lokalu wyborczego⁶⁷, są uprawnieni do głosowania w miejscu zamieszkania. Wówczas dwoje członków komisji właściwej terytorialnie dla danego miejsca wyposażonych w przenośną urnę wyborczą oraz urzędowe koperty i karty do głosowania przybywa bezpośrednio do wyborców. Podczas całego procesu członkowie komisji mają obowiązek postępowania w zgodzie z zasadą tajności głosowania.

Głosowanie za pomocą przenośnej urny na ogół nie wzbudza kontrowersji z punktu widzenia tajności głosowania, jednak jest kwestionowane z innych przyczyn. Według ekspertów oraz organizacji międzynarodowych brak należytych standardów przejrzystości procesu głosowania z wykorzystaniem przenośnej urny może umożliwiać fałszowanie wyników wyborów, co miało miejsce podczas wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2004 r.⁶⁸. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) rekomenduje (na przykładzie Białorusi), że dla prawidłowego funkcjonowania tej alternatywnej procedury głosowania niezbędne jest znaczne ograniczenie kręgu osób do niej uprawnionych⁶⁹. Komisja

⁶⁴ L. Garlicki, *Prawo wyborcze*, (w:) *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, zeszyt 4, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s. 156, cyt. za: R. Zych, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania...*, s. 180.

⁶⁵ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 69.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Czech Republic Parliamentary Elections 14–15 June 2002, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2002, s. 19.

⁶⁸ T. A. Olszański, *Janukowycz faworytem drugiej tury wyborów prezydenckich*, Tydzień na Wschodzie, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-01-20/janukowycz-faworytem-ii-tury-wyborow-prezydenckich> (dostęp: 2.06.2011 r.), cyt. za: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 70.

⁶⁹ Republic of Belarus Parliamentary Elections 23 September 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2012, s. 18–19, cyt. za: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 71.

Wenecka odradza stosowanie urn tego typu, a wyjątkowe ich użycie warunkuje obecnością przy nich kilku członków komisji z różnych ugrupowań⁷⁰.

4. ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA NA LITWIE⁷¹

4.1. WSTĘP

Szczególnie osobliwe są wybory do jednoizbowego litewskiego parlamentu (lit. *Seimas*), odbywają się bowiem w systemie segmentowym (proporcjonalno-większościowym)⁷². W związku z istnieniem 71 jednomandatowych okręgów o ordynacji większościowej oraz wielomandatowego (70-miejscowego) okręgu ogólnokrajowego o ordynacji proporcjonalnej każdy wyborca dysponuje dwoma głosami: na wybranego kandydata z okręgu jednomandatowego oraz na wybraną listę kandydatów, przy czym ten drugi głos ma charakter preferencyjny – dopuszczalne jest zaznaczanie, skreślanie lub zmiana kolejności kandydatów na liście⁷³. Systemy tego typu noszą również nazwę mieszanych, choć w istocie głosowania w okręgach jednomandatowych i wielomandatowym funkcjonują obok siebie równolegle i nie następuje ich „zmieszanie” w ścisłym tego słowa znaczeniu.

4.2. GWARANCJE NORMATYWNE

Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.⁷⁴, będąca przykładem konstytucji jednolitej, tajne głosowanie (a także bezpośrednio, powszechne i równe wybory) do Seimas gwarantuje na mocy art. 55 akapit 1. Akapit 3 stanowi zaś, że tryb wyboru członków Seimas określa ustawa. Jest to ustawa z dnia 9 lipca 1992 r. – Prawo wyborcze do Seimas⁷⁵, która zasadę tajności głosowania wyraża już w art. 5. Regulacja jest bardzo wyczerpująca, przepis stanowi, że podczas głosowania zabronione jest wpływanie na wolę wyborców,

⁷⁰ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji, opinia nr 190/2002, pkt 40 raportu wyjaśniającego.

⁷¹ Za pomoc w tłumaczeniu litewskich przepisów wyborczych dziękuję Krzysztofowi Szejbakowi.

⁷² R. Grabowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Litewskiej*, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 219.

⁷³ *Ibidem*, s. 221.

⁷⁴ Valstybės Žinios, 1992, nr 33–1014, zob. również: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html> (dostęp: 5.03.2018 r.).

