

**Krzysztof Korycki\***

## **ALTERNATYWNE TECHNIKI GŁOSOWANIA A FREKWENCJA WYBORCZA**

### **WSTĘP**

Jedną z najważniejszych oznak kryzysu demokracji jest zmniejszający się systematycznie poziom frekwencji wyborczej w elekcjach państwowych, w referendum, a także w wyborach o charakterze ponadnarodowym [Musiał-Karg 2011b: 77]. Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotykającym wiele państw europejskich w ostatnich dziesięcioleciach<sup>1</sup>. Niechęć do głosowania występuje pomimo usilnych starań organizacji pozarządowych, organów państwowych i partii politycznych [Jakubowski 2013: 159]. Zjawisko to wzbudza duże zaniepokojenie zarówno wśród badaczy, jak i uczestników życia publicznego [Zbieranek 2011: 93–94]. Wiele państw próbuje temu zapobiec, podejmując różne działania mające na celu zapobieżenie spadaniu frekwencji, a wręcz przeciwnie – zwiększenie jej poziomu, co wpłynęłoby na wzrost poziomu legitymacji podejmowanych decyzji politycznych [Musiał-Karg 2011b].

Przez wiele lat jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazywano kwestie społeczne: zniechęcenie i brak zaufania obywateli do polityki, niską potrzebę zaangażowania się w sprawy publiczne. Nawoływano do odnowy w polityce, naprawy życia publicznego i klasy politycznej. Diagnoza ta była jednak niepełna. Problematyka absencji wyborczej jest zdecydowanie bardziej złożona [Zbieranek 2011]. Politolodzy rozróżniają jej dwa zasadnicze rodzaje: absencję zwinioną i absencję przymusową [Żukowski 1999: 116]. Z pierwszym rodzajem mamy do czynienia, kiedy wyborcy w świadomy sposób rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą

---

\* Mgr, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>1</sup> Zob. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html> (dostęp 29.11.2015).

rzeczywistością polityczną – wskazując na brak zaufania do polityków, niską motywację do uczestniczenia w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej, czy wreszcie zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa występuje natomiast w sytuacji, kiedy to wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach.

Głównym celem autora artykułu jest analiza wpływu alternatywnych technik oddania głosu na frekwencję wyborczą. Przedstawione zostały trzy formy oddania głosu. Dwie z nich występują obecnie w polskim prawie wyborczym, tj. głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne. Trzecia, głosowanie elektroniczne, zaprezentowana została na przykładzie państwa, które jest liderem w dziedzinie nowych technologii w administracji publicznej. Do katalogu celów szczegółowych zaliczyć można: 1) przedstawienie sposobu oddania głosu, w każdej alternatywnej metodzie; 2) wskazanie „popularności” technik oddania głosu na podstawie przeprowadzonych elekcji; 3) dokonanie oceny stosowania danej formy głosowania. Postawiono hipotezę, że głosowanie elektroniczne zwiększa frekwencję wyborczą, ponieważ ta technika oddania głosu nie jest obciążona barierą miejsca i czasu, cechuje ją zatem wygoda i elastyczność. Pytania badawcze przedstawiają się następująco: 1) jak kształtowała się liczba osób głosujących przez pełnomocnika i korespondencyjne? 2) jak kształtowała się liczba osób głosujących elektronicznie? 3) jaki odsetek wyborców to osoby głosujące elektronicznie? 4) jaki jest wpływ alternatywnych metod oddania głosu na frekwencję wyborczą?

Aby osiągnąć założony cel i zweryfikować hipotezę zastosowano podejście instytucjonalne. Zastosowane metody, które służą odpowiedzi na pytania eksplanacyjne to: 1) metoda instytucjonalno-prawna – w celu wyjaśnienia reguł i mechanizmów skutecznego/nieskutecznego funkcjonowania technik oddania głosu; 2) metoda porównawcza – w celu zobrazowania różnic stosowania danej techniki głosowania w praktyce wyborczej; 3) statystyczne badania aktywności wyborczej – w celu ukazania poziomu zastosowania techniki wyborczej.

## ABSENCJA WYBORCZA A FREKWENCJA WYBORCZA

Absencja wyborcza jest zaniechaniem udziału w głosowaniu przez osoby do tego uprawnione. Można ją podzielić na niezawinioną (przymusową) i zawinioną (dobrowolną) [Michalak 2013: 15–16]. Absencja niezawiniona jest wynikiem nie woli wyborcy, ale okoliczności zewnętrznych. Z reguły są to następujące sytuacje: pominięcie wyborcy w spisie wyborców (na skutek

błędu lub w wyniku celowego działania), mimo iż osoba taka jest uprawniona do głosowania; skomplikowany, czasochłonny lub dyskryminujący określone grupy społeczne system osobistej rejestracji wyborców; uniemożliwienie głosującym dotarcia do lokalu wyborczego spowodowane jego dużym oddaleniem od miejsca zamieszkania wyborców albo niedostosowanymi godzinami pracy; brak możliwości głosowania przez osoby pozostające w dniu głosowania czasowo poza miejscem swojego zamieszkania (np. pracujący, studenci, turyści, pacjenci szpitali, aresztanci i więźniowie, żołnierze) lub nieposiadające takiego miejsca (bezdomni); obowiązek głosowania osobistego w przypadku osób niepełnosprawnych, niedołącznych, starszych i obłożnie chorych, dla których prawo wyborcze nie przewiduje alternatywnych sposobów głosowania; nieprzewidywany wypadek losowy. Z kolei absencja zawiniona jest wynikiem świadomej i celowej decyzji wyborcy, niespowodowanej przeszkodami natury technicznej lub losowej. Zjawisko absencji zawinionej jest bardziej złożone i ma wiele przyczyn. Najczęściej występującymi motywami absencji zawinionej są: apatia i bierność obywateli nieinteresujących się problemami politycznymi; relatywnie wysoki koszt alternatywny głosowania, zarówno samej decyzji wyborczej (konieczność zapoznania się z ofertą polityczną przynajmniej kilku podmiotów wyborczych, śledzenie kampanii wyborczej, wreszcie podjęcie i racjonalizacja decyzji), jak i samego aktu głosowania (czas i zasoby poświęcone na dotarcie do lokalu wyborczego i oddanie głosu); brak opcji politycznej reprezentującej na forum publicznym interesy i poglądy pewnych wyborców; niewiara w możliwości dokonania się za pośrednictwem wyborów jakiegokolwiek realnej zmiany społecznej, ekonomicznej, politycznej; brak akceptacji dla reguł wyborczych, klasy politycznej lub całego systemu politycznego; przekonanie, że pojedynczy głos nic nie znaczy; niezrozumienie reguł wyborczych [tamże].

Przyczyny absencji wyborczej można więc podzielić na: instytucjonalne związane z nieodpowiednimi lub niezrozumiałymi regulacjami prawnymi i nieadekwatnymi rozwiązaniami praktycznymi), kulturowe (niski poziom partycypacji społecznej spowodowany np. dominacją zaściankowego typu kultury politycznej), polityczne (alienacja klasy politycznej, kartelizacja systemów partyjnych, delegitymizacja mechanizmów i instytucji demokratycznych) oraz losowe.

Odpowiednio wysoka absencja wyborcza [Dzwończyk 2004: *passim*] przekłada się na niską frekwencję wyborczą. Konsekwencją absencji wyborczej jest podejmowanie działań zmierzających do aktywizacji elektoratu.

Poziom frekwencji wyborczej i jej wahania są zależne od wielu czynników. Można je ogólnie podzielić na: 1) sytuacyjne, 2) systemowe, 3) instytucjonalne, 4) socjodemograficzne, 5) psychologiczne i 6) meteorologiczne [Michalak 2013: 58–59].

