

Publikacja podsumowuje najważniejsze wątki prac Forum Aktywny Obywatel – niezależnego ciała opiniotwórczego, działającego w ramach Programu Obywatel i Prawo. Forum Aktywny Obywatel w latach 2008–2013 zajmowało się badaniem barier ograniczających frekwencję wyborczą oraz badaniem postaw obywateli wobec wyborów na poziomie lokalnym, regionalnym i parlamentarnym oraz wypracowaniem rekomendacji praktycznych poczyną poprawiających aktywność wyborczą obywateli. Stanowiło też platformę współpracy i wymiany doświadczeń dla instytucji oraz osób zaangażowanych w różne inicjatywy przeciwdziałające absencji wyborczej. W Forum uczestniczyły osoby oddane projektom zwiększania partycypacji wyborców, zarówno eksperci, jak i liderzy organizacji obywatelskich.

## PROGRAM OBYWATEL I PRAWO

Program jest wspólną inicjatywą Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności i Instytutu Spraw Publicznych poszerzania dostępu obywateli do pomocy prawnej i aktywizacji obywatelskiej. W latach 2002–2014 podejmowaliśmy działania mające zaktywizować społeczeństwo w korzystaniu z praw obywatela w sferze publicznej: wspieraliśmy organizacje pozarządowe w dążeniu do udostępniania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, rozpoczęliśmy debatę publiczną na temat reformy systemu dostępu do pomocy prawnej, rozwijaliśmy i rozpowszechnialiśmy metody zwiększające aktywność wyborczą.

**OBYWATELIPRAWO.PL**

FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
UL. SZPITALNA 5, LOK. 22, 00-031 WARSZAWA  
TEL. (22) 556 42 60, FAX. (22) 556 42 62  
WWW.ISP.ORG.PL, E-MAIL: ISP@ISP.ORG.PL

POLSKO-AMERYKAŃSKA FUNDACJA WOLNOŚCI  
UL. KRÓLOWEJ MARYSIEŃKI 48, 02-954 WARSZAWA  
TEL. (22) 550 28 00, FAX. (22) 550 28 01  
WWW.PAFW.PL, E-MAIL: PAFW@PAFW.PL

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI

OBYWATELE I WYBORY

# OBYWATELE I WYBORY

DZIAŁANIA FORUM AKTYWNY OBYWATEL



Pod redakcją Jacka Kucharczyka

**OBYWATELE I WYBORY**

DZIAŁANIA FORUM

AKTYWNY OBYWATEL





# OBYWATELE I WYBORY

## DZIAŁANIA FORUM

## AKTYWNY OBYWATEL

Pod redakcją  
JACKA KUCHARCZYKA

# INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

## Program Społeczeństwa i Demokracji

Publikacja powstała w ramach prac Forum Aktywny Obywatel Programu Obywatel i Prawo

Program Obywatel i Prawo jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych

**POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI**



**POLISH-AMERICAN  
FREEDOM FOUNDATION**

Obywatele i wybory. Działania Forum Aktywny Obywatel

Koordinacja prac: *Marta Gałązka*

Redakcja i korekta: *Magdalena Otlewska (bezbledu.pl)*

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych jest dozwolone za podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-241-2

Wydawca:  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:  
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”  
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11  
tel. (22) 629 80 38  
[www.owpsim.pl](http://www.owpsim.pl)

*J. Kucharczyk*

Wstęp 7

*M. Gałązka, J. Kucharczyk*Od referendum europejskiego do Kodeksu wyborczego – Forum Aktywny  
Obywatel o aktywizacji wyborczej Polaków 9*A. Rakowska, M. Rulka*Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa  
wyborczego 19*M. Waszak*Głos na „żadnego z powyższych” w praktyce wyborczej niektórych państw.  
Przesłanki i konsekwencje głosowania negatywnego 45*A. Rakowska*

Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie 71

*M. Rulka, J. Zbieranek*

Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego 101

*M. Waszak*Udział w głosowaniu osób poniżej 18. roku życia.  
Ewolucja prawa wyborczego na świecie i jej uwarunkowania 117*A. Nizyńska*

Aktywność wyborcza kobiet 139

*R. Markowski*System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji.  
O jednomandatowych okręgach wyborczych 155

Wykaz publikacji, które ukazały się w ramach prac forum

Aktywny Obywatel 175

Noty o autorach 177





## WSTĘP

Oddajemy w Państwa ręce publikację podsumowującą najważniejsze wątki prac Forum Aktywny Obywatel, będącego niezależnym ciałem opiniotwórczym funkcjonującym w ramach Programu Obywatel i Prawo. Forum przez pięć lat stanowiło platformę współpracy i wymiany doświadczeń dla instytucji oraz osób zaangażowanych w inicjatywy przeciwdziałające absencji wyborczej. Badało również bariery organizacyjne wpływające na zmniejszenie uczestnictwa w głosowaniach. W tomie znajdują Państwo wcześniej opublikowane opracowania i analizy, w których autorzy podejmują wciąż aktualne problemy wyborcze. Jednym z tych opracowań jest artykuł Marcina Rulki i Jarosława Zbieranka na temat kaucji wyborczych oraz tekst profesora Radosława Markowskiego, w którym krytycznie analizowany jest postulat wprowadzenia w Polsce jednomandatowych okręgów wyborczych. Niektóre wcześniej podejmowane tematy wymagały ponownego opracowania. Marcin Waszak na nowo zajął się kwestią obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego, a także możliwością głosowania „na żadnego z powyższych”. W związku z rychłym zniesieniem obowiązku meldunkowego, do tematu centralnego elektronicznego rejestru wyborców ponownie powrócili Anna Rakowska-Trela i Marcin Rulka. Zachęcamy także do lektury wcześniej niepublikowanych tekstów, w których Marta Gałązka i Jacek Kucharczyk podsumowują działalność Instytutu Spraw Publicznych dotyczącą problematyki wyborczej, a Aleksandra Niżyńska opracowała obszerną analizę aktywności wyborczej kobiet.

Dziękujemy za współpracę wszystkim, którzy włączyli się w prace Forum Aktywny Obywatel. Dzięki wspólnym wieloletnim wysiłkom udało się znacząco przyczynić do reformowania polskiego prawa wyborczego. Jesteśmy jednak świadomi kolejnych wyzwań i konieczności pobudzania aktywności wyborczej Polaków. Nadal będziemy więc prowadzić w Instytucie Spraw Publicznych działalność rzeczniczą i badawczą z tego zakresu.







## OD REFERENDUM EUROPEJSKIEGO DO KODEKSU WYBORCZEGO – FORUM AKTYWNY OBYWATEL O AKTYWIZACJI WYBORCZEJ POLAKÓW

### Wstęp

Realizację Programu Obywatel i Prawo rozpoczęto w 2002 roku. Była to wspólna inicjatywa Instytutu Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Głównym celem było wspieranie bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz prowadzenie działań mających zwiększyć aktywność wyborczą obywateli.

Forum Aktywny Obywatel zostało powołane w IV edycji Programu OiP. Do 2013 roku było niezależnym ciałem opiniotwórczym badającym bariery ograniczające udział w wyborach, a także wypracowującym i upowszechniającym rekomendacje dla poprawy aktywności wyborczej obywateli. Przez kilka lat Forum stanowiło platformę wymiany doświadczeń dla wszystkich podmiotów zainteresowanych przeciwdziałaniem absencji wyborczej. W ramach prac FAO organizowano seminaria, konferencje, realizowano badania, wydawano publikacje i prowadzono działalność rzeczniczą. Powołanie Forum było konsekwencją zainicjowanej przez Instytut Spraw Publicznych debaty nad frekwencją wyborczą i partycypacją wyborczą Polaków związanej z referendum europejskim z czerwca 2003 roku. Wtedy to kwestia ta (z uwagi na wymagany dla ważności referendum próg frekwencyjny) po raz pierwszy w historii polskiej demokracji stała się tematem dyskusji publicznej, która doprowadziła do wprowadzenia pierwszych konkretnych rozwiązań profrekwencyjnych do polskiego systemu wyborczego.

### Sukces dwudniowego referendum

Po zmianie ustroju politycznego w 1989 roku polski system wyborczy należał do najbardziej konserwatywnych w Europie. Niska frekwencja wyborcza, niewielka wiedza obywateli na temat wyborów, a także brak wystarczających gwarancji powszechności wyborów – to problemy, z któ-

rymi borykaliśmy się od początku przemian demokratycznych, czyli od wyborów 4 czerwca 1989 roku. Jednak w ciągu pierwszej dekady funkcjonowania polskiej demokracji zabrakło poważnej debaty na temat przyczyn niskiej frekwencji wyborczej i sposobów zwiększania partycypacji politycznej, na przykład przez reformę systemu wyborczego.

Przygotowanie naszego kraju do akcesji do struktur europejskich było okresem wzmożonej dyskusji na temat aktywności obywatelskiej Polaków. Był to ważny temat, gdyż wynik referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej miał być uznany za wiążący, gdyby wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych. Instytut Spraw Publicznych już w 2002 roku wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia dwudniowego referendum<sup>1</sup>. Rok później na zlecenie sejmowej Komisji Ustawodawczej ISP przygotował ekspertyzę dotyczącą uczestnictwa Polaków w wyborach i referendach. W dokumencie zarekomendowano między innymi przedłużenie czasu prac obwodowych komisji referendalnych do dwóch dni (bądź gdyby głosowanie miało się odbyć jednego dnia – wydłużenie pracy obwodowych komisji do godziny 22.00), wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego, elektronicznego oraz przez pełnomocnika<sup>2</sup>. Początkowo propozycje Instytutu spotkały się ze sceptycznym przyjęciem większości polityków. O wielu rozwiązaniach stało się jednak głośno w mediach. Czołowe dzienniki stały się głównymi aktorami medialnymi w dyskusji nad mechanizmami służącymi zwiększeniu zainteresowania referendum akcesyjnym.

Niezwyczajne zaangażowanie wielu aktorów w popularyzację rozwiązań zgłoszonych przez ISP sprawiło, że informacje na ich temat docierały do coraz szerszego grona zainteresowanych. Udało się między innymi przekonać główne siły polityczne do wprowadzenia, tylko na potrzeby referendum europejskiego, dwudniowego głosowania – odbyło się ono ostatecznie 7 i 8 czerwca 2003 roku. Frekwencja wyniosła 58,85%, a 77,45% obywateli opowiedziało się za przystąpieniem naszego kraju do struktur unijnych<sup>3</sup>.

Inicjatywa dwudniowego referendum i szeroka dyskusja na jej temat bez wątpienia wpłynęły na postrzeganie kwestii frekwencji jako wyzwa-

1 M. Fałkowski, J. Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005, s. 112.

2 *Ibidem*, s. 114–115

3 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 czerwca 2003 r. o wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

nia dla opinii publicznej. Dzięki szerokiej publicznej debacie techniczny zabieg, jakim było przedłużenie trwania referendum, wpłynął na świadomość społeczną. Również politycy uzmysłowili sobie, jak ważne jest wprowadzenie do prawa wyborczego ułatwień. Dla kontynuowania prac i dyskusji nad absencją wyborczą i modernizacją systemu wyborczego Instytut Spraw Publicznych, przy wsparciu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, powołał Forum Aktywny Obywatel i jednocześnie stał się rzecznikiem wypracowanych wcześniej rozwiązań systemowych.

### Jaki powinien być nowoczesny system wyborczy?

Po sukcesie referendum europejskiego, podczas pierwszych wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których mogli wziąć udział Polacy, nastąpiła frekwencyjna porażka – w wyborach wzięło udział jedynie 20,87% uprawnionych do głosowania<sup>4</sup>.

Na przełomie lat 2004–2005 ISP przygotował projekt nowelizacji prawa wyborczego (zawierający m.in. postulat wprowadzenia instytucji głosowania przez pełnomocnika), który został przedstawiony sejmowej Komisji Ustawodawczej. Wszystkie propozycje zostały odrzucone. Jednak stosunkowo niewielkie zainteresowanie Polaków wyborami prezydenckimi (50,99%)<sup>5</sup> i parlamentarnymi (40,57%)<sup>6</sup> w 2005 roku potwierdziły stanowisko ekspertów Instytutu, że konieczne jest podejmowanie dalszych prac prowadzących do zwiększenia aktywności wyborczej.

Podczas konferencji *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*<sup>7</sup> eksperci dyskutowali o konieczności modernizacji systemu wyborczego w taki sposób, aby stał się bardziej przyjazny. Ponownie proponowano wprowadzenie alternatywnych procedur głosowania, szczególnie głosowania przez pełnomocnika, oraz instytucji indywidualnych zawiadomień wyborców<sup>8</sup>. Takie zawiadomienie miałoby zawierać dokładne informacje o dacie oraz rodzaju wyborów, adresie lokalu wyborczego,

4 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 czerwca 2004 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 13 czerwca 2004 r.

5 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 października 2005 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

6 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2005 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.

7 Konferencja odbyła się 27 października 2005 r.

8 A. Sokała, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach* [w:] L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), „Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy”, Warszawa 2006, s. 61.

godzinach otwarcia lokali wyborczych oraz sposobie głosowania i warunkach ważności głosu<sup>9</sup>.

Rok później w Senacie rozpoczęto prace nad profrekwencyjnymi zmianami w prawie wyborczym<sup>10</sup>. Procedowany projekt został przygotowany we współpracy z przedstawicielami ISP. Zawierał propozycję głosowania przez pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego dla Polaków przebywających zagranicą oraz instytucję indywidualnego zawiadamiania obywateli o wyborach. Ostateczny projekt ustawy skierowany do dalszych prac w sejmie, nie przewidywał jednak możliwości głosowania przez pełnomocnika, ale podczas prac w Komisji Ustawodawczej udało się ją przywrócić. Ze względu na skrócenie kadencji i wcześniejsze wybory parlamentarne, prace legislacyjne zostały przerwane<sup>11</sup>.

Instytut Spraw Publicznych kontynuował debatę na temat ułatwień dla wyborców. Seminarium *Głosowanie korespondencyjne w Polsce* odbyło się 13 maja 2008 roku. Zaprezentowano na nim między innymi ekspertyzę Krzysztofa Skotnickiego dotyczącą głosowania korespondencyjnego w Wielkiej Brytanii. Szczegółowe propozycje Instytutu na temat zmian w prawie wyborczym zostały zawarte w publikacji *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, która powstała w ramach prac Forum Aktywny Obywatel. Zamieszczono w niej ekspertyzy Jarosława Zbieranka, Andrzeja Sokali, Marka Chmaja oraz Krzysztofa Skotnickiego zawierające propozycje nowelizacji ustaw wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza w informacji o wyborach, przedstawionej 18 lutego 2008 roku, również postulowała wprowadzenie procedury głosowania przez pełnomocnika oraz przeprowadzenia wyborów w ciągu dwóch dni<sup>12</sup>.

9 *Ibidem*.

10 Procedowano nad zmianą ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

11 A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” t. 4, Łódź 2007, s. 66.

12 Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. wraz z propozycjami ich zmian.

## Prace nad kodeksem wyborczym

Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci<sup>13</sup> w kwietniu 2008 roku przedstawił założenia kodeksu wyborczego. Dokument zawierał między innymi propozycję dwudniowego głosowania oraz propozycję dla osób w zaawansowanym wieku i z niepełnosprawnością – głosowania przez pełnomocnika<sup>14</sup>.

Także Platforma Obywatelska zapowiadała rozpoczęcie prac nad kodeksem wyborczym umożliwiającym głosowanie przez Internet, przez pełnomocnika oraz dwudniowe wybory. Z powodu braku porozumienia między koalicjantami przerwano prace nad kodeksem i zapowiedziano nowelizację pojedynczych ustaw wyborczych. Rozpoczęto od nowelizacji ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego<sup>15</sup>. Politycy chcieli wprowadzić możliwość głosowania przez pełnomocnika<sup>16</sup>, głosowania korespondencyjnego oraz w ciągu dwóch dni podczas najbliższych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prezydent miał jednak wątpliwości związane z brakiem odpowiedniego *vacatio legis* i w rezultacie wybory w 2009 roku zostały przeprowadzone według niezmiennych zasad. Po kilkunastu miesiącach prac nad nowelizacją ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw do prawa wyborczego wprowadzono nową procedurę głosowania. W wyborach prezydenckich osoby niepełnosprawne oraz seniorzy po raz pierwszy mogli głosować przez pełnomocnika – w pierwszej turze wyborów głosowało w ten sposób 6 456 osób<sup>17</sup>, w drugiej natomiast – 11 613 osób<sup>18</sup>.

Jeszcze przed tymi wyborami ISP sprawdził stan wiedzy Polaków na temat wyborów. O tym, że osoby niepełnosprawne będą mogły głosować przez pełnomocnika, wiedziało 40% ankietowanych. O tym, że to

13 Później Lewica, obecnie SLD.

14 Poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1568).

15 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy 1391).

16 Propozycja była skierowana do osób z niepełnosprawnością i w zaawansowanym wieku.

17 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 2010 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r., <http://www.prezydent2010.pkw.gov.pl/ALL/pliki/DOKUMENTY/komunikaty/ObwieszczeniePOL.pdf> [dostęp z 7.02.2015].

18 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, [http://www.prezydent2010.pkw.gov.pl/ALL/pliki/DOKUMENTY/komunikaty/ObwieszczeniePOL\\_2.pdf](http://www.prezydent2010.pkw.gov.pl/ALL/pliki/DOKUMENTY/komunikaty/ObwieszczeniePOL_2.pdf) [dostęp z 7.02.2015].

udogodnienie przysługuje także osobom w podeszłym wieku, wiedziało 22% badanych<sup>19</sup>.