⁷⁵ Valstybės Žinios, 1992, nr 22–635, zob. również: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/10831a4018db11e5bfc0854048a4e288?jfwid=tu0odnka> (dostęp: 5.03.2018 r.).

a podczas wyborów – „kontrolowanie woli wyborców”. Artykuł 5 ust. 1 zd. 4 stanowi: „Jeśli treść głosu innej osoby została powzięta przez kogokolwiek, zabronione jest ujawnianie tej treści”, zaś art. 5 ust. 2 zd. 4 stanowi: „Ustawa zabrania takiego postępowania z głosami, które mogłoby ujawnić tajemnicę głosowania”. Artykuł 5¹ stanowi ponadto o zakazie korupcji wyborczej, tzn. zakazie bezpośredniego lub pośredniego kupowania głosów lub oferowania nagród dla wyborców za uczestnictwo lub nieuczestnictwo w głosowaniu lub głosowanie „za” lub „przeciw” danemu kandydatowi lub liście kandydatów. W wyborach prezydenckich tajność głosowania i zakaz korupcji wyborczej w tym samym zakresie co przy wyborach do Seimas gwarantują art. 7 i 8 ustawy z dnia 22 grudnia 1992 r. – Prawo o wyborach prezydenckich⁷⁶.

4.3. ODDAWANIE GŁOSU W LOKALU WYBORCZYM

Litewskie przepisy wyborcze w przeciwieństwie do czeskich nie przewidują wysyłania kart wyborczych pod adresy zamieszkania wyborców, jednak wyborcom są wysyłane tzw. karty wyborcy będące imiennymi zaproszeniami do głosowania (lit. *rinkėjo kortelė*, ang. *poll card*), które pełnią jednocześnie funkcję informacyjną (art. 30 ust. 1 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Należy je odróżniać od kart do głosowania (lit. *rinkimų biuletenius*). Karta wyborcy zawiera informacje identyfikujące wyborcę (imię, nazwisko, adres) oraz wiele praktycznych szczegółów dotyczących głosowania, tzn. czas głosowania, adres właściwego miejscowo lokalu wyborczego, numer wyborcy w spisie wyborczym, czy nazwę i numer właściwego okręgu jednomandatowego (art. 30 ust. 2 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Sens istnienia karty wyborcy przejawia się w możliwości przedstawienia jej razem z dokumentem tożsamości w celu usprawnienia pracy komisji w wydawaniu kart do głosowania. Przedłożenie karty wyborcy jest obowiązkowe tylko w razie udziału w tzw. wcześniejszym głosowaniu, które odbywa się w siedzibach niektórych jednostek samorządowych. Przedstawienie karty wyborcy nie uprawnia do głosowania w okręgu wyborczym, w którego spisie wyborca się nie znajduje (z wyjątkiem tzw. wcześniejszego głosowania), karta nie jest więc odpowiednikiem polskiego zaświadczenia o prawie do głosowania (art. 32 k.wyb.). Kartę wyborcy wyborca może także pobrać przez Internet i wydrukować, musi ją wówczas również podpisać. W przypadku nietrzymania lub zagubienia karty wyborcy wyborca może otrzymać kolejną, pod warunkiem że znajduje się w spisie wyborców danej komisji, w przeciwnym razie tylko jeśli udowodni zamieszkiwanie na terenie, dla którego dana komisja wyborcza jest właściwa (art. 31 ust. 4 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Wszystkie karty wyborców powinny być dostarczone wyborcom na co najmniej

⁷⁶ Valstybės Žinios, 1993, nr 2–29, zob. również: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e8906340104611e5b0d3e1beb7dd5516?jfwid=9tq147o4x> (dostęp: 5.03.2018 r.).

8 dni przed dniem głosowania (art. 31 ust. 3 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Wybory parlamentarne odbywają się zawsze w drugą niedzielę października w roku, w którym upływa kadencja członków Seimas, chyba że wybory są skutkiem skrócenia kadencji parlamentu (art. 6 ust. 2 i 4 ustawy prawo wyborcze do Seimas).