Do pierwszej grupy zaliczyć można: kontekst, w jakim odbywają się dane wybory (czyli to, jak ogólnie oceniana jest obecna sytuacja społeczna, ekonomiczna i polityczna; im bardziej niestabilna sytuacja, tym z reguły większe zaangażowanie obywateli w procesy polityczne); nasilenie rywalizacji politycznej (wysoki poziom rywalizacji sprzyja wyższej frekwencji); wysokość stawki (im więcej zależy od danej elekcji, tym więcej obywateli jest motywowanych do pójścia na wybory) pewność wyniku (jeśli głosującym wydaje się, że walka jest wyrównana, a sam wynik wyborczy niepewny, uznają wybory za ważne i *vice versa* – przewidywalność wyniku obniża motywacje do głosowania); obecność kampanii wyborczej w mediach i przestrzeni publicznej (większe nasycenie polityką podnosi rozpoznawalność poszczególnych podmiotów politycznych, zwiększa zakres ich oddziaływania i oraz prestiż samej elekcji).

W grupie drugiej wyróżnia się: rangę elekcji (wybory ogólnokrajowe dotyczące najwyższych urzędów w państwie przyciągają większą uwagę obywateli); charakter systemu partyjnego (np. wysoki poziom polaryzacji i rywalizacyjność systemu generują wyższy poziom partycypacji obywateli); dominujący typ kultury politycznej społeczeństwa, w jakim odbywają się wybory (im wyższa świadomość polityczna społeczeństwa, tym więcej osób głosuje).

Instytucjonalne czynniki wpływające na frekwencję to przede wszystkim: charakter wyborów (wybory bardziej spersonalizowane cieszą się z reguły większym zainteresowaniem wyborców niż wybory „partyjne”); częstotliwość elekcji (zbyt częste wybory mają negatywne przełożenie na frekwencję podczas kolejnych elekcji); model systemu wyborczego (im większa reprezentatywność systemu wyborczego, tym wyższa frekwencja wyborcza); mechanizm rejestracji wyborców; istnienie przymusu wyborczego; uprawnienia wyborcy w akcie głosowania; dostępność i godziny pracy punktów głosowania; możliwość skorzystania z alternatywnych sposobów głosowania [Michalak 2013: 58–59].

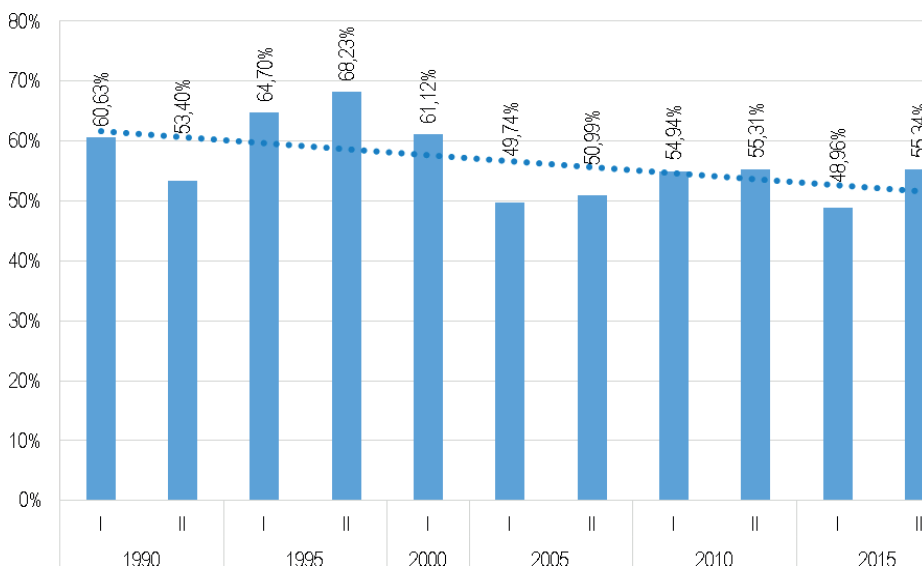
Czwarta grupa czynników obejmuje takie parametry jak: wiek, płeć, wykształcenie, zawód, dochody i umiejscowienie jednostki w strukturze społecznej, rasa (w krajach zróżnicowanych rasowo) [Cześnik 2009: 16–19].

Wśród psychologicznych [Skarżyńska 2011: 204–233; Korzeniowski 2002: 237–257; Cześnik, Żerkowska-Balas 2011: 109–122; Kinowska 2012: *passim*] determinantów frekwencji najczęściej podaje się takie zmienne, jak: zainteresowanie jednostki polityką i wiedza na jej temat; bezpośrednio zaangażowanie w politykę lub działalność publiczną; przekonanie o realnym wpływie na wybory i tworzenie polityki; poczucie obowiązku obywatelskiego; krzyżujące się naciski społeczne (im więcej sprzecznych ze sobą sugestii, perswazji i sprzecznych nacisków grupowych, tym większe prawdopodobieństwo, że jednostka wycofa się z udziału w głosowaniu).

Do ostatniej grupy zalicza się klimat, pogodę oraz porę roku. Trudny klimat i zła pogoda nie sprzyjają partycypacji wyborczej, bo utrudniają dotarcie do lokalu wyborczego). Z kolei słoneczna pogoda sprzyja wyjazdom wypoczynkowym, a tym samym znacząco podnosi koszt alternatywny głosowania [Michalak 2013: 58–59].

Ocena poziomu frekwencji w kategoriach – wysoka bądź niska – może być przeprowadzona na dwa sposoby: przez porównanie frekwencji w różnych państwach lub w obrębie danego kraju przez porównanie jej w kolejnych elekcjach [Tomczak 2012: 154]. Zobrazowanie frekwencji wyborczej podczas wyborów prezydenckich w latach 1990–2015 z podziałem na pierwszą i drugą turę wyborów w Polsce przedstawiono na wykresie 1. Wyboru elekcji prezydenckiej dokonano, ponieważ przeprowadzana jest ona regularnie od 1990 roku co pięć lat według niezmiennej formuły większościowej.

Wykres 1. Frekwencja wyborcza podczas wyborów prezydenckich w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (dotyczy wykresów 1–4).

Najwyższą frekwencję odnotowano w drugiej turze wyborów w 1995 roku, kiedy to do pojedynku na urząd prezydenta RP stanęli ówczesny prezydent Lech Wałęsa oraz kandydat Aleksander Kwaśniewski, wyniosła ona rekordowe 68,2%. Z kolei najniższą frekwencję zanotowano w pierwszej turze wyborów 2015 roku – 48,96%. Rywalizowało wówczas 11 kandydatów [Piasecki 2012].

Średnia dla całego okresu objętym badaniem wynosi 56,67%. W ostatniej dekadzie XX w. średnia ta wynosiła 61,74%, dla pierwszej dekady XXI w. 53,95%, a dla elekcji z 2010 i 2015 roku już tylko 53,64%. Zauważyć można, iż na przestrzeni 25 lat III RP tendencja dotycząca frekwencji wyborczej jest spadkowa, co zaznaczone zostało na wykresie przerywaną linią.

W niniejszym tekście uwaga zostanie jednak skupiona na mechanizmach uznawanych za jedne z najważniejszych gwarancji powszechności wyborów, a mianowicie procedurach głosowania – sposobach, w jaki wyborcy fizycznie mogą oddać swój głos.

Nietradycyjne techniki głosowania, nazywane często alternatywnymi czy nowatorskimi – prawu wyborczemu współczesnych państw demokratycznych znane są przypadki, w których alternatywny sposób głosowania stał się jedynym obowiązującym, a popularyzacja, zwłaszcza głosowania korespondencyjnego i przez pośrednika, nie stanowi od dawna instytucjonalnego *novum* – usuwając wyborcze bariery, oddziałują na frekwencję. Ich celem nie jest aktywizacja elektoratu rozumiana jako sztuczne podnoszenie frekwencji, tylko realizacja powszechnego prawa wyborczego. Każda nietradycyjna technika głosowania ma przynieść w rezultacie pełniejsze wykorzystanie możliwości brania udziału w głosowaniu, otwierając możliwość uczestnictwa w wyborach tym, którzy z różnorodnych powodów nie mogliby tego uczynić głosując w lokalu wyborczym.