Podczas wznowionych prac nad Kodeksem wyborczym ISP postulował nie tylko wprowadzenie alternatywnych procedur głosowania, lecz także kolejnych udogodnień dla wyborców w podeszłym wieku i z niepełnosprawnością. Jedną z największych trudności związanych z głosowaniem osób niepełnosprawnych i starszych jest kwestia odczytania kart do głosowania. W związku z tym postulowano między innymi wprowadzenie nakładek na kartę do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.

5 stycznia 2011 roku uchwalono Kodeks wyborczy<sup>20</sup>, którym uchylono poprzednie ustawy oraz wprowadzono wiele udogodnień, w tym możliwość głosowania przez pełnomocnika, z której mogą korzystać osoby z niepełnosprawnością oraz w podeszłym wieku<sup>21</sup>, oraz możliwość głosowania korespondencyjnego dla Polaków przebywających zagranicą. Uchwalenie Kodeksu wyborczego było bez wątpienia znaczącym wydarzeniem, a celem – nie tylko ujednolicenie przepisów, lecz także uniknięcie dalszych nowelizacji. Ekspertsi upatrywali w tym szansy na stabilizację prawa wyborczego.

Podjęto również zawieszone wcześniej prace nad rozszerzeniem procedury głosowania korespondencyjnego na osoby z niepełnosprawnością przebywające na terenie kraju.

Znaczna część zapisów kodeksu została podana w wątpliwość przez posłów Prawa i Sprawiedliwości, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wnieśli 7 marca 2011 roku. Większość zarzutów dotyczyła alternatywnych procedur głosowania. Zdaniem wnioskodawców, procedury te sprzyjały oszustwom i naruszały podstawowe zasady wyborcze. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 roku (sygn. akt K 9/11) nie przychylił się do zarzutów dotyczących procedur głosowania.

Jeszcze przed ogłoszeniem wyroku znowelizowano Kodeksu wyborczy. Na mocy ustawy z dnia 27 maja 2011 roku<sup>22</sup> wprowadzono możliwość głosowania korespondencyjnego także przez osoby niepełnosprawne oraz możliwość głosowania za pomocą nakładek na karty do głosowa-

19 A. Niżyńska, *Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 5.

20 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).

21 Szerzej o pracach nad wprowadzeniem do polskiego prawa wyborczego procedur głosowania przez pełnomocnika: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej* [w:] D. Dziewulak (red.) „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 3(27) 2011, s. 109–111.

22 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).

nia sporządzone w alfabecie Braille'a. Przepisy te weszły w życie 30 lipca 2011 roku i były wzorowane na formule głosowania korespondencyjnego dla wyborców przebywających poza granicami kraju.

W ramach Forum Aktywny Obywatel ISP prowadził prace analityczne także innych rozwiązań modernizacyjnych, dotąd nieuwzględnionych w Kodeksie wyborczym.

Jednym z pomysłów ISP zgłoszonym jeszcze przed referendum europejskim było wdrożenie do polskiego prawa wyborczego nowej instytucji – centralnego elektronicznego rejestru wyborców. Temat ten stał się przedmiotem dyskusji w ramach FAO. Kwestię tę przeanalizowali Anna Rakowska oraz Marcin Rulka w publikacji *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, która ukazała się w 2011 roku. Autorzy podnosili w niej konieczność wprowadzenia zmian dotyczących rejestru wyborców, które mogłyby otworzyć pole do wdrażania między innymi alternatywnych form głosowania. Wzrastająca mobilność Polaków i zapowiedź rychłego zniesienia obowiązku meldunkowego sprawiają, że problematyka rejestru wyborców jest wciąż aktualna<sup>23</sup>.

W ostatnich latach coraz większe znaczenie mają działania polityków w Internecie, przede wszystkim w czasie kampanii wyborczej. Internet z roku na rok staje się coraz popularniejszym medium komunikacji z wyborcami oraz ich mobilizacji. W raportach z badań oraz podczas seminariów organizowanych przez Instytut, wielokrotnie zwracano uwagę na wzrastającą rolę Internetu i konieczność realizowania intensywniejszych akcji informacyjnych promujących wybory w sieci. W ramach prac Forum Aktywny Obywatel prowadzono badania internetowych kampanii profrekwencyjnych. Analizowano je, porównywano z postępowaniem w innych krajach oraz rekomendowano zmiany mające zwiększyć zasięg i atrakcyjność tych starań. W ramach projektu badawczego *Komunikacja internetowa w kampanii samorządowej 2010* postawiono diagnozę wykorzystania kanałów internetowych przez polskie partie i polityków za pomocą specyficznych metod i narzędzi stosowanych w badaniu Internetu i społeczności internetowych. Badaniem objęto wszystkich 592 kandydatów na urząd prezydenta miasta oraz próbę kandydatów z innych szczebli samorządu i innych urzędów.

W ramach innego projektu badano, w jaki sposób wykorzystywano Internet w kampanii przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku. Anali-

23 Zob. M. Gałązka, *Likwidacja obowiązku meldunkowego a rejestr wyborców* [w:] A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych (red.), *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2014, s. 67–75.



zowano treści stron internetowych i mediów społecznościowych, wyniki badań opinii publicznej, a także przeprowadzono analizę porównawczą wybranych kandydatów pod względem doświadczenia parlamentarnego, płci oraz miejsca na liście.

Stosowanie przepisów prawa wyborczego sprawia duże trudności także w kampaniach prowadzonych w nowych mediach. Anna Rakowska-Trela w publikacji *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie* zwróciła uwagę na brak bezpośredniego uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem internetowych kampanii wyborczych w polskim prawie wyborczym. W pewnym stopniu te braki wypełniają wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej, ekspertka jednak uważa, że konieczne jest uwzględnienie Internetu jako kanału agitacji wyborczej w przepisach prawa wyborczego.

Wątkiem, który dość często pojawiał się w polskiej debacie publicznej jest propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego. Wątek ten został szerzej przedstawiony przez Marcina Waszaka w tekście zamieszczonym w niniejszym tomie.

### Wciąż konieczne są zmiany

Ostatnim wyborom samorządowym, tym z jesieni 2014 roku, towarzyszyło wiele kontrowersji. Największe wzbudzała awaria systemu informacyjnego Państwowej Komisji Wyborczej oraz bardzo duży odsetek głosów nieważnych<sup>24</sup>. Warto zaznaczyć, że Instytut Spraw Publicznych już od kilku lat zwraca uwagę na problem głosów nieważnych. J. Zbieranek przygotował analizę dotyczącą głosów nieważnych w wyborach samorządowych, w której przedstawił związek między poziomem wiedzy o wyborze reprezentantów określonego szczebla samorządu a odsetkiem głosów nieważnych.

Tak wiele nieprawidłowości w wyborach samorządowych stało się przyczynkiem do dyskusji w Pałacu Prezydenckim na temat koniecznych zmian w prawie wyborczym. Powstał prezydencki projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego. W uzasadnieniu projektu można przeczytać: „Przebieg ostatnich listopadowych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego potwierdza potrzebę doskonalenia procedury wyborczej, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania organów wyborczych, usprawnienia technicznej strony głosowania oraz wzmocnienia przejrzystości

24 Odsetek głosów nieważnych w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – 2,14%, w wyborach do rad gmin i rad miast na prawach powiatów – 5,16%, w wyborach do rad powiatów – 16,67%, w wyborach do sejmików województw – 17,93%.

ustalania wyników wyborów”<sup>25</sup>. Za istotną kwestię przyjmuje się również konieczność upowszechniania wiedzy o wyborach, dlatego proponuje się wprowadzenie instytucji imiennego powiadamiania wyborców o zbliżających się wyborach, rekomendowanej wcześniej przez ISP.

Jednym z pomysłów jest również rezygnacja z korzystania z nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Uzasadnia się to niewielkim zainteresowaniem wyborców, wysokimi kosztami przygotowania oraz chęcią stosowania tylko jednostronicowej karty do głosowania, której rozmiar trudno ujednolicić w całym kraju.

W projekcie prezydenckim można znaleźć także postulat wprowadzenia generalnego obowiązku wskazywania w protokołach komisji wyborczych przyczyn nieważności oddanych głosów, reorganizację Państwowej Komisji Wyborczej (m.in. wprowadzenie kadencyjności członkostwa w PKW, uzupełnienie przepisów ustawy o wskazanie zadań i obowiązków przewodniczącego PKW) czy też wprowadzenie przezroczystych urn wyborczych.

Propozycje prezydenta wzbudziły ożywioną dyskusję, w której uczestniczą nie tylko politycy, lecz także środowiska eksperckie i pozarządowe.

Trzy tygodnie po wyborach samorządowych CBOS zapytało Polaków o ich opinie na temat zmian w prawie wyborczym. Najczęściej pojawiały się postulaty usprawnienia systemu informatycznego, czytelniejszych instrukcji dla głosujących, zwiększenia nadzoru nad przebiegiem wyborów<sup>26</sup>. Obywatele widzą więc konieczność dalszych nowelizacji Kodeksu wyborczego.

Choć od skodyfikowania prawa wyborczego w Polsce i wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania minęło już kilka lat, wciąż stoimy przed wieloma wyzwaniami. Badania, analizy i dyskusje w ramach Forum Aktywny Obywatel niewątpliwie poprawiły jakość debaty publicznej o tak ważnej dla polskiej demokracji sprawie – o systemie wyborczym oraz frekwencji wyborczej. Niniejsza publikacja zawiera kilka opracowań, które powstały w ramach FAO, dotyczących nierozwiązanych jeszcze problemów polskiego systemu wyborczego.

Instytut Spraw Publicznych wciąż będzie aktywnym uczestnikiem debaty na temat aktywizacji wyborczej Polaków oraz unowocześnienia prawa wyborczego.

25 Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy, <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,28,prezydencki-projekt-zmian-w-kodeksie-wyborczym.html>, [dostęp z 30.01.2015].

26 Komunikat z badań CBOS, Jak zapewnić prawidłowe przeprowadzenie wyborów?





## CENTRALNY ELEKTRONICZNY REJESTR WYBORCÓW PODSTAWĄ REFORM PRAWA WYBORCZEGO

W niniejszym opracowaniu<sup>1</sup> omówimy postulat wdrożenia do polskiego prawa wyborczego nowej instytucji – centralnego elektronicznego rejestru wyborców, która ostatnio jest stosowana w coraz większej liczbie państw europejskich. Wprowadzenie jej w Polsce, przy jednoczesnej likwidacji obowiązku meldunkowego od 1 stycznia 2016 roku<sup>2</sup>, wydaje się koniecznością, a może nawet stanowić początek głębokiej reformy prawa wyborczego.

Ocena centralnego elektronicznego rejestru wyborców zostanie przeprowadzona przez porównanie go z obecnie funkcjonującymi, w żaden sposób ze sobą niepowiązanymi, gminnymi rejestrami wyborców.

### Stan obecny – gminne rejestry wyborców

Rejestr wyborców powstał w 1993 roku. Wcześniej istniały tylko spisy wyborców, które sporządzano przed każdym głosowaniem na podstawie danych z ewidencji ludności. Konstrukcja rejestrów wyborców, opracowana na początku lat 90., pomimo upływu niemal dwóch dekad, została prawie niezmienniona do dziś.

Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją prawną, rejestr wyborców to zbiór danych dotyczących osób posiadających prawo do głosowania w przynajmniej jednym rodzaju wyborów. Zbiór ma charakter stały i prowadzony jest przez gminę. Należy zauważyć, że w Polsce, w odróżnieniu od innych państw, oprócz rejestru istnieją również spisy wyborców sporządzane na potrzeby konkretnego głosowania (wyborów lub referendów), w których umieszcza się jedynie nazwiska osób mających prawo do głosowania w tychże wyborach (referendach). Istnienie rejestru wyborców i spisów wyborców jako dwóch odrębnych dokumentów było w latach 90.

1 Opracowanie opiera się na stanie prawnym z dnia 30.09.2014 r.

2 Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427) przewidywała zniesienie obowiązku meldunkowego, jednak termin ten został wydłużony do 1 stycznia 2016 r. na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1407).

uzasadnione tym, że krąg podmiotów – figurujących w obu tych wykazach – nie był tożsamy, gdyż w spisach wyborców umieszczano nie tylko nazwiska obywateli polskich stale zamieszkujących na obszarze danej gminy i posiadających czynne prawo wyborcze, ale także zameldowanych na terenie danej gminy na pobyt czasowy trwający ponad dwa miesiące i obejmujący dzień wyborów<sup>3</sup>. Obecnie, jeśli nawet obywatel zamelduje się na pobyt czasowy obejmujący dzień wyborów, to musi złożyć odrębny wniosek o wpisanie do rejestru lub spisu wyborców. Nie wydaje się to dobrym rozwiązaniem, gdyż co do zasady, osoby zameldowane czasowo w danej gminie przebywają w okresie zameldowania na pobyt czasowy właśnie na jej terenie (co jest zresztą warunkiem rejestracji na pobyt czasowy), a nie w miejscu stałego zamieszkania. Mogą oni, co prawda, pobrać z rodzimego urzędu gminy zaświadczenie o prawie do głosowania, ale czynią to bardzo rzadko. Należy zauważyć, że równie rzadko wyborcy podejmują starania o wpisanie do rejestru (spisu) wyborców w miejscu zameldowania na pobyt czasowy, co w rezultacie utrudnia im dostęp do głosowania.

Rejestr wyborców prowadzi się na podstawie istniejącej w gminach ewidencji ludności ujętej w systemie informatycznym (w 2011 roku zlikwidowano możliwość prowadzenia rejestru w formie kartoteki). Oznacza to, że każdy obywatel polski spełniający warunki wymagane do posiadania czynnego prawa wyborczego umieszczany jest w rejestrze automatycznie, bez konieczności podejmowania przez niego jakichkolwiek starań. Rozwiązanie to jest powszechnie stosowane na świecie, choć w niektórych państwach umieszczane są w nim jedynie osoby, które wyraziły chęć głosowania. Każda gmina prowadzi własny rejestr wyborców, który nie jest agregowany w jeden rejestr centralny. Spisy wyborców dla wszystkich obwodów sporządzane są najpóźniej w 14. dniu przed dniem wyborów. Następnie, w związku ze zmianą miejsca pobytu wyborców, są aktualizowane aż do dnia poprzedzającego dzień wyborów. Usuwanie ze spisu wyborców następuje odrębnie, co sprzyja pomyłkom i czyni go nieczytelnym, a także podatnym na potencjalne nadużycia.

Przyjęta konstrukcja systemu rejestru i spisów wyborców być może sprawdzałaby się, gdyby nie to, że w dobie globalizacji coraz więcej osób podróżuje czy też czasowo lub na stałe zmienia miejsce zamieszkania. Mając na uwadze konieczność poszanowania konstytucyjnej zasady po-

3 K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 139.

wszechności prawa wyborczego, władze państwowe mają obowiązek zagwarantowania możliwości jego realizacji wszystkim osobom posiadającym prawo do głosowania. Za w pełni uzasadnione należy więc uznać wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości wpisania się do rejestru wyborców dobrowolnie. Kodeks wyborczy<sup>4</sup> (dalej: KW) dopuszcza możliwość wpisania się do rejestru przez wyborców, którzy nie znajdują się w ewidencji ludności gminy prowadzącej dany rejestr, ale którzy:

- ▶ stale zamieszkują na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały,
- ▶ stale zamieszkują na obszarze gminy pod innym adresem aniżeli adres ich zameldowania na pobyt stały na obszarze tej gminy<sup>5</sup>.

Od 1 stycznia 2013 roku obywatele korzystający z tej możliwości nie muszą się obawiać kary za ujawnienie w ten sposób niedopełnienia obowiązku meldunkowego, gdyż art. 147 Kodeksu wykroczeń został uchylony na mocy nowej ustawy o ewidencji ludności<sup>6</sup>.

Należy również pamiętać o innej, nie mniej ważnej konstytucyjnej zasadzie prawa wyborczego – zasadzie równości (każdy wyborca dysponuje taką samą liczbą głosów). Z jej powodu art. 18 § 3 KW stanowi, że można być ujętym tylko w jednym rejestrze. Gwarancją zasady równości są funkcjonujące procedury wymiany informacji między gminami, w założeniu mające zapobiegać wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców dwóch lub większej liczby gmin; wyborca zyskałby przez to możliwość oddania więcej niż jednego głosu. Artykuł 20 § 3 KW stanowi, że o wpisaniu wyborcy do rejestru niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na ostatnie miejsce zameldowania wnioskodawcy na pobyt stały w celu skreślenia go z rejestru tej gminy.

Praktyka pokazuje jednak, że funkcjonujący system wymiany informacji nie działa dobrze, gdyż zdarzają się przypadki, kiedy wyborca może oddać dwa, a nawet trzy głosy<sup>7</sup>. Sytuacja taka może w szczególności dotyczyć

4 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

5 Zob. art. 19 Kodeksu wyborczego.

6 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm. Artykuł 147 § 2 stanowił, że kto, będąc do tego obowiązany, nie zawiadamia właściwego organu o niedopełnieniu przez inną osobę ciężącego na niej obowiązku meldunkowego, podlega karze grzywny albo karze nagany.