4.4. LOKAL WYBORCZY

Obowiązek wyposażenia lokalu wyborczego spoczywa na władzach muncypalnych, ale odpowiedzialność za nieodpowiednie wyposażenie lub jego brak spoczywa także na przewodniczącym komisji wyborczej, której lokal ma być wyposażony (art. 60 ust. 3 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Zgodnie z ustawą obowiązkowym elementem wyposażenia lokalu wyborczego są: tekst ustawy prawo wyborcze do Seimas, plakaty wyborcze kandydatów z danego okręgu jednomandatowego, a także list kandydatów tzw. list krajowych (art. 60 ust. 1 zd. 4 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Materiały te (plakaty i listy) mogą znaleźć się w lokalu wyborczym wyłącznie, jeśli zostały wydane przez Centralną Komisję Wyborczą. Pozostałe niezatwierdzone materiały wyborcze podlegają usunięciu z lokalu wyborczego (pomieszczenia) oraz z prowadzących doń korytarzy, a także z obszaru w promieniu 50 m od budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy (art. 60 ust. 1 *in fine* ustawy prawo wyborcze do Seimas). Obecność tych plakatów ma zapewne na celu przypomnieć i zobrazować wyborcom, kto kandyduje z danego okręgu wyborczego, i nie jest traktowana jako złamanie ciszy wyborczej. Wszelka agitacja jest zakazana w dniu głosowania oraz na 30 godzin przed tym dniem (art. 56 ustawy prawo wyborcze do Seimas), jednak wywieszanie plakatów wyborczych („wizualnych materiałów wyborczych o charakterze stałym”) może odbywać się nie później niż 48 godzin przed dniem głosowania. Podczas wyborów parlamentarnych dnia 9 października 2016 r. przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej wezwał internautów do przestrzegania ciszy wyborczej i ostrzegął, że powielanie (udostępnianie), a nawet oznaczanie znakiem „lubię to” wiadomości politycznych i związanych z kampanią wyborczą na portalach społecznościowych może być podstawą do nałożenia grzywnien administracyjnych⁷⁷. Pozostali członkowie Centralnej Komisji Wyborczej wyrazili ubolewanie, że ten przekaz przewodniczącego nie został z nimi uzgodniony⁷⁸.

⁷⁷ Republic of Lithuania Parliamentary Elections 9 October 2016, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2017, s. 15.

⁷⁸ *Ibidem*.

4.5. URNY WYBORCZE I MIEJSCA ZAPEWNIAJĄCE TAJNOŚĆ GŁOSOWANIA

Ustawa prawo wyborcze do Seimas nie przewiduje szczegółowych przepisów regulujących warunki techniczne urn wyborczych. W lokalu wyborczym oprócz jednej urny muszą się znajdować także kabiny zapewniające tajność głosowania. Odnośnie do liczby kabin przepis (art. 60 ust. 1 zd. 3 ustawy prawo wyborcze do Seimas) operuje zarówno liczbą pojedynczą, jak i mnogą („W lokalu wyborczym danego okręgu wyborczego muszą znajdować się: urna wyborcza, kabina (kabiny) do tajnego głosowania, w której wyborca w prywatności może wypełnić karty do głosowania”), ich liczba może się więc różnić, o ile w tym zakresie szczegółowych regulacji nie wyda Centralna Komisja Wyborcza (art. 60 ust. 2 ustawy prawo wyborcze do Seimas).