## GŁOSOWANIE PRZEZ PEŁNOMOCNIKA

Procedurą głosowania, którą najpoważniej i najdłużej rozpatrywano w czasie prac legislacyjnych, była instytucja oddawania głosu z pomocą pełnomocnika. Głosowanie w ten sposób to stosunkowo młoda instytucja polskiego prawa wyborczego. Została wprowadzona wraz z ustawą *Kodeks wyborczy* 5 stycznia 2011 roku (dalej: k.w.). Głosowanie przez przedstawiciela nawiązuje w swojej konstrukcji do znanej instytucji pełnomocnictwa w prawie cywilnym, która polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania – wyborca – upoważnia w swoim imieniu inną osobę uprawnioną do głosowania do oddania w jej imieniu głosu podczas referendum czy wyborów [Wrzałik 2015: 217].

Postulaty wprowadzenia instytucji pełnomocnika pojawiały się już w latach dziewięćdziesiątych XX w., a ich rzecznikiem była Państwowa Komisja Wyborcza [Czaplicki 2006: 33]. Opracowała kompleksową propozycję, która została przedstawiona ustawodawcy i miała szanse być wprowadzona do polskiego systemu wyborczego już w 1992 roku. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego PKW konsekwentnie zgłaszała swój projekt, który miał być adresowany do wyborców napotykaających największe

problemy z dotarciem do lokali wyborczych – w zaawansowanym wieku i niepełnosprawnych. Zarówno w 2000 roku w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP, jak i w 2003 roku przy okazji prac nad projektem ustawy o referendum ogólnokrajowym, instytucja pełnomocnika została odrzucona przez ustawodawcę [Zbieranek 2011: 44–45]. Do 2009 roku osoby, które wskutek niepełnosprawności nie mogły dotrzeć do lokalu wyborczego, w ogóle nie miały możliwości głosowania. W 2009 roku w wyborach na Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego i samorządowych została wprowadzona instytucja pełnomocnika wyborczego<sup>2</sup>. Znalazła się ona również w k.w.<sup>3</sup>

Prawo do skorzystania z tej formy głosowania przysługuje wyłącznie następującym grupom osób: wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>4</sup> w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Kurowski 2011: 29–44; Zbieranek red. 2012; Florczak-Wątor 2011: 109–131] oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 rok życia. Ustawodawca wykluczył możliwość zastosowania tej formy głosowania w odrębnych obwodach głosowania oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich [Czakowska, Czakowski 2012: 118]. Ponadto nie mają prawa do głosowania przez pełnomocnika wyborcy przebywający w: zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz ich oddziałach zewnętrznych, domach studenckich i ich zespołach, wyborcy głosujący korespondencyjnie.

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania [Skrzydło 2011: 20]. Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć tylko od jednej osoby. Wyjątkiem od tej reguły jest możliwość przyjęcia pełnomocnictwa do głosowania od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej

---

<sup>2</sup> Ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. z 2009 r., Nr 202, poz. 1547); Ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2009 r., nr 213, poz. 1651).

<sup>3</sup> Art. 54–61 ustawy z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112).

<sup>4</sup> Liczba osób niepełnosprawnych w 2011 r. wynosiła 4 697,0 tys. (zob. tab. 12 (140), *Osoby niepełnosprawne według grup wieku i kategorii niepełnosprawności*, [w:] *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, Warszawa 2015, s. 213).



pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania, jak również kandydaci w danych wyborach [Czakowska, Czakowski 2012].

Pewnym utrudnieniem jest zastrzeżenie, że pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem lub innym upoważnionym przez niego pracownikiem urzędu gminy. Takie rozwiązanie może wpływać na niską liczbę udzielanych pełnomocnictw [Chmaj, Skrzydło 2015: 91]. Akt ten sporządza się najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów. Sporządzony według art. 56 k.w. akt pełnomocnictwa jest jedynym dokumentem upoważniającym pełnomocnika do wzięcia udziału w głosowaniu w imieniu wyborcy [Banaszak 2014: 112].

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania i aktu pełnomocnictwa do głosowania, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa do głosowania, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania oraz wiarygodność aktu pełnomocnictwa do głosowania, reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 roku<sup>5</sup>. Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa wnosi się na odpowiednim formularzu stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia [Florczak-Wątor 2011: 129].

Pełnomocnictwo do głosowania jest odwoławalne. Wyborca ma prawo je cofnąć przez oświadczenie złożone wójtowi najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub doręczone obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania [tamże]. Wygaśnięcie pełnomocnictwa do głosowania następuje z mocy prawa w sytuacji śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa do głosowania lub pełnomocnika, braku przesłanek do jego sporządzenia, uprzedniego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa do głosowania. Przed przystąpieniem do głosowania pełnomocnik obowiązany jest okazać obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości oraz akt pełnomocnictwa do głosowania [Czakowska, Czakowski 2012].

Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność tego sposobu głosowania orzekł<sup>6</sup>, że korzystanie z instytucji głosowania przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości, gdyż treścią tej konstytucyjnej zasady nie jest wymóg osobistego głosowania. Pełnomocnik oddaje głos w imieniu mocodawcy, a więc nie dysponuje wieloma głosami i nie narusza tym samym także zasady równości [Czaplicki, Dauter, Jaworski, Kisielewicz, Rymarz 2014: 178]. Pełnomocnik we własnym imieniu głosuje bowiem tylko raz, tak samo jak wszyscy inni wy-

<sup>5</sup> Dz. U. z 2011 r. nr 157, poz. 936 ze zm.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61.



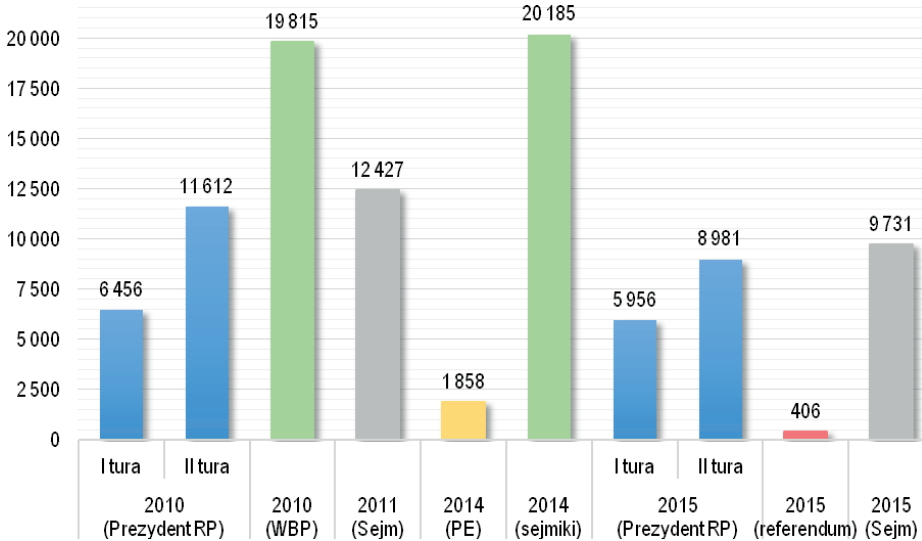
borcy. Głos, którym dysponuje w imieniu innej osoby (wyborcy mocodawcy), nie jest tożsamy z głosem, którym dysponuje w imieniu własnym. Z tego względu za bezzasadny Trybunał uznał zarzut, że pełnomocnik ma możliwość dwukrotnego oddania głosu we własnym imieniu. Pogląd ten należy przyjąć z aprobatą. Można jedynie dodać, że głos, którym pełnomocnik dysponuje w imieniu innego wyborcy, zawsze może mu zostać odebrany przez tego ostatniego, czy to w wyniku cofnięcia pełnomocnictwa, czy też w wyniku wcześniejszego stawienia się przez wyborcę w lokalu wyborczym celem osobistego oddania głosu. Faktycznym dysponentem głosu do końca pozostaje zatem wyborca mocodawca, który nie zrzeka się czynnego prawa wyborczego, a jedynie wybiera alternatywną metodę jego realizacji [Florczak-Wątor 2011: 131].