7 Problem podwójnego głosowania występuje również na szczeblu europejskim, w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Utworzony na potrzeby tychże wyborów system elektronicznej wymiany informacji między państwami członkowskimi nie jest sprawny, dlatego też proponuje się wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców wszystkich obywateli Unii Europejskiej. J. Toplak, *European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure*, VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2007, s. 28. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2014 r. głośny był przypadek niemieckiego dziennikarza posiadającego również paszport włoski, który ujawnił, że głosował dwukrotnie, najpierw we włoskim konsulacie, a następnie w niemieckim lokalu wyborczym usytuowanym w szkole.

osób młodych, które często mają stałe miejsce zamieszkania w mniejszym mieście lub na wsi, studiują w dużym mieście, gdzie mogą wpisać się do rejestru wyborców, a przed wyborami udają się za granicę do pracy czy na wymianę studencką, otrzymując tym samym możliwość złożenia do konsula wniosku o wpisanie do spisu wyborców zagranicą. Przy sprawnie funkcjonującym systemie wymiany informacji najpierw duża gmina powinna poinformować gminę małą o umieszczeniu wyborcy w prowadzonym przez nią rejestrze wyborców, w związku z czym ta druga gmina powinna takiego wyborcę wykreślić ze swojego rejestru, następnie konsul powinien poinformować gminę miejsca zamieszkania (ujęcia w rejestrze) wyborcy w kraju o dopisaniu danej osoby do spisu wyborców sporządzonego dla obwodu zagranicznego, a gmina ta powinna spowodować wykreślenie takiego wyborcy ze sporządzonego w kraju spisu. Wystarczy jednak, że urzędnik zapomni wysłać zawiadomienie, a wyborca będzie figurował w więcej niż jednym rejestrze (spisie) wyborców. Co prawda, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) przez delegatury Krajowego Biura Wyborczego sprawuje nadzór nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestrów wyborców, ale ograniczone zasoby (ludzie i środki przeznaczone na ten cel) nie pozwalają na regularne kontrole prawidłowości prowadzenia rejestrów.

Należy również pamiętać, że nawet po sporządzeniu spisu wyborców na podstawie rejestru wyborców, co jest czynione najpóźniej na 14 dni przed dniem głosowania, istnieje możliwość dopisania się do listy. Zgodnie z art. 28 § 1 KW, wyborca przebywający czasowo na obszarze gminy w okresie obejmującym dzień wyborów oraz wyborca nigdzie niezamieszkujący są dopisywani do spisu wyborców na swój wniosek złożony w urzędzie gminy najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów<sup>8</sup>. W tym samym terminie spływają wykazy osób przebywających w obwodach zamkniętych w dniu wyborów (art. 29 § 3 KW). Należy jednak wskazać istotną ułomność istniejącego systemu wymiany informacji, którą jest trudność weryfikacji adresu ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały poza obszarem gminy podanego we wniosku o wpisanie do rejestru czy dopisanie do spisu, zwłaszcza gdy wyborca poda, że nie posiada miejsca zamieszkania. Wynika z tego, że wyborca może swobodnie dopisać się do gminnego rejestru wyborców nowego miejsca zamieszkania, zyskując możliwość oddania więcej niż jednego głosu w tych samych wyborach.

8 Kodeks wyborczy skraca ten termin do 5 dni.

## Aktualne wykorzystanie systemu elektronicznego w procesie wyborczym

W 2011 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym przygotowało i udostępniło na platformie ePUAP nową wersję usługi dopisania do spisu wyborców. Umożliwia ona obywatelom elektroniczne dopisanie się do spisu wyborców w obwodzie wyborczym innym niż właściwy ze względu na miejsce stałego zamieszkania lub zameldowania na pobyt stały. Dla urzędów oferowanie tej usługi oznacza możliwość przyjmowania wniosków od obywateli o dopisanie do spisu wyborców drogą elektroniczną, a także elektronicznego przekazywania między urzędami informacji dotyczących wykreślenia obywatela z listy wyborców w danym obwodzie. Warunkiem skorzystania z tej bezpłatnej usługi jest posiadanie przez obywateli konta na ePUAP oraz profilu zaufanego, a w przypadku gmin – konta na ePUAP z uprawnieniami instytucji publicznej.

Instalator usługi dostępny jest na ePUAP ([www.epuap.gov.pl](http://www.epuap.gov.pl) w dziale Podmioty publiczne > Zainstaluj usługę > Usługi gminne). Dzięki zastosowaniu rozwiązania instalacja sprowadza się obecnie do czterech kroków:

- ▶ zalogowania się na ePUAP,
- ▶ wybrania z listy usług dla administracji instalatora usługi wyborczej „Dopisanie do spisu wyborców”,
- ▶ wypełnienia formularza,
- ▶ wysłania formularza.

Uzyskanie profilu zaufanego oraz przejście przez kolejne etapy dopisania się do spisu nie jest jednak proste, szybkie ani czytelne dla przeciętnego wyborcy.

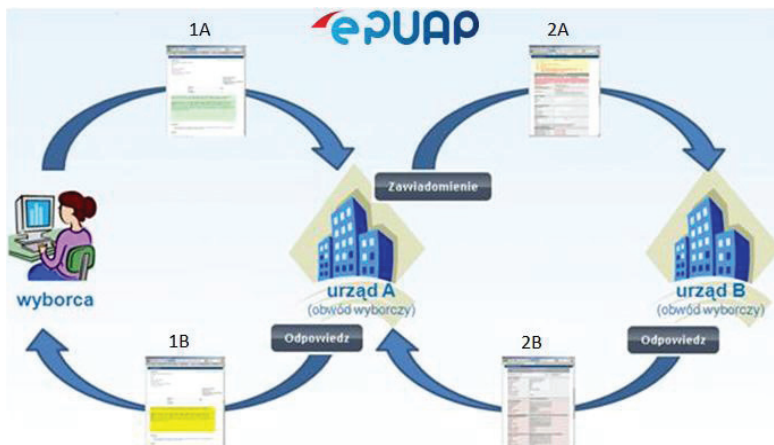
Każdy ze wspomnianych kroków został opisany w instrukcji dostępnej na tej samej stronie (Usługi gminne w [epuap.gov.pl](http://epuap.gov.pl)). Z uwagi na zmiany przepisów prawa, pozostałe dwie usługi dotyczące udziału w wyborach: „Udostępnienie rejestru wyborców” oraz „Wpisanie obywateli Unii Europejskiej do rejestru wyborców” na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej zostały wycofane z ePUAP<sup>9</sup>.

9 <http://info.pkw.gov.pl/sejmsenat2011/dopisz-sie-do-spisu-wyborcow-dzieki-epuap.html> [dostęp z 12.11.2014].



Wykres 1.  
Przepływ informacji  
– elektroniczne dopisanie  
się do spisu wyborców

Źródło: Dopisanie do spisu wyborców, ePUAP, <http://info.pkw.gov.pl/sejmsenat2011/dopisz-sie-do-spisu-wyborcow-dzieki-epuap.html> [dostęp z 12.11.2014].



Należy także wskazać, że dla ułatwienia organom wyborczym pracy związanej z obsługą wyborów i referendów, funkcjonuje powstała na zamówienie Krajowego Biura Wyborczego tzw. elektroniczna platforma wyborcza, która służy do: przygotowania i przeprowadzenia zadań umożliwiających sprawne i poprawne ustalenie wyników głosowania, wyników wyborów i referendów, wykonywania zadań dotyczących nadzoru nad organami wyborczymi niższego szczebla, sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz sprawowania nadzoru nad prowadzeniem rejestru wyborców. W jej skład wchodzi kilka podsystemów, w tym: podsystem bezpiecznej komunikacji i autoryzacji (BKA)<sup>10</sup>, centralna baza danych (CBD)<sup>11</sup>, podsystem centralny, podsystemy do obsługi wyborów i referendów oraz kalkulatory wyborcze dla komisji obwodowych dla każdego rodzaju wyborów.

Praktyczne wykorzystanie techniki elektronicznej w wyborach znajduje obecnie zastosowanie głównie<sup>12</sup>:

- ▶ w pracach przygotowawczych przed dniem wyborów w gminie – do wprowadzenia do systemu informatycznego lub przekazania właściwej okręgowej komisji wyborczej danych o podziale gminy na obwody głosowania;

10 Składający się z: bazy geografii i wyborczej (GW), bazy operacyjnej (BO), do przechowywania informacji w procesie obsługi wyborów i referendów oraz bazy archiwalnej (ABW) do przechowywania wyników głosowania oraz wyników wyborów i referendów (od 2000 r.).

11 Wspomagający pracę zespołów i delegatur KBW oraz organów wyborczych.

12 Zob. np.: Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad i sposobu wykorzystania elektronicznego systemu przesyłania i przetwarzania danych o wynikach głosowania i wynikach wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r.

- ▶ w zakresie przyjmowania przez komisje wyborcze zgłoszeń kandydatów i list kandydatów – do przyjmowania zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych i innych czynności rejestracyjnych;
- ▶ przy wprowadzaniu liczby wyborców, którym wydano karty do głosowania w trakcie głosowania, i przekazania tych danych Państwowej Komisji Wyborczej za pośrednictwem publicznej sieci elektronicznego przekazywania danych;
- ▶ przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie oraz ich przekazaniu bezpośrednio przez komisję wyborczą w zakresie m.in. sprawdzenia arytmetycznej poprawności ustalonych wyników głosowania w obwodzie oraz sporządzenia projektu protokołu głosowania w obwodzie, sporządzenia kopii danych o wynikach głosowania w obwodzie na elektronicznym nośniku danych, przekazywania danych o wynikach głosowania w obwodzie za pośrednictwem publicznej sieci elektronicznego przekazywania danych;
- ▶ przy sprawdzaniu arytmetycznej poprawności ustalonych wyników głosowania w obwodzie nieobjętym wsparciem informatycznym;
- ▶ przy ustaleniu przez komisję wyborczą zbiorczych wyników głosowania w zakresie kontroli poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodach oraz wprowadzenia wyników głosowania ustalonych przez obwodowe komisje wyborcze nieobjęte wsparciem informatycznym;
- ▶ przy ustalaniu przez Państwową Komisję Wyborczą wyników głosowania i wyniku wyborów w zakresie sprawdzenia prawidłowości ustalenia przez komisje wyborcze zbiorczych wyników głosowania, sporządzenia komunikatu o zbiorczych wynikach głosowania, ustalenia wyników głosowania, sporządzenia projektów protokołu wyników głosowania oraz uchwały o wyniku wyborów, sporządzenia projektu obwieszczenia o wynikach głosowania i wyniku wyborów.

Słusznie zatem Andrzej Piotrowski dyrektor Instytutu eGospodarki Centrum im. Adama Smitha wskazuje, że „[...] zaplecze wyborów zostało już wiele lat temu z informatyzowane, to, czego nadal brakuje, to ostatnie ogniwo, czyli bezpośredni kontakt systemu informatycznego z wyborcą”<sup>13</sup>. Jakkolwiek wprowadzenie możliwości dopisania się do spisu wyborców za pośrednictwem platformy ePUAP należy uznać za kontakt systemu informatycznego z wyborcą, to jednak ostatecznie wyborca, aby oddać

<sup>13</sup> <http://www.computerworld.pl/news/83119/Kiedy.zaglosujemy.przez.internet.html> [dostęp z 12.11.2014].

głos, musi osobiście udać się do lokalu wyborczego (ewentualnie, w odpowiednim terminie może udzielić pełnomocnictwa do oddania głosu).

### Postulaty szerszego wykorzystania technik elektronicznych w procedurze wyborczej

Daleko posunięte plany wykorzystania środków elektronicznych w procesie wyborczym – jak wynika ze Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do 2013 roku<sup>14</sup> – miał polski rząd. Jednym z założeń strategii było bowiem umożliwienie głosowania w wyborach lokalnych i krajowych z zastosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*e-voting*) oraz upowszechnienie form demokracji lokalnej (inicjatyw obywatelskich i referendów) z wykorzystaniem kanałów elektronicznych.

Odnosząc się do planów rządowych, należy zauważyć, że chociaż w 2008 roku, kiedy opracowywano strategię, najwięksi optymiści mogli uznać wprowadzenie *e-votingu* do 2013 roku za wykonalne, to jednak praktyka negatywnie to zweryfikowała. Zapóźnienie Polski, nie tylko w stosunku do krajów Europy Zachodniej, ale także w stosunku do niektórych państw naszego regionu (np. Estonii), w kwestii wykorzystania elektronicznej administracji i szerzej rozumianego *e-governmentu* oraz wprowadzania ułatwień dla wyborców jest ogromne. Takie instytucje jak głosowanie przez pełnomocnika czy głosowanie korespondencyjne stosowane są w wielu krajach Europy od kilkudziesięciu lat, podczas gdy w Polsce dopiero teraz zyskały uznanie ustawodawcy. W związku z tym wydaje się, że najpierw należałoby wprowadzić mechanizmy prostsze, sprawdzone w innych państwach, a dopiero później zająć się *e-votingiem*.

### Propozycja wprowadzenia centralnego elektronicznego rejestru wyborców

Korzyści z gromadzenia danych w centralnych rejestrach wydają się oczywiste, dopiero jednak od niedawna wraz z rozwojem sektora ICT (Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych, *Information and Communications Technology*) tworzone są w administracji centralne rejestry państwowe, np. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Powszechny

<sup>14</sup> <http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=56&id=6137> [dostęp z 12.11.2014].

Elektroniczny System Ewidencji Ludności<sup>15</sup> czy stosunkowo niedawno utworzony (1 stycznia 2011 roku) Centralny Rejestr Podmiotów Krajowej Ewidencji Podatników. Warto tutaj zacytować fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącego się do negatywnych konsekwencji wcześniejszego braku centralnego rejestru prowadzonego do celów podatkowych: „Aparat podatkowy nie wytworzył [...] właściwego systemu przetwarzania danych, ich odpowiedniego agregowania oraz przesyłania między organami tych samych i różnych szczebli. W tym tkwi słabość efektywności jego działania, a nie w braku narzędzi pozwalających na uzyskanie informacji”<sup>16</sup>. Przytoczony *passus* bardzo dobrze oddaje znaczenie centralnego rejestru dla sprawnego funkcjonowania administracji. Sposobem na utworzenie centralnego rejestru obejmującego najważniejsze dane dotyczące obywateli jest wprowadzenie na mocy ustawy o ewidencji ludności nowego rejestru PESEL, który jest centralnym zbiorem danych, obejmuje dane z wielu innych spisów i pełni rolę nadrzędną wobec innych rejestrów centralnych. Dane z PESEL są przekazywane do rejestrów mieszkańców oraz do innych rejestrów centralnych. Dane między rejestrami mają być przekazywane elektronicznie.

Zastanawiać musi natomiast brak działań zmierzających do utworzenia centralnego rejestru wyborców, zwłaszcza że taki brak jest bardzo odczuwalny i rodzi dodatkowe obowiązki dla gmin, które muszą co kwartał przysyłać do PKW informację o liczbie wyborców ujętych w rejestrze wyborców. Dane te są potrzebne m.in. do ustalania limitu wydatków w kampanii wyborczej. Przed każdymi wyborami do sejmu i senatu PKW wydaje komunikat w sprawie liczby wyborców ujętych w spisach wyborców, ponadto raz na kwartał podaje informacje o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców w gminie. Do PKW trafiają jednak tylko dane dotyczące liczby wyborców ujętych w rejestrach wyborców, a nie ich wykaz, dlatego też nie ma ona możliwości wychwycenia wyborców znajdujących się w kilku rejestrach. W efekcie, jeśli gmina wpisująca wyborcę do rejestru nie dopełni obowiązku przesłania informacji do gminy jego stałego miejsca

15 W latach 2005–2008 zrealizowano program Zintegrowanego Systemu Informatycznego PESEL2 (ZSI PESEL2) jako rejestru referencyjnego dla ewidencji ludności w ramach budowy nowoczesnej infrastruktury informacyjnej państwa. Program PESEL2 miał charakter kompleksowy, obejmował bowiem zmiany prawa, rozwiązań organizacyjnych i infrastruktury technicznej. System PESEL2 polegał na zintegrowaniu i przebudowie już istniejących rejestrów państwowych i pełnieniu przez nie funkcji rejestrów referencyjnych (zob. więcej: <http://www.cpi.gov.pl/pesel2,64.html> [dostęp z 18.11.2014]).

16 Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

zamieszkania, to taki wyborca na stałe będzie się znajdował w dwóch rejestrach wyborców i będzie mógł głosować dwa razy w każdych wyborach.

Konstruując polski centralny elektroniczny rejestr wyborców, można posilować się doświadczeniami innych państw, gdyż rejestr taki już funkcjonuje m.in. w: Chorwacji, Finlandii, Grecji, Portugalii, Serbii czy Bośni i Hercegowinie<sup>17</sup>. W ostatnim z wymienionych w 2006 roku, po nowelizacji prawa wyborczego, po raz pierwszy zastosowano elektroniczny rejestr wyborców, z którego ściągane są listy wyborców. Listy te powstają z istniejącej Państwowej Cywilnej Bazy Danych (CIPS), uzupełnianej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Każdy obywatel, który ukończył 18 lat, zobowiązany jest do zarejestrowania się w systemie, po czym wydawana mu jest karta identyfikacyjna, która pełni różne funkcje (dowodu osobistego, paszportu, prawa jazdy, dokumentu ustalenia renty lub emerytury), w tym również karty wyborczej. Każdy obywatel zarejestrowany w systemie jest automatycznie dopisywany do rejestru wyborczego, a następnie włączany do okręgu wyborczego, w którym ma stałe miejsce zamieszkania<sup>18</sup>.