Artykuł 66 ust. 1 ustawy prawo wyborcze do Seimas przewiduje obowiązek wyborcy udania się do kabiny do głosowania po otrzymaniu karty (kart) wyborczych. Przepis ten tworzy także zakaz dokonywania zaznaczeń na karcie do głosowania poza kabiną do głosowania, a więc zakaz głosowania jawnego istnieje, jednak praktyczny wymiar stosowalności takiej normy sankcjonowanej zależy od istnienia normy sankcjonującej wynikającej z przepisów karnych. Naruszenie zasady tajności głosowania (choć minimalne) może mieć jednak miejsce także wtedy, gdy na mocy art. 66 ust. 6 ustawy prawo wyborcze do Seimas wyborcy niepełnosprawnemu, który nie może dokonać zaznaczenia na karcie lub wrzucenia karty do urny, pomaga inna osoba wybrana przez niepełnosprawnego. Na tej innej osobie spoczywa obowiązek działania na polecenie niepełnosprawnego wyborcy oraz zachowania tajności głosowania. Należy pamiętać, że taka pomoc przy głosowaniu nie jest tożsama z głosowaniem przez pełnomocnika, nie ma tu bowiem elementu pełnomocnictwa materialnego, a pomoc ma charakter techniczny, dodatkowy i nie jest zastępczym dokonywaniem czynności, bo wszystkie one dokonują się w obecności niepełnosprawnego wyborcy. Z zakresu osób, które mogą asystować wyborcom niepełnosprawnym, wyłączeni są członkowie komisji wyborczych, obserwatorzy wyborczy oraz przedstawiciele wyborczy; postąpienie przez nich w sposób odmienny może być podstawą do poniesienia odpowiedzialności karnej (art. 66 ust. 6 w zw. z art. 65 ust. 3 ustawy prawo wyborcze do Seimas).

4.6. GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE ORAZ GŁOSOWANIE W DOMU

Na mocy art. 67¹ ustawy prawo wyborcze do Seimas możliwość głosowania korespondencyjnego obejmuje wyłącznie grupy o konkretnym profilu społecznym; są to wyborcy:

- 1) przebywający w placówkach zdrowotnych, społecznych lub opiekuńczych ze względu na wiek lub stan zdrowia,
- 2) odbywający obowiązkową służbę wojskową,
- 3) uczestniczący w międzynarodowych siłach pokojowych jako żołnierze albo osoby cywilne,
- 4) tymczasowo aresztowani albo skazani przebywający w zakładzie karnym, areszcie albo areszcie domowym⁷⁹.

Obowiązek zachowania tajności głosowania spoczywa na samym głosującym (art. 67 ust. 6 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Do odbioru zwrotnych kopert wyborczych uprawnieni są wyłącznie certyfikowani listonosze, wyznaczeni przez kierownika urzędu pocztowego (art. 67 ust. 3 ustawy prawo wyborcze do Seimas). W przypadku gdy wyborca nie może samodzielnie wykonać którejś z wielu czynności głosowania korespondencyjnego, włącznie z zaklejeniem koperty zwrotnej, może to zamiast niego wykonać inna osoba, z wyłączeniem listonosza odbierającego pakiet wyborczy (art. 67 ust. 9 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Nie może on także przyjąć zwrotnej koperty, jeśli jest niezaklejona. Podczas głosowania korespondencyjnego, czyli w środę, czwartek i piątek bezpośrednio poprzedzające dzień wyborów (art. 67 ust. 1 ustawy prawo wyborcze do Seimas), w urzędach pocztowych, do których spływają głosy korespondencyjne, mogą być obecni w celach kontrolnych przedstawiciele odpowiednich komisji wyborczych. W skład pakietu nie wchodzi dokument podobny do polskiego zaświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, ale jego częścią jest karta wyborcy.

Rozwiązanie łądząco podobne do głosowania korespondencyjnego przewiduje art. 67¹ ustawy prawo wyborcze do Seimas. Wyszczególnione tam „głosowanie w domu” obliuguje dwóch członków obwodowej (lub okręgowej) komisji wyborczej do dostarczenia pakietu wyborczego wyborcom, którzy uprzednio wyrazili na to zgodę. Krąg osób, które mogą skorzystać z tego rozwiązania, to oprócz osób przebywających w zakładach opieki zdrowotnej i podobnych placówkach, także osoby powyżej 70. roku życia oraz osoby czasowo niezdolne do pracy (art. 67¹ ust. 1 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Głosowanie to wydaje się być kłopotliwe w przygotowaniu przez członków komisji wyborczych, gdyż wymaga sporządzenia osobnych list dla głosujących w domu znajdujących się i nieznajdujących się w spisie wyborców w danym obwodzie wyborczym. Głosowanie to przebiega niemal równoległe z głosowaniem korespondencyjnym, a zebrane zwrotne koperty wyborcze przekazywane są do okręgowej komisji wyborczej razem z kopertami z głosowania korespondencyjnego⁸⁰.