Modyfikacją tej formy oddania głosu jest ustanowienie pełnomocnictwa rodzajowego. Taki pełnomocnik pełniłby jedynie funkcję „listonosza” – jego zadaniem byłoby dostarczenie w dniu wyborów wypełnionej karty do głosowania do lokalu wyborczego i umieszczenie jej w urnie. Karty do głosowania wyborcy niepełnosprawni otrzymywaliby do rąk własnych przed wyborami (np. podczas aktu udzielania pełnomocnictwa), natomiast pełnomocnik odbierałby od wyborcy wypełnioną i umieszczoną w kopercie kartę do głosowania i w dniu wyborów wrzucał ją do urny w lokalu wyborczym zgodnym miejscowo z udzielonym pełnomocnictwem. Nie da się całkowicie wykluczyć manipulacji powierzoną kartą do głosowania przez pełnomocnika – jednak wydaje się, że właśnie tu jest miejsce na element zaufania między wyborcą a pełnomocnikiem. Nie da się też w pełni zagwarantować, że w istocie to wyborca niepełnosprawny osobiście wypełni kartę do głosowania. Niebezpieczeństwa te istnieją jednak także w obecnym stanie prawnym (np. każdy wyborca może wynieść kartę do głosowania poza lokal wyborczy i przekazać ją innej osobie) i nie ma szans całkowitego ich wyeliminowania. Istotne jest wszakże ograniczenie ryzyka, jakie niesie ze sobą udzielanie pełnomocnictwa [Przywara 2009: 4].

Liczbę osób głosujących przez pełnomocnika, w latach 2010–2015, przedstawiono na wykresie 2. Ukazuje on poziom popularności tej alternatywnej metody głosowania. Zaprezentowane zostały wszystkie rodzaje wyborów oraz referendum.

Z danych na wykresie 2 wynika, iż najwyższa liczba głosujących za pośrednictwem pełnomocnika występuje podczas wyborów samorządowych [Niewiadomska-Cudak 2010: 15–21] (w 2014 roku – 20 185 osób z 14 453 946 ważnie oddanych kart). Dalej sytuują się elekcje do sejmu oraz na urząd prezydenta RP. Najniższa liczba osób chcących oddać swój głos z pomocą przedstawiciela wybiera głosowanie na reprezentantów do Parlamentu Europejskiego [Rulka 2010: 115–123] i w referendum (2015 roku – 406 osób z 2 373 650 ważnie oddanych kart). Poziom popularności tej metody głosowania koreluje z frekwencją wyborczą. Im niższa frekwencja tym mniejsza liczba osób głosujących przez

Wykres 2. Liczba głosujących przez pełnomocnika



pełnomocnika. Jeżeli chciałoby się przedstawić trendy popularności tej metody to odnotować należy spadek liczby osób chcących korzystać z tej alternatywnej formy oddania głosu. Potwierdza to liczba osób głosujących w wyborach prezydenckich z roku 2010 w stosunku do 2015 roku. Jednak zauważyć można również, że w tych samych wyborach ogromny wzrost liczby głosujących przypada na II turę wyborów. W 2010 roku wzrost wyniósł 79,86%, a w 2015 – 50,79%. W stosunku do frekwencji wyborczej wzrosła ona nieznacznie (zob. wykres 1). Spadek liczby głosujących w ten sposób zauważyć można również podczas wyborów parlamentarnych.

Głosowanie przez pełnomocnika nie przyczynia się do znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej. Metoda ta jest jednak potrzebna polskiemu prawu wyborczemu z uwagi na osoby niepełnosprawne i starsze, które jeżeli nie dotarły do lokalu wyborczego to były pozbawione możliwości oddania głosu na wybranego przez siebie przedstawiciela czy zabrania głosu w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa.

## GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE

Głosowaniem korespondencyjnym nazywany jest jeden z tzw. alternatywnych sposobów głosowania, którego istota sprowadza się do tego, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed dniem głosowania podczas wyborów czy referendum kartę do głosowania (oraz ewentualnie również

inne materiały niezbędne do głosowania), którą po wypełnieniu przekazuje w określonym prawnie terminie i w określony sposób do właściwego organu wyborczego. Ponieważ przekazywanie karty do głosowania i innych materiałów odbywa się najczęściej za pośrednictwem poczty ten sposób głosowania często określany jest jako „głosowanie za pośrednictwem poczty” czy „głosowanie listowne”. Jednak z uwagi na to, iż w niektórych państwach przekazywanie tegoż pakietu powierza się nie poczcie lecz wręcz osobom prywatnym, a nawet aktywistom partyjnym określenie „głosowanie korespondencyjne” wydaje się być najbardziej właściwe [Rakowska, Skotnicki 2012: 296].

Wprowadzenie tego sposobu głosowania do polskiego prawa wyborczego było od dawna postulowane w doktrynie jako kolejna istotna gwarancja realizacji zasady powszechności wyborów. Propozycja głosowania korespondencyjnego została przyjęta w toku prac legislacyjnych i znalazła się w uchwalonym 5 stycznia 2011 roku k.w. Początkowo w świetle tej ustawy głosowanie korespondencyjne było możliwe tylko w obwodach głosowania utworzonych za granicą. Skorzystać zaś z tego sposobu głosowania mogli wyłącznie wyborcy przebywający za granicą [Sokala 2013b: 68].

Nowelą z dnia 27 maja 2011 roku<sup>7</sup> umożliwiono wyborcy niepełnosprawnemu głosującemu w obwodach głosowania na terytorium kraju skorzystanie z tej formy oddania głosu. Procedury głosowania w tym przypadku były dość podobne do tych za granicą. Ze zdziwieniem należy jednak odnotować pominięcie przez ustawodawcę możliwości głosowania korespondencyjnego przez osoby, które ukończyły 75 lat.

Ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku<sup>8</sup> dokonano zmian w powyższym zakresie. Nowelizacja wprowadziła m.in. szersze wykorzystanie procedury głosowania korespondencyjnego. Obecnie taką możliwość mają wszyscy wyborcy. Głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta. Jedynym odstępstwem od tego przepisu jest uprawnienie wyborcy niepełnosprawnego, który może głosować korespondencyjnie we wszystkich rodzajach wyborów w kraju.

Głosowanie korespondencyjne jest uprawnieniem wyborcy. Procedurę realizacji tego uprawnienia uruchamia się dopiero po skutecznym zgłoszeniu takiego zamiaru przez wyborcę, czyli dokonaniu zgłoszenia zawierającego dane określone w art. 53b k.w. Zgodnie z nowymi przepisami zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju należy zgłosić wójtowi do 15 dnia przed

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 147, poz. 881).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1071).

dniem wyborów, a za granicą konsulowi do 18 dnia. W przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego, chyba że wyborca zwrócił pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym.

Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Jest on doręczany do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za pośrednictwem operatora pocztowego. Konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 13 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą [Chmaj, Skrzydło 2015: 92–93].

W skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.

Wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją w przypadku głosowania w kraju – do właściwej obwodowej komisji wyborczej; w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt, do właściwego konsula. Wyborca może również w godzinach głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców [tamże].

Technika korespondencyjna oddziałuje na frekwencję również poprzez fakt wydłużenia czasu głosowania, a „posiadanie czasu do namysłu, swobody wyboru czasu decyzji wyborczej, obniżają poziom stresu podczas głosowania i rozładują kolejki przed lokalami wyborczymi”. Prawodawca powinien jednak mieć na uwadze, by wybory korespondencyjne nie trwały za długo – istnieje bowiem zagrożenie, że wyborca zapomni o głosowaniu bądź zmęczy się kampanią wyborczą – ani za krótko – tak by zapewnić poczcie czas na dostarczenie materiałów wyborczych, a wyborcy czas na wypełnienie karty do głosowania i odesłanie jej [Więckowska 2012: 42–43].

Z perspektywy frekwencji niezmiernie istotna jest jednocześnie niezawodność tej techniki wyborczej. Społeczne zaufanie do głosowania za pośrednictwem poczty jest z reguły umiarkowane. Poza zarzutami o błędy systemu pocztowego – między chwilą głosowania a wpłynięciem głosu do komisji upływa pewien czas, karta może nie dotrzeć do komisji albo dotrzeć już po dniu wyborów – podnoszone są także zastrzeżenia wskazujące na niebezpieczeństwo wystąpienia procederu kupowania lub fałszowania głosów [tamże].

Badając konstytucyjność sposobu tej techniki głosowania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie narusza ona konstytucyjnych zasad bezpośredniości i tajności głosowania<sup>9</sup>. Takie głosowanie ma charakter fakultatywny i to na wyborcy, który wybiera taki sposób głosowania poza lokalem obwodowej komisji wyborczej oraz świadomie rezygnuje z gwarancji tajności głosowania stworzonej przez państwo, spoczywa obowiązek zorganizowania we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania i tajność oddania głosu. Zdaniem Trybunału oddanie głosu nie następuje w momencie wypełnienia karty do głosowania, lecz w momencie wrzucenia karty do urny wyborczej [Czaplicki, Dauter, Jaworski, Kisielewicz, Rymarz 2014: 192]. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zakończył wieloletnie spory doktryny prawa konstytucyjnego. Formułowane bardzo często (w szczególności w środowisku akademickim) zarzuty o niekonstytucyjności nowych, alternatywnych procedur głosowania, nie znalazły potwierdzenia. Warto podkreślić, że zarzuty te były często przyjmowane i upowszechniane również przez część polityków. Orzeczenie Trybunału stanowi bardzo ważny element demokratyzacji polskiego prawa wyborczego. Zostało bowiem wyraźnie podkreślone, że alternatywne procedury głosowania przyczyniają się do gwarantowania zasady powszechności wyborów [Zbieranek 2011: 68].

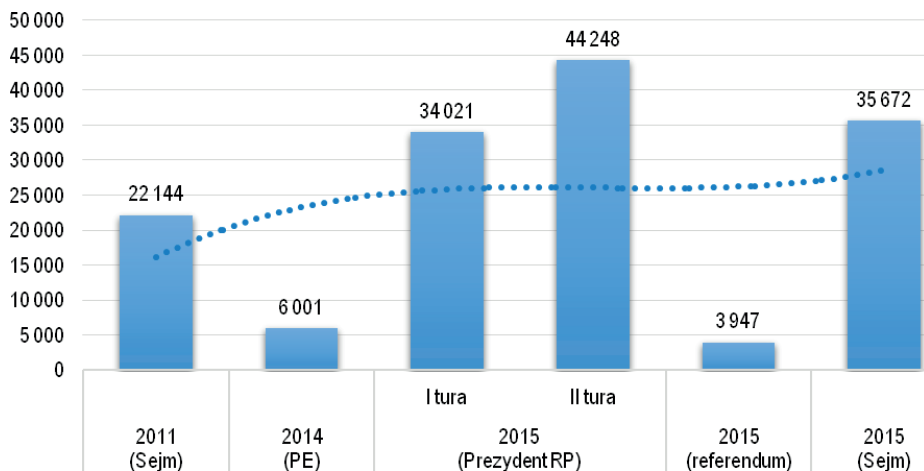
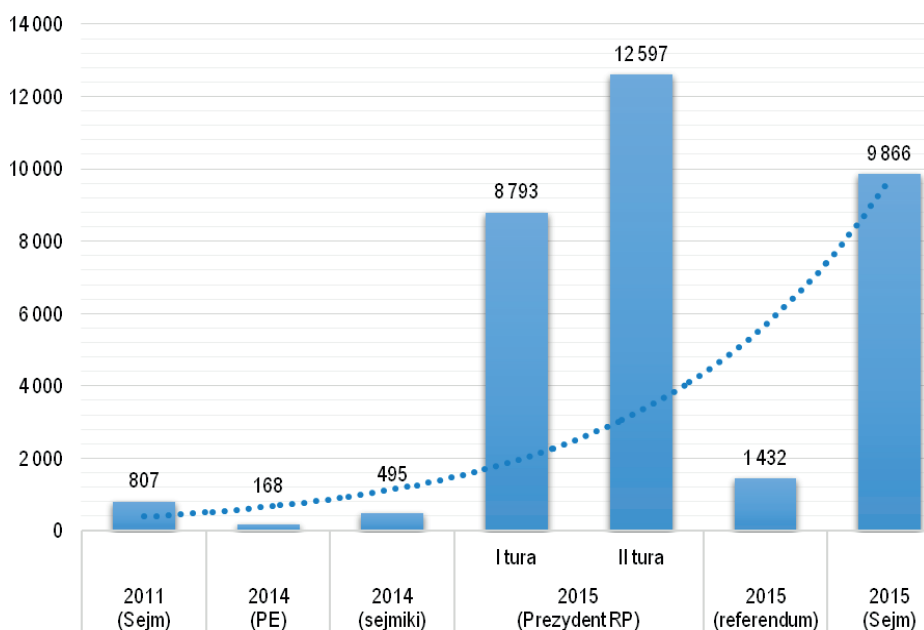
Dane statystyczne obrazujące skalę popularności metody korespondencyjnej przedstawia wykres 3 i 4. Pokazują one liczbę wysłanych pakietów korespondencyjnych za granicą oraz w kraju. Z wykresu 3 wynika, iż najwyższa liczba osób głosujących korespondencyjnie za granicą wzięła udział w wyborach prezydenckich, a dokładnie w II turze (44 248 osób z 119 678 ważnie oddanych głosów – 36,97% oddanych głosów to głosy korespondencyjne). Z kolei najniższa liczba głosujących korespondencyjnie przypadła, podobnie jak w przypadku głosowania przez pełnomocnika (zob. wykres 2), na wybory europejskie i referendum (3 947 osób z 11 130 ważnie oddanych głosów – 35,46%).

W 2011 roku stosunek liczby kart ważnych do liczby oddanych głosów za pośrednictwem poczty wynosił 18,50%, z kolei w tych samych wyborach w 2015 roku było to już 20,41%. Pokazuje to trend wzrostowy popularności tej metody wśród rodaków przebywających za granicą.

Mniejszą popularnością cieszy się ta forma oddania głosu w kraju. W 2011 roku liczba osób, która skorzystała z głosowania korespondencyjnego była dwudziestosiedmiokrotnie niższa niż za granicą. W ciągu całego okresu badawczego liczba osób korzystających z tej metody zawsze był wyższy za granicą.

Największa liczba osób, która oddała swój głos za pośrednictwem poczty przypadła na rok 2015 podczas II tury wyborów prezydenckich (12 597 osób

<sup>9</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. ...