Z kolei w Finlandii elektroniczny rejestr osób uprawnionych do głosowania tworzony jest przez Centrum Rejestracji Ludności nie później niż 46 dni przed dniem głosowania. Dane w nim zawarte są do wglądu w lokalnym urzędzie rejestracyjnym. Każda osoba wpisana do rejestru jest powiadamiana pisemnie o prawie do głosowania nie później niż 24 dni przed dniem wyborów i ma czas na zgłoszenie ewentualnych wniosków o jego sprostowanie. Począwszy od południa 12. dnia przed dniem wyborów, rejestr nie może już być zmieniony<sup>19</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w Słowenii. Tam bowiem od 2005 roku istnieje centralny elektroniczny rejestr praw wyborczych, który zawiera m.in. dane dotyczące sposobu wykonywania praw wyborczych przez obywateli, np. czy wydano im kartę do głosowania pocztowego, czy zdecydowali się głosować w placówkach dyplomatycznych zagranicą, a także dane dotyczące udzielenia poparcia kandydatom czy poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum. Informacja o aktywności wyborczej jest więc pełna i w każdej chwili dostępna. Rejestr ten jest

17 D. Dziewulok, M. Pol, *Centralny Rejestr Wyborców*, „Analizy BAS” 2009, nr 9, s. 2–3.

18 *Prawo wyborcze w Bośni i Hercegowinie* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007, s. 47.

19 <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>, art. 18–29 [dostęp z 18.11.2014].

bezpośrednio powiązany z danymi dotyczącymi miejsca zamieszkania, rejestru zgonów, urodzeń i małżeństw i jest w związku z tym na bieżąco aktualizowany<sup>20</sup>.

Podsumowując przegląd rozwiązań z różnych państw, należy zauważyć, że centralny rejestr wyborców bywa różnie rozumiany: jako główny spis wyborców prowadzony przez powołaną do tego instytucję centralną zbierającą dane od władz lokalnych, jako spis obywateli uprawnionych do głosowania będący podzbiorem krajowego systemu ewidencji ludności albo jako całkowicie odrębny rejestr zbudowany specjalnie dla potrzeb wyborów<sup>21</sup>.

Zalety centralnego rejestru wyborców sprawiają, że w wielu państwach, które takiego rejestru jeszcze nie mają, trwają prace nad jego utworzeniem. Przykładem może być Wielka Brytania. W kraju tym rejestracja wyborców jest prowadzona przez lokalne biura rejestracji wyborców i nie istnieje scentralizowany urzędowy rejestr wyborczy dostępny w trybie online. Od 2004 roku podejmowane były starania o stworzenie skoordynowanego rejestru wyborców, dostępnego elektronicznie w trybie online (*Co-ordinated Online Register of Electors*, CORE). Docelowo CORE miał służyć wyborcom do sprawdzenia, czy są umieszczeni w rejestrze, a także miał stanowić podstawę do wnioskowania o zmianę danych tam zawartych. W Wielkiej Brytanii przyczynkiem do podjęcia prac nad wprowadzeniem centralnego rejestru elektronicznego był raport Centralnej Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*), w którym wskazano, że rejestry lokalne należy zachować, ale dane powinny jednocześnie spływać z nich do rejestru centralnego. Wady braku centralnego rejestru wyborców dostrzegła również Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w raporcie na temat wyborów z 2005 roku wskazała, że „ogólnokrajowa baza zarejestrowanych wyborców może być użytecznym narzędziem wykrywania oraz zapobiegania przypadkom rejestracji w wielu rejestrach lokalnych”<sup>22</sup>. Ostatecznie, w 2011 roku zrezygnowano z utworzenia tego rejestru z uwagi na nieproporcjonalnie duże koszty w stosunku do korzyści<sup>23</sup>.

20 D. Dziewulok, M. Pol, *Centralny rejestr...*, op. cit., s. 6.

21 Ibidem, s. 1.

22 <http://www.osce.org/odihr/elections/uk/16204?download=true>, s. 7 [dostęp z 18.11.2014]; podobną uwagę OBWE przedstawiło w raporcie z wyborów przeprowadzonych w 2010 r.

23 *Government shelves Co-ordinated Online Record of Electors database to save £11m*, <http://www.computerweekly.com/news/2240105073/Government-shelves-Co-ordinated-Online-Record-of-Electors-database-to-save-11m> [dostęp z 30.09.2014].

W raporcie OBWE dotyczącym polskich wyborów parlamentarnych z lat 2007<sup>24</sup> i 2011<sup>25</sup>, co prawda, nie zarekomendowano wprowadzenia centralnego rejestru wyborców, ale postulat sformułowany wobec brytyjskiego prawa wyborczego w pełni można odnieść również do Polski. Wydaje się, że polska administracja wyborcza zdaje sobie sprawę z konieczności wprowadzenia centralnego rejestru wyborców, który dziś nie może być inny niż „elektroniczny”. Potwierdzają to słowa Kierownika (obecnie Szefa) Krajowego Biura Wyborczego Kazimierza W. Czaplickiego wypowiedziane jeszcze przed uchwaleniem regulacji znoszących obowiązek meldunkowy: „KBW podejmuje próby związane z wprowadzeniem głosowania elektronicznego. Podstawowym tego instrumentem ma być właśnie elektroniczny rejestr wyborców. To on ma umożliwić sprawdzenie, czy dana osoba ma prawa wyborcze, zagłosowanie z każdego miejsca w kraju i zarejestrowanie głosu, tak aby uniemożliwić głosowanie podwójne”<sup>26</sup>. Oficjalne stanowisko popierające wprowadzenie tej instytucji PKW zajęła w informacji dotyczącej stosowania przepisów KW po wyborach parlamentarnych z 2011 roku, wskazując potrzebę utworzenia centralnego elektronicznego rejestru wyborców<sup>27</sup>.

Na konstrukcję centralnego elektronicznego systemu wyborczego istotny wpływ ma zaplanowane na 1 stycznia 2016 roku zniesienie obowiązku meldunkowego. Powstaje w związku z tym pytanie o źródło informacji o osobach, które powinny się w nim znaleźć. Przede wszystkim należy wskazać konieczność utworzenia takiego rejestru przed dniem likwidacji obowiązku meldunkowego. Umożliwi to przeniesienie w sposób rzetelny danych z gminnych rejestrów wyborców do rejestru centralnego<sup>28</sup>. Wszystkie osoby, które uzyskają prawo do głosowania po tej dacie, nie będą ujęte – z racji braku obowiązku meldunkowego – automatycznie w tym rejestrze. Skąd zatem uzyskać dane „nowych” wyborców oraz tych, którzy zmieniają miejsce zamieszkania? Teoretycznie informacje o osobach, które osiągnęły wiek uprawniający do głosowania, można uzyskać

24 <http://www.osce.org/odihr/elections/poland/31217?download=true> [dostęp z 18.22.2014 r.].

25 <http://www.osce.org/pl/odihr/88684?download=true> [dostęp z 30.09.2014].

26 *Dyskusja panelowa: jak zmodernizować system wyborczy, by stał się „przyjazny” obywatelom?*, <http://www.isp.org.pl/files/11846280840463438001134052941.pdf> [dostęp z 30.09.2014].

27 Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., PKW.

28 Wprowadzenie powyższych zmian wiązałoby się z koniecznością uchwalenia przepisów przejściowych, stanowiących, że z dniem 1 stycznia 2014 r. osoby ujęte dotychczas w rejestrze wyborców są z mocy prawa ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym według znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego.

z rejestru PESEL. Z kolei dane osób pozbawianych prawa do głosowania mają obecnie obowiązek przekazywać sądy i Trybunał Stanu do urzędów gmin. Taki obowiązek mógłby zostać utrzymany z zastrzeżeniem zmiany adresata przekazania tych danych. Problem dotyczy jednak osób, które zmieniają miejsce zamieszkania. Należy bowiem zauważyć, że przy głosowaniu tradycyjnym rejestr, mimo że centralny, musiałby *de facto* być podzielony na rejestry gminne, dzięki którym mogłaby być ustalona lista osób uprawnionych do głosowania w danym lokalu wyborczym (obwodzie głosowania). Informacje takie nie byłyby potrzebne tylko w głosowaniu za pomocą maszyn wyborczych lub przez Internet, przy założeniu jednak, że wyborca posiadałby unikalny numer, za pomocą którego logowałby się do systemu, a po oddaniu głosu automatycznie byłby skreślany z ogólnopolskiego spisu wyborczego. W takim wypadku jego miejsce zamieszkania nie byłoby istotne. Natomiast oddanie głosu w jakimkolwiek obwodzie głosowania (za pomocą maszyn wyborczych) uniemożliwiłoby ponowienie tej czynności w innym obwodzie. Perspektywy takiego głosowania, zwłaszcza z całkowitym wyłączeniem głosowania tradycyjnego, są jednak odległe.

Czy oznacza to konieczność wprowadzenia wpisu do rejestru na wniosek, czy też istnieje możliwość zaczerpnięcia tych danych z innych rejestrów? Aktualne rejestry centralne nie dają takich możliwości, gdyż nie ujmują wszystkich potencjalnych wyborców. Kwestia ta dotyczy zresztą nie tylko wyborów. Warto przytoczyć tutaj apel Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, zwracający uwagę na to, że po likwidacji obowiązku meldunkowego nastąpi brak danych potrzebnych do ustalenia adresu do doręczeń pism w postępowaniach administracyjnym i sądowym. Sędziowie wskazują konieczność utworzenia „nowego rejestru obejmującego dane adresowe obywateli, które byłyby wykorzystywane na potrzeby wymienionych postępowań [administracyjnych i sądowych – przyp. MR]. Nie chodziłoby przy tym o adresy zameldowania lub stałego zamieszkania, ale adresy do doręczeń sądowych i »urzędowych«. W tym celu należałoby wykorzystać dotychczasowe zasoby informacji adresowych zawartych w likwidowanych rejestrach oraz zapewnić osobom fizycznym tzw. okres karencji, w którym powinny one dokonać aktualizacji tych adresów”<sup>29</sup>. Nawet w przypadku powstania takiego rejestru, nie będzie on jednak

29 Stanowisko SSP Iustitia w sprawie doręczeń po zniesieniu obowiązku meldunkowego, <http://www.iustitia.pl/opinie/722-stanowisko-ssp-iustitia-w-sprawie-doreczen-po-zniesieniu-obowiazku-meldunkowego> [dostęp z 30.09.2014].



adekwatny do rejestru wyborców, gdyż adres do doręczeń nie musi być tożsamy z adresem zameldowania czy stałego zamieszkiwania.

Wydaje się zatem, że jedynym rozwiązaniem jest to zaproponowane przez PKW – osoby, które chciałyby wziąć udział w wyborach, musiałyby złożyć wniosek o wpisanie do rejestru wyborców. Tutaj rodzi się kolejne pytanie o osoby, które zmieniają miejsce zamieszkania bez poinformowania o tym władz (po 1 stycznia 2016 roku nie będzie takiego obowiązku). W wyborach ogólnokrajowych mogą oni mieć utrudniony dostęp do głosowania, jednak z własnej winy. Problemem będą natomiast wybory samorządowe, w których uprawnionym do głosowania jest jedynie stały mieszkaniec danej jednostki samorządowej. Jak ustalić ten fakt? Trudno wyobrazić sobie, aby urzędnicy wyborczy weryfikowali każdorazowo, czy dana osoba wciąż jest stałym mieszkańcem jednostki. Czy oznacza to, że osoby, które na stałe zmieniły miejsce zamieszkania, będą mogły np. podczas wizyt rodzinnych brać udział w głosowaniu? Jest to istotne pytanie, gdyż w wyborach gminnych o wyborze decydują często pojedyncze głosy. W tym kontekście warto przytoczyć przykład Wielkiej Brytanii, gdzie każdorazowo przed wyborami listy osób zamieszkujących w danym gospodarstwie przekazuje gospodarz domu. Dodatkowo wyborca może sam dokonać zmiany w rejestrze poza rocznymi formularzami<sup>30</sup>. Zaletą tego systemu jest również zdjęcie obowiązku złożenia odpowiedniego wniosku, przynajmniej z niektórych mieszkańców chcących głosować w wyborach. System ten ma jednak i poważne wady, gdyż podawane informacje, mimo surowej kary pieniężnej, są często nieprawdziwe.

Likwidacja obowiązku meldunkowego stworzy trudność w ustaleniu podstawowego warunku wpisania do rejestru wyborców, tj. faktu stałego zamieszkiwania na terytorium danej gminy. W myśl art. 25 kodeksu cywilnego, miejscem stałego zamieszkania jest miejscowość, w której dana osoba faktycznie przebywa z zamiarem stałego pobytu. Stałe zamieszkanie jest więc związane z faktem pobytu i z okolicznościami świadczącymi, że w miejscu pobytu koncentrują się ważne interesy życiowe, majątkowe i inne danej osoby. W rzeczywistości jednak urzędy gmin ciągle przywiązują dużą wagę do faktu zameldowania, mimo że nie jest on równoznaczny z faktem stałego zamieszkiwania. Przykładem może być Urząd Gminy Nowy Dwór Mazowiecki, który wymaga, aby osoba ubiegająca się

30 K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii, Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2009, s. 57.

o wpisanie do stałego rejestru wyborców, mająca jednocześnie aktualne zameldowanie na pobyt czasowy, wyjaśniała rozbieżności między zadeklarowanym w zgłoszeniu meldunkowym pobytem czasowym a deklarowanym stałym pobytem we wniosku o wpisanie do rejestru wyborców<sup>31</sup>.

Wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców pozwoliłoby rozwiązać przynajmniej część wymienionych utrudnień.

Na marginesie należy zauważyć, że kłopoty związane z likwidacją obowiązku meldunkowego rozciągają się również na inne elementy procedury wyborczej. Jednym z nich jest ustalanie liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym w wyborach samorządowych, gdyż podstawą podziału jest obecnie rejestr wyborców, który w zasadzie powinien się pokrywać z liczbą mieszkańców (Kodeks wyborczy stanowi o liczbie mieszkańców jako podstawie podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze). Jeśli zostanie przyjęty wnioskowy tryb wpisania do rejestru wyborców, to nie wszyscy mieszkańcy będą się w nim znajdować. Inny problem dotyczy wypaczonej frekwencji wyborczej, która uległaby sztucznemu zwiększeniu, gdyż liczona byłaby od liczby wyborców, którzy zarejestrowali się z własnej woli, zapewne z zamiarem udania się na wybory. W ten sposób progi frekwencyjne określone w ustawie o referendum ogólnokrajowym oraz w ustawie o referendum lokalnym stałyby się nieadekwatne do nowej sytuacji. Być może najważniejszy skutek dotyczy jednak wymiaru politycznego, gdyż na likwidacji obowiązku meldunkowego i wprowadzeniu trybu wnioskowego pewne opcje polityczne mogą zyskać, a inne stracić (zapewne te bazujące na elektoracie wiejskim i niższych warstwach społecznych).

Podsumowując tę część rozważań, można wskazać dwie podstawowe korzyści, jakie przyniosłoby utworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców:

- ▶ wyeliminowanie przypadków wielokrotnego głosowania,
- ▶ wprowadzenie ułatwień dla wyborców, szczególnie przez stworzenie bazy do wprowadzenia głosowania elektronicznego, a nawet głosowania przez Internet.

Pierwsza z wymienionych korzyści, możliwość wielokrotnego głosowania, w rzeczywistości występuje bardzo rzadko, gdyż najczęściej wyborcy po prostu nie wiedzą, że znajdują się np. w dwóch spisach wyborców i że mogą oddać dwa ważne głosy w jednych wyborach. Stworzenie cen-

31 <http://bip.nowydwormaz.pl/public/?id=128662> [dostęp z 30.09.2014].

tralnego elektronicznego rejestru wyborców byłoby więc bardzo ważną gwarancją formalnego przestrzegania zasady równości. Stanie się tak wówczas, gdy wszystkie dane dotyczące wyborców mających prawo do głosowania umieszczone zostaną w jednym systemie. Tylko bowiem system pełny, w którym znajdują się wszyscy wyborcy posiadający prawo do głosowania, może uchronić przed wielokrotną rejestracją. To pozwoli na zlikwidowanie obowiązującego, a nieprzystającego do współczesności, systemu wymiany informacji między gminami. W takim przypadku konieczne byłoby więc także utworzenie stałego rejestru wyborców przebywających za granicą.

Dużo bardziej znacząca wydaje się druga korzyść, czyli wprowadzenie usprawnień w głosowaniu. Takie ułatwienia dla wyborców stanowiłyby bowiem gwarancję przestrzegania zasady powszechności, która obecnie, przy coraz niższej partycypacji wyborczej, wydaje się najważniejszą zasadą prawa wyborczego.

### Perspektywy reform prawa wyborczego po wprowadzeniu centralnego elektronicznego rejestru wyborców

Wprowadzenie centralnego rejestru wyborców może stanowić doskonałą bazę do stopniowego wprowadzania nowych rozwiązań ułatwiających wyborcom oddanie głosu.

Wskażemy cztery etapy reform prawa wyborczego możliwe do przeprowadzenia po uruchomieniu centralnego elektronicznego rejestru wyborców, mające ułatwić wyborcom oddawanie głosu.