⁷⁹ Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Procedury wyborcze w krajach europejskich, Opracowania Tematyczne OT-635, Warszawa 2015, s. 65, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/130/plik/ot-635_do_internetu.pdf (dostęp: 4.03.2018 r.).

⁸⁰ Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP..., s. 66.

Podobieństwo obu powyższych rozwiązań rodzi wątpliwości co do ich praktyczności. Głosowanie w domu wydaje się być metodą bardziej problematyczną, gdyż angażuje członków komisji wyborczych, których jest zdecydowanie mniej niż listonoszy, do zadań, które mogą być skutecznie wykonane za pośrednictwem poczty. Ponadto takie uregulowanie głosowania w domu, w którym uczestniczą członkowie komisji, wymaga, by za każdym razem byli to dwaj członkowie powiązani z innymi ugrupowaniami, poza tym może do nich dołączyć afiliowany obserwator (art. 67¹ ust. 6 i 7 ustawy prawo wyborcze do Seimas). Osobista obsługa głosujących przez trzy specjalnie oddelegowane do tego osoby nie idzie w parze z umiejętnym wykorzystaniem zasobów ludzkich oraz efektywnością i sprawnością organizacji pracy w komisjach wyborczych, do których ostatecznie te „głosy domowe” dotrą.

5. KONKLUZJE

Wydawać by się mogło, że wobec niemałej liczby regulacji międzynarodowych, o charakterze w założeniu unifikacyjnym i wyznaczającym wszelakie „dobre praktyki”, zasada tajności głosowania będzie potraktowana w różnych krajach identycznie. Mogłaby to być prawda, gdybyśmy za przedmiot badań wydzieliли wyłącznie regulacje konstytucyjne. Jednak w istocie wszystkie z wymienionych wyżej krajów posiadają regulacje, które mają charakter rzeczywiście unikatowy i osobliwy, a wobec tego w sposób niestandardowy odnoszą się także do zasady tajności głosowania. Wobec wzmożonego stosowania alternatywnych metod głosowania (głosowanie korespondencyjne, przenośna urna, głosowanie w domu, głosowanie przez pełnomocnika – to ostatnie w tekście jedynie zarysowane) oraz nadania obywatelom – według najpopularniejszych teorii (dobrego) zarządzania publicznego – cech współdecydujących interesariuszy (ang. *stakeholders*) w kontaktach z administracją, także wyborczą, która mimo swojego rozbudowania znajduje się pod zwierzchnictwem urzędu centralnego, a więc jednostki podporządkowanej aparatowi władzy wykonawczej, ciężar realizacji zasady tajności głosowania spoczął nie tylko, tak jak pierwotnie, na organach wykonujących w imieniu państwa funkcje publiczne (organach państwa). Rozwój oferowanych przez państwo „usług wyborczych” w kierunku postawy promującej aktywizm obywatelski spowodował wyposażenie obywatela w dodatkowe prawa, ale obciążył go zarazem pewnymi obowiązkami, z których jeden to właśnie zachowanie tajności głosowania. Dążenie do jak najszerszej partycypacji wyborczej, przeciwdziałanie wykluczeniu osób starszych, chorych i niedołączyliwych przez wprowadzanie innowacyjnych metod głosowania musi powodować zwiększenie poziomu gwarancji prawnych przez państwo. Nie wszystkie sfery oddziaływania demokratycznego państwa i prawa na jednostkę nadają się jednak do poddania ścisłej kon-