**Wykres 3.** Liczba wysłanych pakietów korespondencyjnych za granicą**Wykres 4.** Liczba wysłanych pakietów korespondencyjnych w kraju

z 16 832 518 ważnie oddanych kart – 0,07% oddanych głosów to głosy korespondencyjne). Najmniejsza liczba głosujących w ten sposób była w 2014 roku podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, kiedy to liczba ta wyniosła 168 osób.



Głosowanie korespondencyjne stanowi ważny aspekt polskiego prawa wyborczego. Podstawową zaletą tej metody oddania głosu jest wypełnienie zasady powszechności wyborów. Dodatkowo znacząco przyczynia się do zwiększenia frekwencji wyborczej za granicą. Natomiast jej wpływ na frekwencję w kraju jest nieznaczny, jednak podczas kolejnych wyborów jest coraz wyższy.

## GŁOSOWANIE ELEKTRONICZNE

Stosowane obecnie sposoby głosowania charakteryzuje duża różnorodność. W prawach wyborczych wielu państw wyróżniamy alternatywne sposoby głosowania, a wśród nich dodatkowo, które uzupełniają tradycyjne i podstawowe sposoby głosowania. Nadrzędnym celem ich wprowadzania jest maksymalna aktywizacja elektoratu. Obok tradycyjnej dobrze znanej formy, jaką jest głosowanie w lokalach wyborczych, istnieje możliwość oddania swojego głosu m.in. przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Najbardziej zaawansowanym sposobem głosowania jest jednak głosowanie za pomocą urządzeń – maszyn, tzw. głosomatów, czy też w formie zdalnej, czyli tzw. *e-voting* z wykorzystaniem wielu współczesnych technologii, np. Internetu [Czakowski 2011: 121–122].

Głosowanie elektroniczne jest jedną z nowszych form głosowania. Występuje ono w dwóch podstawowych formach: głosowanie w lokalu wyborczym wspomagane elektronicznie oraz zdalne głosowanie elektroniczne dokonywane poza lokalem wyborczym. Pierwsza z nich polega na głosowaniu przy użyciu elektronicznych urządzeń do głosowania znajdujących się w lokalu wyborczym. Ułatwia to i skraca proces ustalania wyników głosowania. Druga natomiast polega na możliwości oddawania głosów z dowolnego miejsca znajdującego się poza lokalem wyborczym z zastosowaniem środków informatycznych [Sokala 2013a: 66].

Włączanie do procedury głosowania coraz większej liczby uprawnionych obywateli oraz umożliwianie im podejmowania w ten sposób decyzji o istotnych z punktu widzenia państwa sprawach jest trzonem systemu demokratycznego. Ten właśnie aspekt jest jednym z motywów wprowadzania e-głosowania w państwach, które już wprowadziły bądź są na etapie wdrażania systemu głosowania elektronicznego. Należy jednak podkreślić, że celem wdrożenia głosowania elektronicznego nie jest zastąpienie tradycyjnego sposobu uczestniczenia w wyborach. Głównym założeniem inicjatorów implementacji *e-voting* jest dodanie alternatywnej możliwości udziału, a przez to zwiększenia dostępności procesu głosowania dla szerszej rzeszy obywateli [Musiał-Karg 2010: 131].

Do najczęściej podawanych argumentów za wprowadzeniem tej metody zaliczane są: zwiększenie mobilności wyborców, umożliwienie uczestnictwa w wyborach wyborcom przebywającym poza granicami kraju, zwiększenie

frekwencji wyborczej poprzez dostarczenie dodatkowej platformy do głosowania, poszerzenie dostępu do procedur demokratycznych obywatelom starszym, chorym i niepełnosprawnym, zmniejszenie kosztów wyborów, szybsze dostarczenie wyników wyborów. Wprowadzenie nowych form demokratycznych procedur wywołało takie dyskusję na temat słabych stron e-głosowania. Choć powszechnie stosuje się nowoczesne technologie w biznesie, handlu, administracji czy nauce, instytucje publiczne, niektórzy politycy, eksperci i naukowcy są nadal powściągliwi, jeżeli chodzi o wykorzystanie tej technologii. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest m.in. fakt, że wiele państw wyraziło zaniepokojenie, iż głosowanie elektroniczne może doprowadzić do masowych oszustw wyborczych lub wręcz zaprzestało prac nad tą formą oddania głosu. Kolejny problem związany jest z przejrzystością procesu wyborczego. Pojawiają się postulaty, iż sposób ten nie gwarantuje tajności głosowania, jest podatny na manipulacje czy ataki hakerskie [tamże].

Uwzględniając wyłącznie niektóre argumenty przeciwników e-głosowania, w wielu państwach zrezygnowano z wdrażania systemów *e-voting*, utrzymując m.in., że jest ono zbyt ryzykowne dla przebiegu wyborów. Inne państwa wydają się natomiast nie uznawać zalet głosowania elektronicznego w porównaniu do tradycyjnej formy oddawania głosów – przy urnach wyborczych [tamże: 132].

Światowym liderem wśród państw podejmujących próby wprowadzenia systemu elektronicznego głosowania są Stany Zjednoczone. Był to jeden z głównych celów politycznych prezydenta Billa Clintona i wiceprezydenta Ala Gore'a, którzy dążyli do wprowadzenia systemu e-administracji i e-demokracji. Efektem podjętych działań były prawnie wiążące wybory elektroniczne z 11 marca 2000 roku w stanie Arizona oraz umożliwienie amerykańskim żołnierzom, stacjonującym poza granicami kraju, oddania głosu w ogólnokrajowych wyborach prezydenckich odbywających się w tym samym roku. Co ciekawe, elektroniczne głosowanie działa obecnie na dużą skalę w Indiach, które rozpoczęły wdrażanie tego systemu już w 1982 roku. Także Brazylia od 1985 roku korzysta z omawianych technologii i opracowuje coraz nowsze i bardziej zaawansowane maszyny służące do zdalnego oddawania głosu. Próby wprowadzania systemów elektronicznego oddawania głosów podejmowały także niektóre państwa europejskie, m.in. Szwajcaria, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia i Norwegia [Jabłoński, Rzucidło 2012: 55–73; Czakowski 2011: 121–136].

W Polsce także pojawiają się pomysły i projekty używania Internetu w procesie głosowania na szczeblu lokalnym i krajowym<sup>10</sup>. Zgadzam się

<sup>10</sup> Szerzej na temat polskich doświadczeń związanych z głosowaniem elektronicznym piszą: Czaplicki [2005: 45]; Kutylowski [2009: 3–4]; Zbieranek [2011: 114–116]; Strona internetowa Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl>, „Stanowisko Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych” (dostęp 13.02.2016).

z Maciejem Gapskim, który pisał w 2009 roku, że wykorzystanie głosowania elektronicznego w polskim prawie i praktyce wyborczej jest prawdopodobnie wyłącznie kwestią czasu. Ja jednak dodałbym, że jest to kwestia bardzo odległego czasu, przypadająca najwcześniej na następną dekadę. Jednakże do urzeczywistnienia tego postulatu niezbędne są różne działania, w szczególności natury technicznej, które zapewnią odpowiednie bezpieczeństwo zastosowania tej formy głosowania. Ewentualne problemy legislacyjne wydają się wtórne w stosunku do wdrożenia odpowiednich systemów komputerowych [Gapski 2009: 89].

Niekwestionowanym liderem w Europie jest Estonia. Estończycy wprowadzili po raz pierwszy możliwość oddania głosu za pośrednictwem Internetu w wyborach lokalnych w 2005 roku jednak stopień zaawansowania procesu głosowanie elektronicznego w tym kraju stawia go w czołówce świata [Musiał-Karg 2011a: 99–117].