#### Umożliwienie przepisania się pomiędzy rejestrami wyborców za pośrednictwem Internetu

Wobec niskiej dostępności elektronicznego podpisu proponuje się przydzielenie każdemu wyborcy indywidualnego numeru wyborcy (INW), którego używałby nie tylko podczas czynności rejestracyjnych, ale także we wszelkich procedurach wyborczych. Można by na przykład wprowadzić wymóg podawania INW zamiast numeru PESEL przy składaniu podpisu pod listami kandydatów lub pod kandydaturą. Numer taki mógłby być nadawany na stałe lub przed każdymi wyborami i wysyłany np. wraz z indywidualnym zawiadomieniem o wyborach. Używając tego numeru, wyborca mógłby swobodnie przenosić swoje dane za pośrednictwem Inter-

netu w wyznaczonym terminie przed wyborami, przed wyborami ogólnokrajowymi – między wszystkimi rejestrami gminnymi, a przed wyborami samorządowymi mogłaby istnieć możliwość zmiany miejsca wpisu do rejestru wyborców. Planowana likwidacja obowiązku meldunkowego pozwoli bowiem wyborcom również na swobodne umieszczanie swoich danych w rejestrze wyborców w okręgu wyborczym, w którym chcą głosować. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami, osoba stale zamieszkująca na danym obszarze ma prawo kandydować w dowolnym okręgu wyborczym, podczas gdy wyborca nie może głosować w dowolnym okręgu. Taki brak konsekwencji budzi liczne wątpliwości, a przyczyn należy upatrywać tylko w trudnościach technicznych. Warto się nawet zastanowić nad umożliwieniem wyborcom wpisania się pod różnymi adresami (po likwidacji obowiązku meldunkowego należałoby raczej przypisywać wyborców od razu do obwodu głosowania lub konkretnego lokalu) w wyborach do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa. Wyborca powinien mieć jak największą swobodę dostosowania miejsca oddania głosu do swoich potrzeb, a co za tym idzie – swobodę w wyborze kandydatów, gdyż sprzyja to zwiększonej partycypacji.

#### Umożliwienie oddania głosu za pomocą tradycyjnej karty do głosowania, ale w dowolnym lokalu wyborczym

Głosowanie tradycyjne, tj. za pomocą kart do głosowania, ale z możliwością oddania głosu w dowolnym miejscu obszaru wyborczego (tzn. terytorium, na którym odbywają się wybory do danego organu) zapewni centralny elektroniczny rejestr wyborczy wówczas, gdy będzie przepływał danych między wszystkimi lokalami wyborczymi. Należy przywołać w tym miejscu nową ustawę o dowodach osobistych<sup>32</sup>. Jednym z podstawowych jej założeń jest wprowadzenie nowego dowodu osobistego, a przez to „[...] zapewnienie obywatelowi możliwości posługiwania się dowodem osobistym w celu składania podpisu osobistego, pozwalającego na dokonywanie czynności prawnych w drodze elektronicznej w podmiotach publicznych”<sup>33</sup>. Nowy dowód osobisty w warstwie elektronicznej zawierać będzie bowiem dane służące do składania podpisu osobistego, opatrzonego odpowiednim certyfikatem. Jednocześnie w art. 16 ustawy wprowa-

32 Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, Dz. U. z 2010 r. Nr 167, poz. 1131 ze zm.

33 Uzasadnienie do projektu ustawy o dowodach osobistych, s. 4, druk sejmowy nr 2917.

dzono domniemanie, wzorowane na rozwiązaniu przewidzianym w art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym, równoważności elektronicznego podpisu osobistego z podpisem własnoręcznym pod dokumentem w postaci papierowej. Oznacza to, że nowe dowody osobiste wspólnie z centralnym elektronicznym rejestrem wyborców mogłyby być podstawą do oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym. Konieczne byłoby jednak w takim wypadku wyposażenie lokali wyborczych w sprzęt do elektronicznego przesyłu danych. Mogłoby to być np. terminal podobny do używanego w sklepach do obsługi kart płatniczych. Po umieszczeniu dowodu w terminalu i akceptacji z bazy centralnego rejestru, że wyborca posiada prawo do głosowania i został wykreślony z elektronicznego spisu, wyborcy wydawana byłaby karta do głosowania, a dalej procedura odbywałaby się już według tradycyjnych zasad. Oczywiście, do głosowania dopuszczone byłyby tylko te osoby, których dane w dowodzie zgadzają się ze stanem faktycznym, a weryfikacja dokonywana byłaby tradycyjnie przez komisję wyborczą. Niestety, ustawa o dowodach osobistych przewiduje, że nowe dowody będą wydawane dopiero od 1 stycznia 2015 roku, przy czym stare zachowają ważność do czasu upływu terminu ich ważności. Wynika z tego, że nowe dowody osobiste będą mieli wszyscy wyborcy dopiero za 10 lat. To oznacza, że dopiero wtedy będzie okazja do skorzystania z opisanej procedury głosowania, gdyż – jak już wspomniano – tylko pełna wymiana danych pozwoli na wprowadzenie udogodnienia w postaci głosowania w dowolnym miejscu kraju bez niebezpieczeństwa jego wielokrotności. Wypada zatem wyrazić nadzieję, że zakładany 10-letni okres przejściowy zostanie skrócony. Umożliwienie oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym stanowiłoby bowiem ogromne udogodnienie dla osób często podróżujących, które w czasie krótkiego, zwykle kilkunastogodzinnego głosowania, nie znajdują się w bezpośredniej bliskości lokalu wyborczego. Muszą wówczas wybrać między kontynuowaniem swojego wypoczynku czy załatwianiem spraw rodzinnych albo zawodowych a dopełnieniem „obywatelskiego obowiązku”. Niestety, coraz częściej wybierane jest to pierwsze wyjście. Ma na to wpływ również słaba dostępność do lokali wyborczych. Nierzadko zdarza się bowiem, że są one źle rozlokowane, że wielu wyborców jest przypisanych do lokalu wyborczego, do którego mają o wiele dalej niż do innego obwodu. Co prawda, istnieje zawsze możliwość dopisania się do rejestru wyborców czy do spisu, lecz dopełnienie formalności jest zwykle bardziej uciążliwe (tylko część gmin pozwala na

dopisanie się do spisu wyborców za pośrednictwem platformy ePUAP) niż przebycie dłuższej drogi do obwodu w dniu głosowania. Jak wspomniano, formalności te tylko niektóre gminy załatwiają przez Internet, najczęściej jednak trzeba udać się do urzędu gminy umiejscowionego zwykle dalej niż lokal wyborczy. Gdyby przyjąć przedstawiane tutaj rozwiązania, informacja o tym, że konkretna osoba już zagłosowała, trafiłaby do centralnego rejestru elektronicznego, co udaremniłoby jej oddanie głosu w innym lokalu wyborczym. Rejestr taki byłby szczególnie przydatny podczas wyborów, w których cały obszar wyborczy stanowi jednocześnie jeden okręg wyborczy – wybory prezydenckie. W takiej sytuacji, na przykład, wyborca ze Szczecina mógłby swobodnie oddać głos w Rzeszowie.

Zalety płynące z wprowadzenia takiej procedury głosowania byłyby zatem znaczne. Jej wdrożenie definitywnie wyeliminowałoby przypadki podwójnego głosowania bez konieczności sporządzania oddzielnych spisów wyborców, do których trzeba by się dopisywać lub pobierać zaświadczenia o prawie do głosowania. Ułatwiłoby to z pewnością udział w wyborach, gdyż nie wymagałoby takiego zaangażowania, jak aktualnie obowiązujące metody pozwalające na głosowanie poza miejscem zamieszkania, i niewątpliwie sprzyjałoby zwiększeniu partycypacji wyborczej. Należy jednak zauważyć, że w przypadku umożliwienia dopisania się do rejestru przez Internet wciąż istniałyby pewne trudności wynikające przede wszystkim z ograniczonego dostępu do Internetu<sup>34</sup>. Jednak po wdrożeniu drugiego etapu reform wyborca będzie mógł udać się do dowolnego najbliższego mu lokalu wyborczego, aby zagłosować.

#### Obsługa procedury głosowania za pomocą środków elektronicznych<sup>35</sup> umieszczonych w lokalu wyborczym (e-voting, głosowanie elektroniczne)

Jak można wykorzystać elektroniczne urny wyborcze, zwane również głosomatami? Procedura głosowania z ich użyciem polegałaby na wciśnięciu odpowiedniego przycisku na głosomacie, czyli byłaby całkowicie inna od tradycyjnego głosowania, nie sprowadzałaby się do postawienia znaku „x” przy preferowanej opcji. Podobnie jak w drugim etapie, konieczne

34 Najnowsze dane Komisji Europejskiej pokazują, że Polska jest na 8. miejscu w UE pod względem wykorzystania Internetu powyżej 30 Mb/s. Natomiast dostęp do Internetu stacjonarnego (podstawowego) ma obecnie 88% gospodarstw domowych; <http://www.spidersweb.pl/2014/06/internet-w-polsce.html> [dostęp z 18.11. 2014 r.].

35 Głosowanie elektroniczne wprowadzono już kilkanaście lat temu w Brazylii i Paragwaju; zob. R. Dendia, *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju*, „Przegląd Sejmowy” 2003 nr 5, s. 149–157.

będzie posiadanie elektronicznej karty (np. dowodu osobistego z elektronicznym zapisem danych), której umieszczenie w głosowaniu umożliwi oddanie głosu. Takie wybory praktykowane są już w wielu państwach, choć najczęściej jest to jedynie testowane na niewielkim obszarze wyborczym (np. w Finlandii, Wielkiej Brytanii), nie wszędzie cały system jest na tyle z informatyzowany, aby umożliwiał wyborcy oddanie głosu w dowolnym lokalu wyborczym.

We wprowadzeniu tego typu głosowania elektronicznego z wykorzystaniem centralnego elektronicznego rejestru wyborców można upatrywać wielu pozytywów:

- ▶ uniemożliwienie oszustw i manipulacji, jak np. odsprzedawania kart do głosowania, nadużyć członków obwodowych komisji wyborczych; oszustwa wyborcze staną się trudniejsze i bardziej skomplikowane pod względem technicznym;
- ▶ zmniejszenie liczby członków obwodowych komisji wyborczych w związku ze zmniejszeniem zadań, którymi będą obciążone;
- ▶ umożliwienie wyborcom szybszego oddania głosu (jak pokazuje przykład wyborów z zastosowaniem elektronicznych urn wyborczych, nie powinno to trwać dłużej niż 25 sekund);
- ▶ niemożność oddania nieważnego głosu;
- ▶ zmniejszenie absencji wyborczej – wyborcy są ciekawi nowego sposobu głosowania i tłumnie odwiedzają lokale wyborcze podczas pierwszego głosowania z wykorzystaniem nowego rozwiązania;
- ▶ członkowie komisji wyborczych mogliby pracować krócej i w bardziej dogodnej porze dzięki elektronicznemu systemowi przeliczania głosów;
- ▶ informacja o wynikach głosowania byłaby szybciej podawana.

Wykorzystanie na wszystkich etapach procedury głosowania środków elektronicznych nie stworzy istotnych dodatkowych ułatwień wyborcom w porównaniu z drugim etapem reformy, stanowić natomiast będzie istotne ułatwienie dla administracji obsługującej wybory oraz przy ustalaniu wyników.

### Głosowanie przez Internet (e-voting)

Wreszcie ostatni możliwy etap reformy sposobu głosowania, którego podstawę stworzy centralny elektroniczny rejestr wyborców – głosowanie

za pośrednictwem Internetu z komputera domowego, które z powodu zapewnienia wyborcom wygody (szybki i sprawny sposób oddania głosu) i mobilności (możliwość oddania głosu z każdego miejsca) jest optymalną procedurą głosowania<sup>36</sup>. Prowadzone są próby tej formy głosowania w niektórych państwach (na największą skalę w Estonii), wciąż jednak uwiadaczniają się znaczne ułomności, które sprawiają, że przynajmniej w Polsce wprowadzenie tego systemu stanowi wciąż odległą perspektywę.

\* \* \*

Zalety wprowadzenia centralnego elektronicznego rejestru wyborców oprócz wyżej wymienionych, sięgają jednak dużo dalej i mogą się przyczynić do usprawnienia funkcjonowania wielu innych – dotychczas kulejących – instytucji prawa wyborczego.

Jedną z nich jest instytucja zbierania podpisów poparcia pod listami kandydatów. Problemem jest weryfikacja zebranych podpisów. Dotąd weryfikacją obarczane są okręgowe komisje wyborcze (wybory i referenda ogólnokrajowe) oraz terytorialne komisje wyborcze (wybory samorządowe i referenda lokalne). O ile w przypadku wyborów lokalnych istnieje obowiązek zebrania niewielkiej liczby podpisów, co znacznie ułatwia pracę komisjom wyborczym (które dodatkowo dzięki znajomości mieszkańców danej jednostki – przynajmniej w mniejszych gminach – są w stanie wychwycić „wadliwe” podpisy), o tyle sędziowie wchodzący w skład komisji okręgowych, obciążeni dużo większą liczbą podpisów do zweryfikowania, nie są w stanie zrobić tego rzetelnie.

Sprawdzanie poprawności podpisów poparcia i danych wyborców jest pobieżne i z reguły obejmuje kontrolę, czy na listach zostały zamieszczone wszystkie wymagane dane wyborców (imiona, nazwisko, PESEL, adres zamieszkania, podpis) i czy są kompletne. Brak czytelnych i skutecznych procedur umożliwiających dokładne sprawdzenie, czy dany wyborca rzeczywiście mieszka na stałe na terenie okręgu wyborczego (a bardzo powszechne jest zbieranie podpisów poparcia wśród studentów, czyli osób zameldowanych jedynie na pobyt czasowy) oraz czy jest w ogóle wyborcą. W ogromnej części, wobec braku środków skutecznej weryfikacji, decyzja o zaliczeniu podpisu i danych jako prawidłowe jest uznaniowa.

36 M.N. Konopka, *Elektroniczna urna*, s. 7 <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12066058070.pdf> [dostęp z 30.09.2014].



Zgodnie z KW, dopiero w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych osób wymienionych w wykazie bądź wiarygodności podpisów okręgowa komisja wyborcza w terminie 3 dni sprawdza dane bądź wiarygodność podpisów na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, w tym rejestru wyborców i urzędowych rejestrów mieszkańców, w miarę potrzeby również na podstawie wyjaśnień samych wyborców (art. 217 KW). Tryb ten stosowany jest jednak niezwykle rzadko, zatrzymuje bowiem całą procedurę rejestracji listy i wiąże się z problemami organizacyjnymi.

Stworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców umożliwi natomiast prostą i skuteczną weryfikację prawdziwości danych. Jeśli dodatkowo na komitety wyborcze, zbierające podpisy, nałożony zostanie obowiązek przedłożenia oprócz papierowej wersji list poparcia z podpisanymi również wersji elektronicznej (zawierającej dane osób, które podpisały się na liście), weryfikacja prawdziwości danych mogłaby być dokonywana automatycznie, a zatem byłaby pełna, a nie tylko wyrzutowa.

Utworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców umożliwi również likwidację instytucji zaświadczeń o prawie do głosowania oraz spisów wyborców. Obie stanowią gwarancję zasady powszechności prawa wyborczego<sup>37</sup>. Obecnie zasadność utrzymywania spisów wyborców (oprócz wskazanych wcześniej rozbieżności między kręgiem osób ujętych w rejestrze wyborców a uprawnionymi do głosowania w danych wyborach) wynika z konieczności umożliwienia oddania głosu wyborcom zmieniającym czasowo miejsce pobytu na krótko przed wyborami. Osoby takie, co zrozumiałe, nie chcą wpisywać się do gminnego rejestru wyborców w miejscu pobytu, gdyż skutkowałoby to usunięciem ich z rejestru w miejscu stałego zamieszkania, a chcą one jedynie zagłosować tam, gdzie znajdują się w czasie danych wyborów. Brak elektronicznej techniki wymiany danych powoduje, że konieczne jest utrzymywanie instytucji spisów wyborców oraz zaświadczeń o prawie do głosowania, które umożliwiają takim osobom głosowanie w wyborach z zachowaniem możliwości oddania głosu w kolejnych wyborach w miejscu stałego zamieszkania.

Taki system generuje koszty, ale również pomyłki skutkujące podwójnym głosowaniem lub, co gorsza, wyeliminowaniem z aktu głosowania. Utworzenie rejestru elektronicznego pozwoli pominąć tę procedurę, skoro informacje będą stale przepływały między rejestrami, a każdy wyborca w określonym czasie przed wyborami będzie mógł się przerejestrować.

37 K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, op. cit., s. 213–252.

Odpowiednie zaprogramowanie systemu obsługującego elektroniczny rejestr wyborców umożliwi natomiast generowanie wydruku z rejestru listy wyborców, uprawniającego do głosowania w konkretnych wyborach i w konkretnym obwodzie.

Warto też wskazać, że centralny rejestr wyborców mógłby się przyczynić do wzmocnienia gwarancji zasady równości materialnej przez wprowadzenie – jako kryterium rozdziału mandatów między okręgi wyborcze – liczby zarejestrowanych wyborców. Należy zauważyć, że dane z rejestru byłyby dostępne na bieżąco, podczas gdy obecnie – kiedy kryterium jest liczba mieszkańców – można polegać na rzetelnych danych ze spisu ludności organizowanego co 10 lat lub też posiłkować się szacunkowymi danymi GUS. Warto zauważyć, że kryterium liczby zarejestrowanych wyborców dopuszcza Kodeks Dobrej Praktyki Wyborczej (pkt I.2.2.1)<sup>38</sup> wydany przez komisję wenecką, organ Rady Europy specjalizujący się w doskonaleniu procedur wyborczych.