troli, niczym według doktryny państwa policyjnego. Sfery wolności i prywatności człowieka nie poddają się żadnej ingerencji bezwolnie. Dlatego w takiej sytuacji obywatel, do którego państwo wyraża zaufanie przestrzegania prawa, musi ponieść część odpowiedzialności za łatwiejsze korzystanie z procesu wyborczego. Za każdym razem, gdy głosuje poza lokalem wyborczym, to on jest odpowiedzialny za zachowanie warunków tajności głosowania, a zrzeczenie się tej odpowiedzialności stwarza ryzyko tylko dla niego (w tym aspekcie postulujący fakultatywność zachowania tajności głosowania mają rację, podkreślając pozycję obywatela jako wyłącznego dysponenta swoich praw). Głosowanie stacjonarne rządzi się nieco tylko innymi prawami. Większość obowiązków związanych z warunkami głosowania spoczywa na państwie, ale w tym wypadku motorem ograniczeń dla wolności postępowania jednostki w lokalu wyborczym są również prawa innych jednostek. Z powyższych rozważań na temat obligatoryjnego charakteru zasady tajności głosowania dla jednostki można wyprowadzić prawo do niebycia obiektem agitacji wyborczej albo, innymi słowy, wolność przestrzeni lokalu wyborczego od ujawniania preferencji politycznych. To czyni zobowiązanie nie tylko państwa wobec obywateli, ale także obywateli wobec siebie. Ryzyko ujawnienia treści głosów podczas głosowania w miejscu publicznym ponosi bowiem cała społeczność. Przestrzeń wolności woli podejmowania decyzji, z której korzystają na równi wszyscy wyborcy, zasługuje na ochronę. Być może ze względu na szeroki zakres podmiotowy wyborców chronionych, obowiązek tajnego głosowania stacjonarnego ma nawet większą doniosłość niż w przypadku alternatywnych metod głosowania. Nie widzę więc innej możliwości, jak tylko stwierdzenie, że zachowanie tajności głosowania jest bezsprzecznie obowiązkiem każdego wyborcy.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015
- Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Opracowania Tematyczne OT-635, Warszawa 2015
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015
- Czarny P., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Czech Republic Parliamentary Elections 14–15 June 2002*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2002
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015
- Garlicki L., *Prawo wyborcze*, (w:) *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, zeszyt 4, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998
- Grabowski R., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Litewskiej*, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006

- Jaworski S. J., (w:) K. K. Czaplicki (i in.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014
Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji, opinia nr 190/2002
- Krześnicki I., *Nowe koszty, te same problemy – krytycznie o projekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nowe-koszty-te-same-problemy--krytycznie-o-projekcie-nowelizacji-kodeksu-wyborczego> (dostęp: 18.12.2017 r.)
- Olszański T. A., *Janukowycz faworytem drugiej tury wyborów prezydenckich*, Tydzień na Wschodzie, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-01-20/janukowycz-faworytem-ii-tury-wyborow-prezydenckich> (dostęp: 2.06.2011 r.)
- Rakowska A., Skotnicki K., *Rzeczpospolita Polska*, (w:) K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012
- Raport podsumowujący obserwację społeczną w trakcie wyborów samorządowych na Mazowszu 21 października 2018 r.*, Fundacja Odpowiedzialna Polityka, <http://odpowiedzialnapolityka.pl/wp-content/uploads/2018/10/Raport-Obszerwatorzy-w-Dzialaniu.pdf> (dostęp: 23.10.2018 r.)
- Republic of Belarus Parliamentary Elections 23 September 2012*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2012
- Republic of Lithuania Parliamentary Elections 9 October 2016*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa 2017
- Skotnicki K., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Słowackiej*, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006
- Tuleja P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995
- Uziębło P., *Opinia prawna dla fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013
- Zych R., *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2016

SECRET BALLOT IN ELECTION LAW OF SELECTED CENTRAL EUROPEAN STATES

Summary

The article describes Polish, Czech and Lithuanian regulations on secret ballot, with a particular emphasis on the functionality and technical aspects of its execution. The two main methods of voting subjected to research are voting at polling station and postal voting, with some references to other alternative voting methods (proxy voting,

mobile polling station, mobile ballot box) as well. Statutory provisions are at some point confronted with the views of legal doctrine and international regulations on the matter. Appearing across the whole work are considerations on the legal status of the secret ballot rule for individuals, whether it is an obligation or a right. The part devoted to Polish law also contains a commentary on changes to Polish Electoral Code in force from years 2016–2018.

KEYWORDS

election law, electoral law, comparative public law, secret ballot, postal voting, alternative voting methods, Polish electoral code, Central Europe

SŁOWA KLUCZOWE

prawo wyborcze, porównawcze prawo publiczne, tajność głosowania, głosowanie korespondencyjne, alternatywne metody głosowania, polski Kodeks wyborczy, Europa Środkowa