W tabeli 1 przedstawiono liczbę głosów oddanych elektronicznie podczas różnych wyborów powszechnych w Estonii. Dane Centralnej Komisji Wyborczej ukazują, iż z roku na rok coraz większym powodzeniem cieszy się ta forma oddania głosu.

Tabela 1. Liczba oddanych głosów elektronicznych w Estonii

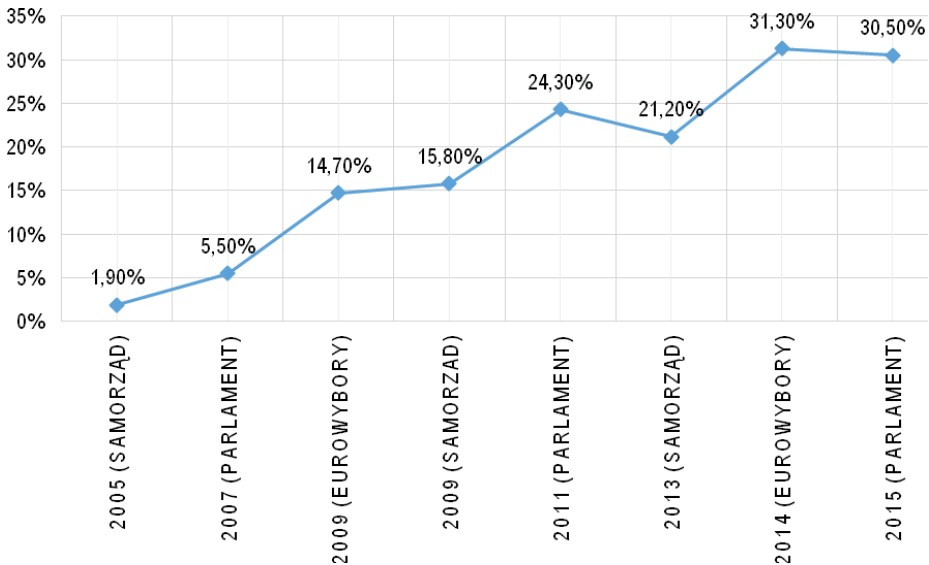
Wybory	2005 samorząd	2007 parlament	2009 euro- wybory	2009 samorząd	2011 parlament	2013 samorząd	2014 euro- wybory	2015 parlament
E-głosów	9 287	30 243	58 614	104 313	140 764	133 662	103 105	176 329

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

Stosunek osób korzystających z głosowania elektronicznego do osób wybierające pozostałe formy oddania głosu w Estonii jest coraz wyższy (wykres 5). Zauważyć można, iż podczas wyborów samorządowych w 2005 roku, kiedy to po raz pierwszy udostępniono platformę elektroniczną odsetek ten wynosił niespełna 2%. Dziesięć lat później było to już ponad 30% wyborców. Trend ten obrazuje kierunek, w którym zmierza zarówno państwo estońskie, jak i obywatele.

W zakresie dostępu i wykorzystania administracji publicznej, w tym głosowania elektronicznego, dla obywatela Estonia powinna być stawiana, nie bezkrytycznie, jako państwo dobrych praktyk, które winny być naśladowane w Polsce. Stosowania tychże praktyk, winno być poddane dogłębnej debacie publicznej, poczynając od konsultacji społecznych, poprzez opinie środowiska

Wykres 5. Odsetek osób korzystających z głosowania elektronicznego w Estonii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

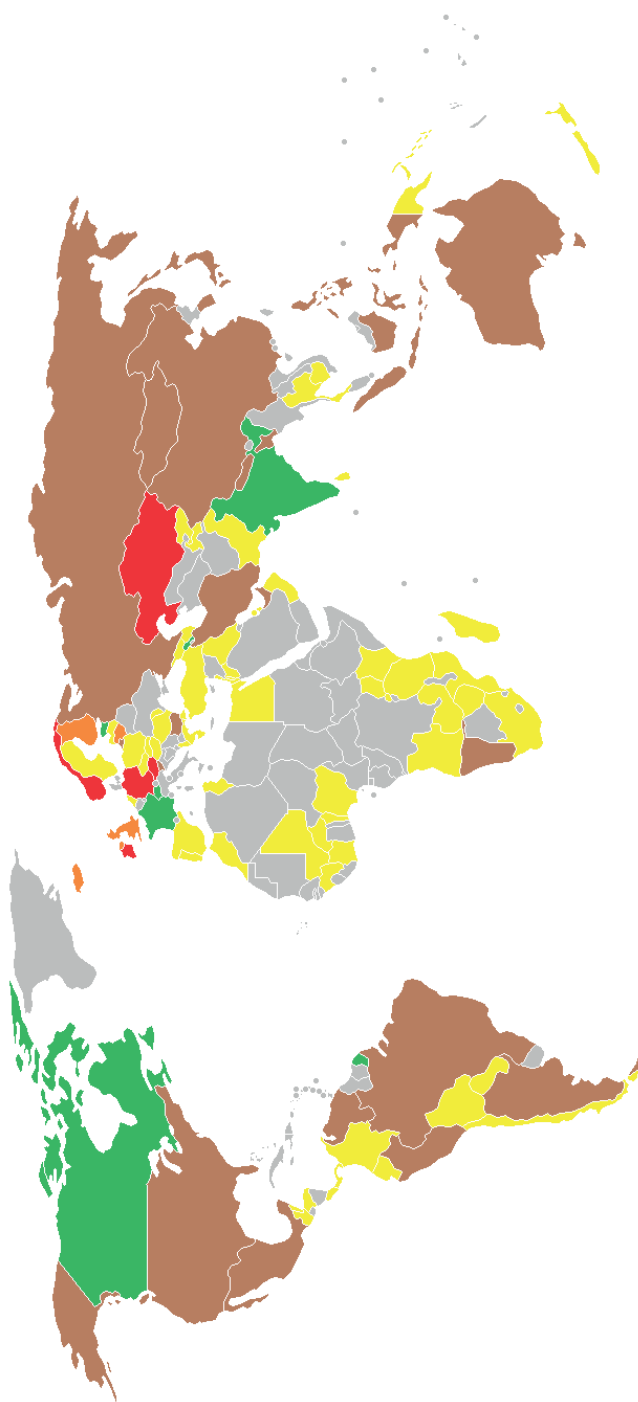
akademickiego oraz instytucji państwowych, kończąc na procedowaniu gotowych rozwiązań w parlamencie. Oddanie głosu elektronicznego uważam za kolejne wypełnienie zasady powszechności wyborów. Jestem zdania, że wprowadzenie tej metody, w dłuższym horyzoncie czasu, byłoby lekarstwem na niską frekwencję wyborczą w Polsce.

Postęp prac nad wprowadzeniem głosowania elektronicznego został przedstawiony na mapie 1, ukazując zróżnicowane wykorzystanie tej metody wśród państw świata w 2015 roku.

## ZAKOŃCZENIE

Problem, przed jakim stoi Polska to praktyczna realizacja konstytucyjnego prawa do uczestnictwa w wyborach każdego obywatela, dla którego tradycyjny sposób głosowania jest nieatrakcyjny lub praktycznie niemożliwy. Istnieje kilka rozwiązań mogących służyć osiągnięciu tego celu – każde z nich ma zarówno wady, jak i zalety. Realizując prawo do uczestnictwa w wyborach, często naraża się na szwank inne dobra, jak choćby tajność głosu czy jego bezpośredniość. Z pewnością wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2011 roku daje

Mapa 1. Głosowanie elektroniczne na świecie



Objaśnienia: **szary:** brak głosowania elektronicznego | **żółty:** dyskusja i/lub projekty pilotażowe | **pomarańczowy:** dyskusja, konkretne plany dotyczące głosowania przez Internet | **brązowy:** głosomaty i/lub inne elektroniczne urządzenia do głosowania (prawnie wiążące) | **zielony:** głosowanie internetowe (prawnie wiążące) (używane również z innymi technologiami) | **czerwony:** zatrzymano wykorzystanie technologii elektronicznego głosu

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.e-voting.cc/en/it-elections/world-map>.

przyzwolenia na poszerzanie prac nad nowymi rozwiązaniami ułatwiającymi oddanie głosu. Prace te jednak winny być intensyfikowane, aby nasz kraj nie znajdował się w ogonie Europy jeśli chodzi o administrację elektroniczną.