Rozważenia wymaga również to, który podmiot powinien być administratorem rejestru. Czy ma to być Państwowa Komisja Wyborcza, czy może Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji? W tym zakresie poszczególne państwa przyjmują różne rozwiązania: czasem jest to centralny organ władz<sup>39</sup>, czasem samodzielny organ zarządzający wyborami<sup>40</sup>, a bywa również, że administrowaniem zajmują się organy regionalne i lokalne<sup>41</sup>. Warto w tym miejscu przywołać Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie prawnych, praktycznych i technicznych standardów głosowania elektronicznego<sup>42</sup>, które stanowią w pkt 32 zał. II, że jedynie osoby powołane przez organy wyborcze powinny mieć dostęp do centralnej infrastruktury, serwerów i danych elektronicznych. W tym przypadku za dane elektroniczne można uznać elektroniczny rejestr wyborców, który mógłby stanowić podstawę przeprowadzania wyborów i referendum elektronicznych. Wymienione zalecenie, a także dyspozycja art. 157 § 1 KW stanowiącego, iż PKW jest stałym najwyższym organem właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów, przemawia za tym, aby to PKW sprawowała

38 [http://www.pkw.gov.pl/gallery/69/15/69153/Kodeks\\_Dobrej\\_Praktyki\\_w\\_Sprawach\\_Wyborczych.pdf](http://www.pkw.gov.pl/gallery/69/15/69153/Kodeks_Dobrej_Praktyki_w_Sprawach_Wyborczych.pdf), s. 18 [dostęp z 30.09.2014].

39 Np. Bułgaria, Egipt, Finlandia, Norwegia.

40 Np. Argentyna, Australia, Brazylia, Grecja.

41 Np. Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja; D. Dziewulok, M. Pol, *Centralny rejestr...*, op. cit., s. 2.

42 [http://www.pkw.gov.pl/gallery/69/14/69149/Zalecenia\\_Komitetu\\_Ministrow\\_w\\_sprawie\\_prawnych\\_operacyjnych\\_i\\_techicznych\\_standardow\\_glosowania\\_elektronicznego.pdf](http://www.pkw.gov.pl/gallery/69/14/69149/Zalecenia_Komitetu_Ministrow_w_sprawie_prawnych_operacyjnych_i_techicznych_standardow_glosowania_elektronicznego.pdf) [dostęp z 30.09.2014].

pieczę nad elektronicznym rejestrem wyborców. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 160 § 1 pkt. 2 KW, to Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje czynności wynikające ze sprawowania nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowania go, a zatem powierzenie PKW prowadzenia rejestru wyborców centralnego rejestru wyborców dałoby jej doskonały instrument kontrolny rejestrów gminnych.

Centralny elektroniczny rejestr wyborców powinien być dostępny na stronie internetowej PKW. Każdy wyborca powinien mieć dostęp do rejestru. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości przerejestrowywania się wyborcy z jednego rejestru gminnego do innego za pośrednictwem Internetu. Warto zauważyć, że w Australii i Danii uaktualnienie rejestru wyborców następuje na podstawie zgłoszeń przez Internet. Konieczne byłoby także przydzielenie każdemu wyborcy numeru identyfikacyjnego, który umożliwiałby dostęp do swoich danych (mógłby to być wspomniany już Indywidualny Numer Wyborcy).

Oczywiście, bardzo ważnym czynnikiem, decydującym o wprowadzeniu rejestru elektronicznego, są koszty. W 2005 roku szacowano je na 1,6 mln zł, podczas gdy w 2009 roku na 2,4 mln zł, oceniając dodatkowo roczne koszty jego utrzymania na 2,2 mln zł. Żadna z tych kwot nie jest wielka, jeśli porównać ją z wydatkami, jakie poniósł budżet państwa na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do sejmu i senatu z 21 października 2007 roku – ponad 100 mln zł<sup>43</sup>. Dla porównania, koszt wdrożenia elektronicznego centralnego rejestru wyborców w Bośni i Hercegowinie wyniósł 1 050 000 euro<sup>44</sup>.

## Podsumowanie

Wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców w związku z postępującymi przemianami społecznymi i rozwojem technologii elektronicznych wydaje się konieczne. Rejestr taki powinien zostać utworzony na bazie obecnie funkcjonujących rejestrów gminnych, które od tej pory byłyby prowadzone jedynie w formie elektronicznej. Rejestry

43 Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 9 października 2011 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, [http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012\\_03/09bb353c6ed1c8575bc0d77a2acf880d.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_03/09bb353c6ed1c8575bc0d77a2acf880d.pdf) [dostęp z 30.09.2014].

44 D. Dziewulok, M. Pol, *Centralny rejestr...*, op. cit., s. 3.

centralny i gminne musiałyby być kompatybilne i opierać się na wzajemnej wymianie danych i spójnej aktualizacji.

W wymiarze społecznym utworzenie takiego rejestru może służyć osiągnięciu dwóch celów, bardzo ważnych w każdej demokracji. Pierwszym jest zagwarantowanie, że każdy wyborca będzie dysponował taką samą liczbą głosów – ten cel zostanie osiągnięty w momencie utworzenia rejestru. Drugim jest umożliwienie każdemu wyborcy oddania głosu w dowolnym lokalu obwodowej komisji wyborczej – ten jest dużo trudniejszy do realizacji, wymaga bowiem wyposażenia lokali wyborczych w sprzęt komputerowy i odpowiednio zaprogramowany system. Procedura ta polegać miałaby na tym, że przed wydaniem wyborcy karty do głosowania w systemie zaznaczano by, że oddał on już głos, dzięki czemu nie mógłby zagłosować w żadnym innym lokalu wyborczym.

Utworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców niesie ze sobą wiele zalet, takich jak:

- ▶ wzmocnienie zasady powszechności i równości prawa wyborczego,
- ▶ zwiększenie dostępności rejestru wyborców,
- ▶ umożliwienie weryfikacji list podpisów wymaganych do rejestracji listy kandydatów (kandydata) w wyborach,
- ▶ umożliwienie likwidacji instytucji spisów wyborców oraz zaświadczeń o prawie do głosowania, co współcześnie wydaje się koniecznością. Rejestr taki, z jednej strony, usprawni funkcjonowanie wielu instytucji obowiązującego prawa wyborczego, a z drugiej strony, stanowić będzie bazę kolejnych reform, umożliwiając wprowadzenie głosowania elektronicznego i głosowania za pośrednictwem Internetu.

Uchwalenie niedawno ustawy o dowodach osobistych oraz ustawy o ewidencji ludności, których przepisy wejdą w życie w najbliższym czasie, daje okazję do przeprowadzenia poważnych reform prawa wyborczego, a w szczególności – procedur głosowania. Warunkiem koniecznym jest jednak utworzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców.





## GŁOS NA „ŻADNEGO Z POWYŻSZYCH” W PRAKTYCE WYBORCZEJ NIEKTÓRYCH PAŃSTW. PRZESŁANKI I KONSEKWENCJE GŁOSOWANIA NEGATYWNEGO

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu techniki głosowania stosowanej w niektórych systemach wyborczych na świecie. Daje ona możliwość oddawania głosu **na żadnego z kandydatów** lub **przeciw wszystkim kandydatom**. Niezależnie od stosowanej terminologii główną zasadą jest tu uchylenie się od wyboru spośród kandydatur przedstawionych na karcie do głosowania w sposób sankcjonowany przez prawo wyborcze.

Tego rodzaju technika oddawania głosu zbliżona jest swoją filozofią do głosowania negatywnego, polegającego na tym, że na karcie wyborczej zakreśla się osoby, na które nie chce się oddać głosu<sup>1</sup>. Głosowanie „na żadnego z kandydatów” oznacza oddanie pojedynczego głosu, w którym wyborca zakreśla tylko jedną kratkę, dając wyraz dezaprobaty wobec wszystkich kandydatur. Nie wpływa to bezpośrednio na wynik wyborczy pojedynczych kandydatów czy listy, ale w niektórych państwach ma potencjalny wpływ na końcowy rezultat wyborów. Źródłem największych kontrowersji towarzyszących propozycjom wprowadzania do systemów wyborczych głosowania „przeciw wszystkim” jest właśnie jego wiążący charakter i konsekwencje, jakie ma to rozwiązanie dla legitymizacji demokratycznie wybranych władz.

Czynne prawo wyborcze, przysługujące obywatelom żyjącym we współczesnych demokracjach, zajmuje szczególne miejsce w katalogu praw obywatelskich. Historia doświadczeń państw demokratycznych z powszechnym prawem wyborczym pokazuje, że ludzie najchętniej korzystali z tego prawa w chwili jego wprowadzania, w późniejszym czasie zainteresowanie obywateli wyborami z reguły malało<sup>2</sup>. Wśród wielu możliwych przyczyn takiego stanu rzeczy wskazuje się także na niedoskonałość podstawowego narzędzia wyborcy, jakim jest karta do głosowania. Zwolennicy takiego poglądu argumentują, że konieczność dokonania wyboru spośród zgłoszonych kandydatur uniemożliwia pewnej grupie

1 Zob. *Głosowanie negatywne* [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, B. Michalak (red.), A. Sokala, Warszawa 2010, s. 42.

2 G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 141.

obywateli, odrzucających przedstawioną ofertę wyborczą, realizację prawa do uczestnictwa w głosowaniu. Celem zwolenników owej tezy jest dopuszczenie takiego udziału w wyborach, który pozwalałby członkom społeczeństwa wyrazić dezaprobatę wobec zgłoszonych kandydatur, interpretowaną czasem jako obywatelskie wotum nieufności wobec całej klasy rządzącej. To bardziej wymowna forma protestu niż absencja wyborcza, z reguły wymaga bowiem od wyborcy podjęcia wysiłku zarejestrowania się na liście uprawnionych do głosowania i stawienia się w lokalu wyborczym.

### Metody i formy głosowania negatywnego

Możliwość oddania przez wyborcę głosu „przeciw wszystkim kandydatom”, która w niniejszym opracowaniu określana będzie akronimem NOTA, oznaczającym „żaden z powyższych” (ang. *none of the above*), w rzeczywistości jest dopuszczalna w różnych formach i na świecie wykorzystuje się ją w różnych wariantach. Może być dodatkową opcją do zaznaczenia, umieszczoną na karcie wyborczej lub elektronicznej maszynie do głosowania (ang. EVM – *electronic voting machine*), bądź też czystą kartą, którą wyborca wrzuca do urny zamiast arkusza z nazwiskami kandydatów (zob. tabela 1). Te ostatnie głosy nazywa się „białymi” (ang. *white*) lub „pustymi” (ang. *blank*). Głosowanie na „żadnego z powyższych” stosowane jest też w referendach i wyborach do organów ponadnarodowych (takich jak Parlament Europejski czy Parlament Andyjski, organ Wspólnoty Andyjskiej).

Odmianą głosowania negatywnego są głosy oddawane na fikcyjnego lub prawdziwego kandydata, którego nazwisko nie zostało umieszczone na karcie wyborczej, poprzez jego dopisanie (ang. *write-in votes*). Tę możliwość mają obywatele w większości stanów USA. Takie głosy są w zależności od stanu, sumowane i podawane łącznie lub oddzielnie dla poszczególnych nazwisk dopisanych do listy kandydatur. Tylko głosy oddane na osoby, które wcześniej wypełniły deklarację o kandydowaniu, liczą się jako ważne<sup>3</sup>. W Szwecji w ten sposób może być wybrany jedynie kandydat, który jest już członkiem partii politycznej<sup>4</sup>.

3 D. Kimball, Ch. Owens, K. Keeney, *Unrecorded Votes and Political Representation*, in: *Counting Votes: Lessons from the 2000 Presidential Election in Florida*, ed. R. Watson, Florida 2004, s. 5–6, <http://www.umsl.edu/~kimball/unrep.pdf> [dostęp z 15.10.2014].

4 *Protest Votes in Europe. Legal Memorandum*, January 2014, <http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Protest-Votes-Memo-January-2014.pdf> [dostęp z 12.11.2014].

Państwo	Metoda głosowania	Forma głosu negatywnego
Belgia	elektroniczna	NOTA
Francja	elektroniczna	NOTA
Indie	elektroniczna	NOTA
Bangladesz	karta wyborcza	NOTA
Brazylia	karta wyborcza	NOTA
Chile	karta wyborcza	NOTA
Grecja	karta wyborcza	NOTA
Stan Nevada, USA	karta wyborcza	NOTA
Finlandia	karta wyborcza	pusty głos i (lub) opcja <i>write-in</i>
Szwecja	karta wyborcza	pusty głos i (lub) opcja <i>write-in</i>
USA	w zależności od stanu: metoda elektroniczna lub karta wyborcza	pusty głos i (lub) opcja <i>write-in</i>
Hiszpania	karta wyborcza	pusty głos
Kolumbia	karta wyborcza	pusty głos

Tabela 1.  
Metody i formy głosowania  
negatywnego na świecie

Źródło: Opracowano na podstawie: Writ petition (civil) no. 161 of 2004: People's Union for Civil Liberties & Anr. vs Union of India & Anr, s. 47–48, <http://judis.nic.in/supremecourt/imgs1.aspx?filename=40835> [dostęp z 12.10.2014]

## Możliwe konsekwencje głosowania negatywnego

W analizie konsekwencji głosowania negatywnego należy wyróżnić dwa przyjęte na świecie warianty określające jego oddziaływanie na wynik procesu wyborczego.

W pierwszym przypadku akt głosowania NOTA podnosi wskaźnik frekwencji wyborczej, nie ma jednak wpływu na końcowy rezultat wyborów. Taki głos jest uznawany za nieważny i nie bierze się go pod uwagę przy przeliczaniu wyniku głosowania na mandaty. Wariant ten spełnia oczekiwania wyborców, którzy chcą uczestniczyć w głosowaniu i jednocześnie wyrazić swoje negatywne stanowisko wobec wszystkich kandydatów. Niemniej ich głos protestu ma jedynie symboliczne znaczenie i pozostaje bezskuteczny.

Najczęściej głosy NOTA odnotowuje się w protokole oddzielnie i podaje się do wiadomości publicznej w podsumowaniu wyników wyborów. Taka informacja może służyć jako punkt odniesienia w dyskusjach nad legitymizacją władzy czy stopniem alienacji wyborczej. Do niedawna we Francji głosy białe (fr. *vote blanc*) były włączane do głosów nieważnych (fr. *vote nul*) – razem z nimi zliczane i ogłaszane<sup>5</sup>. Takie rozwiązanie rodzi

<sup>5</sup> W 2013 roku francuskie Zgromadzenie Narodowe zdecydowało o wprowadzeniu przepisu, który nakazuje oddzielać w protokole karty puste od nieważnych: *L'Assemblée nationale reconnaît le vote blanc... après les municipales*, „La Dépêche”, on line, <http://www.ladepeche.fr/article/2013/11/28/1762979-l-assemblee-nationale-reconnait-le-vote-blanc-apres-les-municipales.html> [dostęp z 16.10.2014].



duże problemy interpretacyjne, ponieważ trudniej jest wywnioskować, czy oddanie nieważnego głosu to wynik pomyłki wyborcy w określaniu nazwisk kandydatów, czy może jego celowe działanie.

Możliwość skorzystania z tego wariantu głosowania nabiera jednak większego znaczenia w państwach, które wprowadziły przymus wyborczy, takich jak Belgia, Grecja czy kraje Ameryki Łacińskiej. Oddanie pustego głosu wobec konieczności zagłosowania, a właściwie obowiązku stawienia się w lokalu wyborczym, pozostaje wówczas jedyną legalną drogą uchylecia się od udzielenia poparcia kandydatom startującym w wyborach. Studia nad systemami wyborczymi na świecie potwierdzają, że obowiązkowe głosowanie sprzyja pojawianiu się większej liczby głosów pustych<sup>6</sup>. Nie wszędzie jednak jest to regułą. Na przykład w Grecji odsetek głosów białych nie przekracza zazwyczaj 1%, w Chile zaś, w czasie gdy taki przymus obowiązywał, wskaźnik pustych głosów utrzymywał się na poziomie zbliżonym do krajów, w których uczestnictwo w wyborach jest dobrowolne. Co interesujące, w analizowanym okresie w obydwu przypadkach obserwowano dużo wyższy odsetek wyborców oddających głosy nieważne niż tych oddających liczone osobno głosy puste (zob. tabela 2).

Drugi wariant głosowania negatywnego zakłada, że oddanie głosu „na żadnego z powyższych” dokonuje się w sposób ważny. Według tego wariantu, zwanego także „NOTA z zębami” (*NOTA with teeth*), oddane głosy NOTA liczą się przy podziale głosów na mandaty oraz kształtowaniu się wysokości progów wyborczych. Prawo wyborcze państw stosujących ten wariant określa też pewne sytuacje nadzwyczajne, w których NOTA zdobywa większość lub znaczącą część głosów w wyborach bądź też umożliwia kandydatowi przekroczenie progu wymaganego do zwycięstwa.

Głosowanie negatywne może odgrywać szczególną rolę w przełomowych momentach dla państw, np. w sytuacji transformacji ustrojowej, gdy demokratycznie wyrażony sprzeciw wobec kandydatów z listy prowadzi do delegitymizacji dotychczasowego reprezentowanego przez nich reżimu politycznego. Tego rodzaju wybory, organizowane najczęściej przez autorytarne rządy i prowadzące do przejęcia władzy przez demokratyczną opozycję, określane są w literaturze jako „otwierające” (ang. *opening election*)<sup>7</sup>. W pierwszych po II wojnie światowej częściowo wolnych kon-

6 O. Troumpounis, *Institutions, Society or Protest? Explaining abstention, blank and null voting*, 2010, s. 17

7 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 33–34.

traktowych wyborach do parlamentu w Polsce w 1989 r. głosowano techniką skreśleń, czyli głos od wyborcy otrzymywały osoby, których nazwiska pozostawił on na karcie nieskreślone<sup>8</sup>. Nawet jeżeli wyborca skreślił wszystkich kandydatów, jego głos pozostawał ważny, innymi słowy, była to jeszcze jedna z form głosowania na „żadnego z powyższych” znana z historii wyborów.

### NOTA w praktyce wyborczej niektórych krajów

Odwołując się do wskazanych wyżej wariantów i wykorzystując informacje zawarte w tabeli 2, przejdę do podsumowania najważniejszych doświadczeń wyborczych krajów stosujących NOTA.

Do grupy krajów, w których głosy puste (hiszp. *voto en blanco*) uznaje się za ważne na równi z głosami oddanymi na kandydatów, należą Hiszpania i Kolumbia. Najdalej idące regulacje istnieją w Kolumbii, gdzie w sytuacji, gdy bezwzględna większość (50% + 1) uzyskają głosy puste, wybory są powtarzane i startują w nich już nowi kandydaci<sup>9</sup>. Występuje tu jednak różnica między wyborami do organów wykonawczych a wyborami do organów kolegialnych. Podczas gdy w wyborach na prezydenta, burmistrza czy gubernatora partie polityczne muszą wymienić wszystkich swoich kandydatów, tak w wyborach do parlamentu czy lokalnych rad tylko te ugrupowania, które nie przekroczyły 3% progu wyborczego, są zobowiązane do wystawienia nowych osób na swoich listach. Wskazuje się, że mechanizm ten, faworyzujący duże partie, stoi w sprzeczności z intencjami osób oddających głosy puste, gdyż ich gest protestu dotyczy właśnie establishmentu, do którego zaliczają się przecież największe ugrupowania polityczne<sup>10</sup>. Prawo zezwala partiom politycznym lub ruchom społecznym, które zebrały odpowiednią liczbę podpisów, na prowadzenie kampanii na rzecz oddawania głosów pustych. Analogicznie do innych ugrupowań, mogą one ubiegać się o sfinansowanie takiej kampanii ze środków publicznych, a wysokość dotacji uzależniona jest od liczby głosów pustych, jaka padnie w wyborach.

8    *Leksykon prawa wyborczego...*, op. cit., s. 249.

9    Po raz pierwszy w historii Kolumbii doszło do takiej sytuacji w wyborach lokalnych na burmistrza miasta Bello. Zob. A. O'Driscoll, *Conservative wins mayoral election second time round*, <http://colombiareports.co/conservative-wins-mayoral-election-second-time-round/> [dostęp z 12.11.2014].

10   N. Brichard, *Blank vote in the upcoming elections*, February 2014, [http://www.gndem.org/sites/default/files/Article\\_5\\_Blank\\_Votes%20%281%29.pdf](http://www.gndem.org/sites/default/files/Article_5_Blank_Votes%20%281%29.pdf) [dostęp z 12.11.2014].

W Hiszpanii, gdzie głosy puste także uznawane są za ważne, obowiązuje jednak zasada, że gdy głosów NOTA będzie najwięcej w wyborach, zwycięża kandydat, który uzyskał drugi najlepszy wynik. Wpływ na wynik wyborczy ogranicza się zatem do zwiększania puli głosów, służącej za podstawę do ustalania podziału mandatów i wysokości 3-procentowego progu wyborczego. System wyborczy Hiszpanii opiera się na reprezentacji proporcjonalnej, w którym do przeliczania głosów na mandaty wykorzystuje się metodę d'Hondta. Tym samym głosy puste mają największe znaczenie dla partii balansujących na granicy progu wyborczego – ich większa liczba zmniejsza prawdopodobieństwo, że takie ugrupowanie przekroczy próg 3% ważnych głosów i uzyska mandat. Masowy protest wyborców, wyrażający się oddawaniem przez większość elektoratu głosów pustych w skrajnych przypadkach, może zakończyć się tak jak wybory samorządowe w Adunie w 2011 roku, kiedy na skutek niemal 96% głosów pustych mandaty uzyskała tylko jedna partia polityczna, z trudem przekraczając próg wyborczy<sup>11</sup>. Hiszpańscy wyborcy, poza wyborami do Kortezów, Parlamentu Europejskiego i lokalnymi wyborami, mieli możliwość oddawania głosów pustych także w referendum nad Konstytucją dla Europy w 2005 roku, kiedy 6% wszystkich głosujących oddało głosy puste. Wynik referendum miał charakter niewiążący dla rządu.

Drugą grupę państw stosujących NOTA stanowią te, w których obowiązuje (lub obowiązywał, tak jak w Chile) przymus wyborczy. W tej grupie w dwóch krajach – Brazylii i Peru<sup>12</sup> – rzeczywiście notuje się ponadprzeciętny odsetek wyborców oddających głosy puste. Warto zaznaczyć, że Peru należy również do grupy państw, gdzie głosy puste liczone są jako ważne. W peruwiańskim systemie wyborczym obowiązuje swoista instytucja obywatelskiego wotum nieufności, ponieważ jeśli w wyborach więcej niż 2/3 głosujących odda głosy puste lub nieważne, wybory takie muszą zostać powtórzone. Brazylia i Peru to dwa kraje, w których sankcje za uchylanie się od obowiązku głosowania uznaje się za względnie surowe, łącznie z karami finansowymi i ograniczonym dostępem do usług publicznych<sup>13</sup>. W państwach takich jak Belgia, Chile czy w szczególności Gre-

11 Zob. [http://elecciones.mir.es/resultados2011/99MU/DMU1420900299\\_L1.htm?d=0&e=0](http://elecciones.mir.es/resultados2011/99MU/DMU1420900299_L1.htm?d=0&e=0) [dostęp z 16.10.2014].

12 W Peru z obowiązku głosowania zwolnieni są wyborcy, który ukończyli 70 lat. Zob. The Electoral Commission, *Compulsory voting around the world*, London 2006, [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0020/16157/ECCompVotingfinal\\_22225-16484\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCompVotingfinal_22225-16484_E_N_S_W_.pdf) [dostęp z 13.10.2014].

13 *Ibidem*, s. 7–8.

cja ewentualne kary uważane są za mniej dotkliwe. Podczas gdy w Peru czy Chile mamy do czynienia z dobrowolnym wpisaniem się do rejestru wyborców, w Brazylii rejestracja dokonuje się automatycznie<sup>14</sup>. Prowadzi to do wniosku, że sam przymus wyborczy, stosowany w różnym zakresie, nie musi być wcale najważniejszym wytłumaczeniem popularności głosów pustych w tej grupie państw. W Brazylii w 1994 roku w wyborach do Izby Deputowanych aż 42% obywateli, którzy pojawili się w lokalu wyborczym, nie zagłosowało na żadnego z kandydatów, oddając głosy puste lub nieważne<sup>15</sup>. Taki rezultat miało wywołać zetknięcie bardzo wysokiego wskaźnika analfabetyzmu w Ameryce Łacińskiej z obowiązującą wówczas skomplikowaną brazylijską procedurą wyborczą, wymagającą umiejętności zapoznania się z instrukcją głosowania oraz właściwego odczytania i wypełnienia karty wyborczej. Odsetek pustych głosów zmniejszył się wyraźnie po zastąpieniu papierowych arkuszy elektronicznymi maszynami do głosowania (EVM). Od 2002 roku w Brazylii w wyborach ogólnokrajowych głosuje się już wyłącznie za pomocą takich maszyn. Ograniczyło to także możliwość fałszerstw wyborczych. W okresie stosowania kart papierowych zdarzały się one na szeroką skalę. Komisje wyborcze działały na korzyść wybranej opcji politycznej w ten sposób, że głosy oddane na opozycyjnych kandydatów kwalifikowały jako nieczytelne, a tym samym puste lub nieważne. Sama zmiana wyglądu kart do głosowania może wpłynąć na liczbę oddawanych głosów pustych i nieważnych, co pokazuje przypadek Kolumbii<sup>16</sup>.

Najliczniejszą grupę stanowią te państwa, w których oddawanie głosów pustych lub „na żadnego z powyższych” nie przynosi żadnych konsekwencji i pozostaje nieważne. Tak jest we Francji, gdzie pusty głos (fr. *vote blanc*) służy czasem jako narzędzie rozgrywek między konkurentami politycznymi. W 2012 roku w wyborach prezydenckich pomogły one w zwycięstwie Francois Hollande’a, który w drugiej turze zdobył poparcie 51,65% wyborców, zwyciężając nad Nicolas Sarkozym. Potencjalne głosy temu drugiemu „odebrała” jego konkurentka z pierwszej tury Marine Le Pen, która namawiała swoich wyborców do oddawania głosów pustych zamiast popierania któregośkolwiek z kandydatów w drugiej turze wy-

14 R.E. Carlin, *To Vote or Not to Vote... Or to Spoil the Ballot: Changing Patterns of Electoral Participation in Post-Authoritarian Chile*, „Carolina Papers Democracy and Human Rights” 2005, nr 6, s. 8–9.

15 F.D. Hidalgo, *Digital Democracy: The Consequences of Electronic Voting Technology in Brazil*, Berkeley 2010, s. 2, <http://qssi.psu.edu/files/hidalgo.pdf> [dostęp z 16.10.2014].

16 S.L. Taylor, *Research Notes: Columbia's 2014 Legislative Elections*, New Orleans 2014, s. 10.

borów<sup>17</sup>. W sytuacji gdyby *vote blanc* uznano za ważne, nad czym trwały dyskusje w Zgromadzeniu Narodowym, istniałoby zagrożenie wyborczym patem, gdyż Hollande w wyborach w 2012 roku nie osiągnąłby w drugiej turze wymaganych 50% głosów<sup>18</sup>. W Szwecji głosy białe liczy się jako ważne tylko w referendach, te jednak mają charakter konsultacyjny i niewiążący, oprócz referendum nad zmianą konstytucji, które dotąd nigdy się jeszcze nie odbyło<sup>19</sup>.

Najpóźniej do grupy państw NOTA dołączyły Bangladesz (2008) i Indie (2013). W pierwszych wyborach parlamentarnych w Indiach, w których w maszynach do głosowania wprowadzono osobny przycisk „Żaden z powyższych”, głos na tę opcję oddało 1,08% wyborców, co w warunkach najliczniejszej demokracji świata oznacza ponad 6 mln głosujących. Najważniejszą przesłanką, którą kierował się indyjski Sąd Najwyższy, orzekając o konieczności wprowadzenia takiej formy wyboru, było zachowanie prawa do niegłosowania na żadnego z kandydatów przy jednoczesnej gwarancji zasady tajności wyborów<sup>20</sup>. Wcześniej wyborca miał możliwość wstrzymania się od głosu, pod warunkiem że odnotowane to zostało w lokalu wyborczym przez przewodniczącego komisji i potwierdzone podpisem lub kciukiem (jeśli głosujący był niepiśmienny).

Ostatnią grupę krajów NOTA stanowią państwa, w których opcja głosowania „przeciw wszystkim” do niedawna była obecna na kartach wyborczych, ostatecznie jednak z niej zrezygnowano. W miarę upływu czasu w Rosji taka możliwość cieszyła się coraz większym powodzeniem – w elekcji do Dumy Państwowej w 2003 roku w ten sposób głosowało ponad 13% niezadowolonych obywateli. W trzech jednomandatowych okręgach wyborczych opcja „przeciw wszystkim” zdobyła wówczas więcej głosów niż jakikolwiek inny kandydat, co w tych przypadkach oznaczało konieczność powtórzenia wyborów<sup>21</sup>. Zauważono, że wyrażnie częściej takie głosy padają w wyborach w okręgach jednomandatowych niż w głosowaniu na krajowe listy partyjne (zgodnie z ordynacją wyborczą

17 *Protest Votes in Europe*, op. cit.

18 Zgodnie z artykułem 7 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.: Prezydent Republiki jest wybierany bezwzględną większością ważnie oddanych głosów (stan prawny na 1 stycznia 2005 r.).

19 *Act on National Referenda* (SFS 1979:369), [http://www.val.se/pdf/act\\_on\\_national\\_referenda.pdf](http://www.val.se/pdf/act_on_national_referenda.pdf) [dostęp z 16.10.2014].

20 Writ petition (civil) no. 161 of 2004: People's Union for Civil Liberties & Anr. vs Union of India & Anr, s. 47–48, <http://judis.nic.in/supremecourt/imgs1.aspx?filename=40835> [dostęp z 12.10.2014].

21 *Organization for Security and Co-operation in Europe, Elections to the Russian State Duma 7 December 2003*, Warsaw 2004, s. 25, <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/21482?download=true> [dostęp z 16.10.2014].

do Dumy deputowani wybierani byli na oba sposoby)<sup>22</sup>. Ponadto wyższy odsetek osiągają one w wyborach parlamentarnych w porównaniu z prezydenckimi (zob. tabela 2). Możliwość zakreślania opcji „przeciw wszystkim” odebrano wyborcom rosyjskim w 2006 roku przy głośnych protestach opozycji i samej Centralnej Komisji Wyborczej. Nowa poprawka do prawa wyborczego została wprowadzona po kontrowersyjnym orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego o uniemożliwieniu głosowania „przeciw wszystkim” oraz finansowania kampanii na rzecz oddawania takich głosów<sup>23</sup>. Argumentowano przy tym, że był to anachronizm późnych lat 80., kiedy wyboru dokonywało się jedynie spośród dwóch kandydatów z Partii Komunistycznej. OBWE, monitorujące wybory w Rosji w 2003 roku, rekomendowało usunięcie tej opcji głosowania, ponieważ w przypadku wyborów proporcjonalnych nie przynosi ona rezultatu zgodnego z intencją głosujących<sup>24</sup>. W raporcie wydanym rok później przy okazji wyborów prezydenckich OBWE stwierdza z kolei, że głosowanie to nie spełnia demokratycznych standardów, ponieważ wybór „przeciw wszystkim” nie daje szans na jakąkolwiek polityczną reprezentację<sup>25</sup>.

Podobny krok powziął parlament ukraiński w 2011 roku<sup>26</sup>. Wcześniej w wyborach na Ukrainie możliwa była sytuacja, w której w drugiej turze wyborów prezydenckich żaden z dwóch kandydatów nie otrzymywał 50% głosów, jak zdarzyło się to w 2010 roku, kiedy opcję „przeciw wszystkim” (ukr. *Проти всіх*) wybrało 4,36% głosujących. W tym kraju jednak, inaczej niż we Francji, zdobycie bezwzględnej większości głosów wyborców nie jest wymagane – do sięgnięcia po prezydenturę w drugiej turze wystarczy zwykła większość.

22 I. McAllister, S. White, *Voting 'against all' in postcommunist Russia*, „Europe-Asia Studies” 2008, nr 60(1), s. 67–87, [http://eprints.gla.ac.uk/5940/1/Voting\\_%252527against\\_all%252527\\_Enlighten.pdf](http://eprints.gla.ac.uk/5940/1/Voting_%252527against_all%252527_Enlighten.pdf) [dostęp z 16.10.2014].

23 *Ibidem*.

24 Organization for Security and Co-operation in Europe, *op. cit.*, s. 27.

25 *Ibidem*, s. 11–12.

26 <http://ua.interfax.com.ua/news/general/85997.html> [dostęp z 13.10.2014].