Oddanie głosu za pośrednictwem pełnomocnika oraz korespondencyjnie to dobre rozwiązania. Zdecydowanie stanowią one o nowej jakości gwarantowania powszechności wyborów i niwelowania zjawiska absencji przymusowej. Jednak aby zwiększyć liczbę głosujących w ten sposób należy przeprowadzać przed każdymi wyborami kampanie informacyjne prowadzone przez PKW, samorząd terytorialny oraz organizacje pozarządowe. Niska liczba wyborców korzystająca z tych metod wynika z braku wiedzy na ich temat. Techniki te nie przyczyniły się do znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej w kraju. Umożliwiły wykluczonym oddanie głosu.

Głosowanie elektroniczne może okazać się medykamentem na coraz niższą frekwencję wyborczą oraz zachęcić te osoby, które nieregularnie uczestniczą w wyborach do oddania głosu. Z pewnością ważne jest prowadzenie w Polsce rozbudowanych badań nad procedurą głosowania elektronicznego. Wydaje się bowiem, że wprowadzenie tych procedur w przyszłości będzie nie tylko możliwe, ale wręcz nieodzowne. Bardzo ważne wydają się przy tym doświadczenia państw Unii Europejskiej, które mają już w tym zakresie duże osiągnięcia. Postęp w zakresie technologii *e-votingu*, z jakim mamy do czynienia w ostatnich latach, pozwala wyrazić nadzieję, że proponowane rozwiązania będą cechowały się coraz wyższym poziomem ochrony.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Czakowska Marta, Czakowski Michał. 2012. „Alternatywne sposoby głosowania w świetle przepisów ustawy – Kodeks wyborczy”. *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea* 2.
- Czakowski Michał. 2011. „E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii”. *Studia BAS* 3.
- Czaplicki Kazimierz W. 2005. *Głosowanie elektroniczne (e-voting) — wybrane zagadnienia*. W Ferdynand Rymarz (red.). *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Warszawa.
- Czaplicki Kazimierz W., Dauter Bogusław, Jaworski Stefan J., Kisielewicz Andrzej, Rymarz Ferdynand. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa.
- Cześniak Mikołaj. 2009. *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa.
- Cześniak Mikołaj, Żerkowska-Balas Marta. 2011. „Głosowanie jako nawyk w nowych demokracjach – przykład Polski”. *Studia Socjologiczne* 2.
- Dziemidok-Olszewska Bożena, Sokół Wojciech 2012 (red.). *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*. Warszawa.



- Dzwończyk Joanna. 2004. „Absencja wyborcza w Polsce po 1989 roku”. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* 655.
- Florczak-Wątor Monika. 2011. „Status prawny wyborcy niepełnosprawnego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3.
- Gapski Maciej. 2009. „Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów”. *Przegląd Sejmowy* 2.
- Jabłoński Mariusz, Rzucidło Jakub. 2012. „Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii – założenia i realizacja programu E-VALG2011”. *Studia Wyborcze* 14.
- Jakubowski Paweł. 2013. *Kampania profrekwencyjna podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*. W Marek Jeziński, Wojciech Peszyński, Aleksandra Seklecka, Wiktor Szewczak (red.). *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*. Toruń.
- Kinowska Zofia. 2012. „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 22.
- Kolarska-Bobińska Lena, Kucharczyk Jacek, Zbieranek Jarosław (red.). 2006. *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*. Warszawa.
- Korzeniowski Krzysztof. 2002. *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*. W Krystyna Skarżyńska (red.). *Podstawy psychologii politycznej*. Poznań.
- Kurowski Krzysztof. 2011. „Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki”. *Studia Wyborcze* 11.
- Kutyłowski Mirosław. 2009. „E-voting: głosowanie elektroniczne”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 10.
- Michalak Bartłomiej. 2013. [hasło] *absencja wyborcza*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Musiał-Karg Magdalena. 2011a. „Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009”. *Przegląd Politologiczny* 3.
- Musiał-Karg Magdalena. 2011b. „Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 2.
- Niewiadomska-Cudak Małgorzata. 2010. „Frekwencja wyborcza w elekcjach samorządowych w Polsce”. *Przegląd Politologiczny* 2.
- Musiał-Karg Magdalena. 2010. „Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?”. *Przegląd Politologiczny* 4.
- Piasecki Andrzej. 2012. *Wybory w Polsce 1989–2011*. Kraków.
- Przywara Michał. 2009. „Pełnomocnik wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 8.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2012. „Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego”. *Gdańskie Studia Prawnicze XXVII. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*. Warszawa.
- Rulka Marcin. 2010. „Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia”. *Przegląd Politologiczny* 1.
- Skarżyńska Krystyna. 2011. *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa.
- Skrzydło Wiesław. 2011. „Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3.
- Sokala Andrzej. 2013a. [hasło] *głosowanie elektroniczne*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Sokala Andrzej. 2013b. [hasło] *głosowanie korespondencyjne*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.

- Więckowska Marzena 2012. „Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów”. *Studia Wýborcze* 14.
- Wrzałik Magdalena. 2015. „Głosowanie przez pełnomocnika”. *Gubernaculum et Administratio* 1.
- Zbieranek Jarosław. 2012. *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*. Warszawa.
- Zbieranek Jarosław. 2011a. „Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3.
- Zbieranek Jarosław. 2011b. *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*. W Krzysztof Skotnicki. (red.). *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa.
- Żukowski Arkadiusz. 1999. *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*. Olsztyn.

#### AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (Dz. U. z 2011 r., nr 157, poz. 936 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1990 r., nr 67, poz. 398 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. z 2003 r., nr 57, poz. 507 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. z 2004 r., nr 25, poz. 219 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.*, sygn. akt K 9/11, (OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61).

<https://www.e-voting.cc>.

<http://www.vvk.ee>.

<http://www.isoc.org.pl>, „Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych”.

<http://www.europarl.europa.eu/portal/pl>.

<http://pkw.gov.pl>.

**Streszczenie**

W artykule zostały wskazane przyczyny, trwającej od wielu lat, niskiej frekwencji wyborczej w Polsce. Przedstawione zostały trzy alternatywne techniki oddania głosu, które oprócz realizacji gwarancji powszechności wyborów mogą przyczynić się do podwyższenia frekwencji wyborczej. Głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne występują już w polskim prawie wyborczym. Głosowanie elektroniczne analizowane jest na podstawie wyników wyborów w Estonii, gdzie od 2005 roku jest ono wykorzystywane. W swym artykule szukam odpowiedzi na pytanie: która z zaprezentowanych technik oddania głosu najbardziej przyczynia się do podwyższenia frekwencji wyborczej.

**Słowa kluczowe:** frekwencja wyborcza, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, elektroniczne głosowanie.

**ALTERNATIVE VOTING METHODS AND VOTER TURNOUT  
(summary)**

Article indicates the cause, lasting many years, the low voter turnout in Poland. They presented three alternative techniques to vote, which in addition to the guarantee of universal suffrage can help to increase turnout. Voting by proxy and postal vote are already in the Polish electoral law. Electronic voting is analyzed on the basis of the election results in Estonia, where since 2005 it is used. In his article, I am looking for answers to the question: which of the presented techniques voting contributes most to the increase turnout.

**Keywords:** voter turnout, proxy voting, postal voting, e-voting.