Rodzaje wyborów w wybranych państwach	Odsetek głosów NOTA (%) wg lat wyborów															Średni odsetek głosów NOTA podanych w tabeli (%)	
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	wybory prezydenckie (łobie rundy)				wybory parlamentarne	
<b>1. Hiszpania</b>																	
parlamentarne (Kortezy)	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,00	1,6	1,6	1,1	1,35					1,94	0,86
<b>2. Kolumbia</b>																	
prezydenckie I runda	0,13	0,3	0,13	0,58	1,29		1,12*	1,1	1,77	1,91	1,53	5,99					
prezydenckie II runda							3,1				3,4	4,03					
parlamentarne (Senat)	0,17	0,11	0,09	0,22	0,13	8,41	2,66	3,83	4,42	2,7	3,73	5,9					
parlamentarne (Izba Deputowanych)	0,15	0,09	0,09	0,19	0,15	10,75	3,5	7,58	5,06	2,44	3,03	6,41					
<b>3. Brazylia</b>																	
prezydenckie I runda	9,22	8	3			2,7	3,13									3,19	8,175
prezydenckie II runda			1,9			1,3	2,3										
parlamentarne (Senat)	x	13,7	7			7,9	8,8										
parlamentarne (Izba Deputowanych)	x	10,2	4,7			6,3	6,8										
referenda	(1) 10,5/ (2) 5,2**				1,39												
<b>4. Peru</b>																	
prezydenckie I runda	12,00	11,87	8,85													6,25	18,8
prezydenckie II runda	3,00	1,09	0,7														
parlamentarne (Kongres Republiki Peru)	11,54	26,06															
<b>5. Grecja</b>																	
parlamentarne (Parlament Hellenów)	0,65	0,61	0,41														0,56
Parlament Europejski	1,16																
<b>6. Chile</b>																	
prezydenckie I runda	1,1	1,9	2,02	0,8		1,2		1,2								2,41	7,95
prezydenckie II runda					0,6		0,7		0,8		0,6						
parlamentarne (Senat)	2,1	3,5	4,4		3,7	3	3,1	2,6			3,6						
parlamentarne (Izba Reprezentantów)	2,4	3,5	4,2		3,4	3,7	2,83	2,8			3,8						

7.	Portugalia	1976	1979	1980	1983	1985	1986	1987	1991	1995	1996	1999	2001	2002	2005	2006	2009	2011	1,51	1,11
	parlamentarne (Zgromadzenie Republiki)	0,8	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	1,1	1,1	1	1,8	1,7	1,7	2,7			
	prezydenckie I runda	0,89		0,75		0,81	0,57		2,21	1,2	1,85			1,07		4,28				
	prezydenckie II runda																			
8.	Szwecja	1955	1957	1980	1994	2003	2004	2006	2009	2010	2014								1,23	
	parlamentarne (Riksdag)				X		1,72	1,09	0,89											
	referendum	1,6	3,9	3,3	0,9	2,1														
	Parlament Europejski				X	2,64	1,69		1,04											
9.	Bangladesz	2008	2014																2,1	
	parlamentarne (Zgromadzenie Narodowe)	0,9	3,3																	
10.	Indie	2014																	1,08	
	parlamentarne (Lok Sabha)	1,08																		
11.	Stan Nevada w USA	1976	1980	1982	1984	1986	1988	1992	1996	2000	2004	2006	2008	2012				1,746	3,89	
	wybory prezydenckie (general election)	1,69	1,38	1,98	0,5	1,2	0,54	0,4	0,65	0,57										
	prawybory prezydenckie (primary election)								8,55											
	wybory (general election) do Senatu	2,53	1,28	2,2	0	2,07	2,65	1,92	1,6	1,41	4,54									
	prawybory (primary election) do Senatu							4,86	13,91	12,24	3,26									
12.	Rosja	1991	1993	1996	1999	2000	2003	2004							2,78	12,37				
	prezydenckie I runda	2	1,6	1,9	3,5															
	prezydenckie II runda		4,9																	
	parlamentarne (Duma Państwowa)	16	8	13,1																
13.	Ukraina	1994	1998	1999	2002	2004	2006	2007	2010						2,635	4,34				
	prezydenckie I runda	2,7	1,9	1,98	2,2															
	prezydenckie II runda	2,1	3,5	2,34	4,36															
	parlamentarne (Rada Najwyższa)	9,3	5,4	2,5	1,77	2,73														

\* Głosy puste łącznie dla I i II tury wyborów.

\*\* W 1993 r. Brazylijczycy w referendum odpowiedzieli na 2 pytania, dotyczące (1) formy rządów (monarchia vs republika) oraz (2) systemu rządów (parlamentaryzm vs prezydenturę).

\*\*\* W wyborach w Chile w 2013 r. nie obowiązywał już przymus wyborczy.

Tabela 2.  
Głosy NOTA w wybranych państwach wg rodzaju i lat wyborów

Źródło: www.electionresources.org, www.idea.int, www.ipu.org, ec.nic.in, www.fec.gov, www.registraduria.gov.co, www.val.se [dostęp z 11.10.2014].



## Praktyczne implikacje głosowania negatywnego

Doświadczenia krajów, które umożliwiły wyborcom głosowanie na „żadnego z kandydatów”, pokazują, że nie daje ono oczekiwanych rezultatów dotyczących poprawy frekwencji. Patrząc na niemal 40-letnią historię opcji *none of these candidates* w stanie Nevada, można zauważyć, że odsetek osób decydujących się tak głosować oscylował w granicach 2%. O ile w wyborach wewnętrzpartyjnych (ang. *primary elections*) opcja NOTA wybierana jest przez głosujących stosunkowo często, szczególnie w warunkach niskiej frekwencji lub braku kontrkandydata w wyścigu po nominację partii, o tyle w wyborach powszechnych (ang. *general elections*) jej wpływ jest marginalny. Jednocześnie Nevada notuje niemal ciągły spadek frekwencji, od momentu kiedy NOTA pojawiła się na karcie do głosowania. Z kolei w Rosji po zlikwidowaniu możliwości głosowania „przeciw wszystkim” frekwencja w wyborach do Dumy w 2007 i 2011 roku okazała się jeszcze wyższa niż w 1999 i 2003 roku<sup>27</sup>. Teza, według której NOTA w istotny sposób zwiększa frekwencję wyborczą, nie znajduje przekonującego uzasadnienia.

Zauważono, że im bardziej dysproporcjonalny jest system wyborczy, tym większa jest skłonność do głosowania na „żadnego z powyższych”, co uzasadnia się tym, iż w warunkach systemu większościowego takie głosowanie z perspektywy wyborcy ma większy sens z uwagi na rozpoznawalność kandydatów oraz czytelne i bezpośrednie przełożenie na rezultat wyborów<sup>28</sup>. Uwzględnianie w wynikach wyborów opcji NOTA ma znaczenie także w proporcjonalnych systemach wyborczych, w których głosy na mandaty przelicza się metodą największych reszt, wykorzystując przy tym tzw. kwotę Hare’a lub kwotę Droopa<sup>29</sup>. W tym celu stosuje się prosty algorytm, według którego mandaty przydziela się na podstawie ustalonych kwot i reszt wyliczanych na podstawie całkowitej liczby głosów ważnych oddanych w wyborach.

Zauważalne skutki NOTA przynosi w związku z bezpośrednim wpływem na wysokość progu wyborczego. Na przykładzie ukraińskich wyborów parlamentarnych można było dostrzec, iż głosowanie NOTA przyczynia się do powodzenia większych ugrupowań kosztem mniejszych

27 Mimo że w 2006 r. zlikwidowano w Rosji dolne limity frekwencji we wszystkich wyborach, poniżej których wybory pozostawały nieważne. W przypadku elekcji do Dumy wynosiły one 25%, w przypadku prezydenckich natomiast – aż 50%. Zob. I. McAllister, S. White, *Voting ‘against all’...*, *op. cit.*

28 O. Troumpounis, *Institutions, Society or...*, *op. cit.*, s. 3.

29 *Ibidem*, s. 3.

partii, którym trudniej jest wtedy przekroczyć próg wyborczy. W wyborach prezydenckich w Brazylii w których NOTA pozostaje nieważna, zwrócono uwagę na inny paradoks. Ponieważ *voto en blanco* nie są brane pod uwagę przy obliczaniu wyniku wyborów, obywatele oddający w ten sposób głos, podobnie jak osoby niegłosujące w ogóle, ułatwiają zadanie kandydatom, którzy do zwycięstwa w pierwszej turze potrzebują 50% + 1 ważnych głosów. Innymi słowy, oddając „głos protestu” i obniżając wysokość tego progu, głosujący mogą przyczynić się do wyboru kandydata, przeciwko któremu głosują<sup>30</sup>.

Głosów NOTA w analizowanych państwach, co pokazuje tabela 2, jest relatywnie niewiele. Gdyby opcja NOTA była osobną partią, w większości wyborów w prawie wszystkich krajach nie przekraczałaby progu wyborczego. W wyborach w Kolumbii i Chile regularnie zdarza się, że tzw. *voto en blanco* jest mniej niż liczonych oddzielnie głosów nieważnych<sup>31</sup>. Tam, gdzie w sposób precyzyjny podaje się przyczyny nieważności głosu, widać, że głosy puste nie zawsze są najpopularniejszą formą oddawania głosów nieważnych, np. w wyborach w Finlandii 2011 roku główną przyczyną nieważności głosów była niepoprawnie zakreślona karta do głosowania<sup>32</sup>.

### Kampania na rzecz NOTA

Na całym świecie działają zarówno organizacje pozarządowe, jak i partie polityczne, które forsują pomysł wprowadzenia dodatkowej kratki na karcie do głosowania, umożliwiającej zagłosowanie „na żadnego z powyższych”. Stosunkowo najprężniej ruch na rzecz NOTA rozwija się w Stanach Zjednoczonych, gdzie do orędowników takiego rozwiązania należą m.in. Partia Libertariańska Stanów Zjednoczonych, Zieloni czy organizacja Voters for None of The Above. Wpływ wymienionych frakcji na amerykański system polityczny pozostaje jednak marginalny, bez porównania mniejszy od wpływu dwóch dominujących ugrupowań, czyli Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej. Nieprzypadkowo jedynym amerykańskim stanem, który dał obywatelom możliwość oddawania głosów NOTA w wyborach prezydenckich, od 1976 roku pozostaje Nevada<sup>33</sup>. Stosunkowo blisko

30 P.R. de Almeida, 2014 *Brazilian elections and the null and blank votes issue*, <http://www.tribunact.com/2014-brazilian-elections-null-blank-votes-issue/> [dostęp z 20.10.2014].

31 <http://fruitsandvotes.com/?p=3868> [dostęp z 27.07.2010].

32 [http://tilastokeskus.fi/til/evaa/meta\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/evaa/meta_en.html) [dostęp z 20.10.2014].

33 [http://www.onlinenevada.org/None\\_of\\_These\\_Candidates](http://www.onlinenevada.org/None_of_These_Candidates) [dostęp z 27.07.2010].

wprowadzenia opcji *none of these candidates* na karcie wyborczej w USA był też stan Massachusetts. W 2007 roku wystąpiono tam z projektem wprowadzenia opcji NOTA „z zębami”, tj. wiążącej dla wyniku wyborów<sup>34</sup>. Przewidywał on, iż w przypadku zwycięstwa pustych głosów nad innymi kandydatami urząd pozostaje nieobsadzony, a w terminie od 60 do 80 dni zarządza się ponowne głosowanie<sup>35</sup>. Obywatele Massachusetts do tej pory nie dostali jednak możliwości zagłosowania na „żadnego z kandydatów” w wyborach generalnych. Wcześniej przeciwko korzystaniu z takiej formy głosowania opowiedzieli się mieszkańcy Kalifornii, którzy przy okazji wyborów stanowych w 2000 roku odrzucili propozycję dotyczącą wprowadzenia NOTA większością głosów (ponad 63%)<sup>36</sup>. Kalifornijska kampania *None of the Above*, wymierzona przeciwko dominacji dwóch największych partii politycznych, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Jak się okazało, entuzjazm dla NOTA nie jest jednak zjawiskiem powszechnym w Stanach Zjednoczonych.

W Wielkiej Brytanii działają partie pod wymownymi nazwami *The None of The Above*<sup>37</sup> oraz *No Candidates Deserves My Vote*, stawiające sobie za cel wprowadzenie możliwości głosowania typu NOTA do własnego prawa wyborczego. Z sukcesem podobną partię zarejestrowano w Serbii: *Ниједан од понуђених одговора* (НОПО – Żadna z Podanych Odpowiedzi). W wyborach do Skupsztiny, serbskiego parlamentu, w 2012 roku na fali popularności zdobytej na portalu Facebook udało jej się zdobyć jeden mandat<sup>38</sup>. W Hiszpanii funkcjonuje z kolei partia Obywatele na rzecz Pustych Głosów (*Ciudadanos en Blancos* lub *Escaños en Blanco*), zapowiadająca, iż w wypadku gdy jej kandydaci zostaną wybrani do parlamentu, swoje miejsca pozostawią puste, zrzekając się przy tym jakichkolwiek diet<sup>39</sup>. Celem tej partii jest doprowadzenie do zmian w hiszpańskim prawie, aby gwarantowało ono, że puste głosy oddawane w wyborach będą miały realne konsekwencje w postaci nieobsadzonych mandatów. W Wielkiej Brytanii walkę o prawo do głosowania „na

34 D. Schoetz, *Heads, Tails or None of the Above.*, <http://abcnews.go.com/US/story?id=3393365&page=1> [dostęp z 27.07.2010].

35 Projekt ustawy dla Massachusetts w całości, <http://nota.org/massbill.htm> [dostęp z 27.07.2010].

36 <http://www.smartvoter.org/2000/03/07/ca/state/prop/23/> [dostęp z 5.09.2011].

37 <http://notavote.co.uk/> [dostęp z 14.11.2014].

38 Zob. K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 385.

39 <http://escanos.org/> [dostęp z 14.11.2014].

żadnego z kandydatów”, pod hasłem *Vote Nobody*, od 2008 roku deklarują także południowo-walijscy anarchiści<sup>40</sup>.

Wszelkie tego rodzaju frakcje można jednak uznać w najlepszym razie za polityczny folklor, a w najgorszym – za podmioty, których działania czynią z idei demokratycznych wyborów ich własną karykaturę. Trudno w innych kategoriach odbierać pojawianie się na listach wyborczych kandydatów o nazwisku Przeciwwszystkim czy partii Żadna z Powyższych (*None of The Above*), których pomysłem na zaistnienie w świadomości opinii publicznej jest wprowadzanie wyborcy w błąd przy głosowaniu<sup>41</sup>.

### Głosy nieważne w polskim systemie wyborczym

Obecnie obowiązująca ordynacja wyborcza w Polsce nie przewiduje głosowania na „żadnego z kandydatów”, a puste głosy traktuje jako nieważne. Głosowanie negatywne dopuszcza się wyłącznie w wyborach na senatora oraz na wójta, burmistrza i prezydenta miasta i tylko w przypadku, jeśli zostanie zarejestrowany nie więcej niż jeden kandydat. Wówczas wyborca ma możliwość postawienia znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE” przy nazwisku kandydata i jest to wówczas głos uznawany za ważny<sup>42</sup>.

Zgodnie z przepisami polskiego prawa wyborczego, jeśli wyborca nie postawi znaku „x” w kratce z lewej strony nazwiska pojedynczego kandydata z którejkolwiek listy, powoduje to nieważność głosu. Nie jest to jednak jedyny przypadek, kiedy głos wyborcy podlega unieważnieniu. Dzieje się tak również wtedy, gdy znak „x” na karcie znajdzie się przy dwóch nazwiskach kandydatów lub większej ich liczbie<sup>43</sup> lub wyłącznie przy nazwisku kandydata, który został skreślony z listy<sup>44</sup>. Należy przy tym odróżnić kwestię ważności głosu od problemu ważności karty do głosowania. Wszystkie karty do głosowania, ułożone według ustalonego urzędowo wzoru i opatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej, traktowane są jako ważne. Pojawienie się nieważnych kart może prowadzić do oskarżeń o nieprawidłowości w organizacji wyborów.

40 <https://southwalesanarchists.wordpress.com/> [dostęp z 14.11.2014].

41 K. Rzażewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy*, op. cit., s. 384–385.

42 Art. 268 oraz art. 487 KW.

43 Jedyny wyjątek od tej reguły wprowadza art. 227 § 5 KW, który uznaje ważność głosu oddanego na karcie do głosowania z więcej niż jednym „x”, w przypadku gdy znaki te postawione są przy kandydatach z tej samej listy – wówczas głos przyznaje się kandydatowi z najwyższą pozycją na liście spośród wskazanych.

44 Art. 269 § 1 KW.

W obwieszczeniach Państwowej Komisji Wyborczej o wyniku wyborów podaje się liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu, która jest równoznaczna z liczbą wydanych kart do głosowania; liczbę kart ważnych wrzuconych do urny oraz frekwencję. Z ważnych kart do głosowania wylicza się osobno liczbę głosów nieważnych oraz liczbę głosów ważnych. W podawanej do publicznej wiadomości frekwencji uwzględnia się także wyborców, którzy biorąc udział w głosowaniu, oddali głos nieważny, zgodnie ze wzorem: liczba uprawnionych do głosowania / liczba ważnych kart. Głosy nieważne nie partycypują w przeliczaniu głosów na mandaty i nie podaje się ich w wynikach głosowania. Progi wyborcze także ustala się jedynie na podstawie o głosów ważnych.

Na podstawie analizy wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich, które odbyły się w ciągu 20 lat demokratycznej Polski, można zauważyć, że odsetek głosów nieważnych jedynie w pierwszych wolnych wyborach do sejmu przekroczył 4%. Relatywnie większa liczba Polaków oddaje głosy nieważne w wyborach parlamentarnych niż w wyborach prezydenckich. W przypadku tych drugich głosy nieważne oscylują zwykle w granicach 1–2% wszystkich oddanych głosów. Warto jednak zauważyć, że w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2011 roku liczba oddanych głosów nieważnych wyraźnie uległa zwiększeniu (zob. tabela 3). Jednocześnie różnica w głosach nieważnych między wyborami do sejmu i senatu stała się jeszcze bardziej zauważalna, co prawdopodobnie ma związek z uproszczeniem ordynacji wyborczej do senatu, w której wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze.

Rok	Rodzaj wyborów		Liczba głosów nieważnych w skali kraju	Odsetek głosów nieważnych w skali kraju
1990	prezydenckie	I tura	259 526	1,55%
		II tura	344 243	1,25%
1991	parlamentarne	Sejm	669 347	5,63%
		Senat	413 019	3,47%
1993	parlamentarne	Sejm	619 359	4,3%
		Senat	422 832	2,93%
1995	prezydenckie	I tura	330 868	1,82%
		II tura	383 881	1,37%
1997	parlamentarne	Sejm	528 147	3,88%
		Senat	296 149	2,18%
2000	prezydenckie	I tura	190 312	1,07%
2001	parlamentarne	Sejm	541 483	3,99%
		Senat	479 179	3,54%
2004	do Parlamentu Europejskiego		167 019	2,67%
2005	parlamentarne	Sejm	440 227	3,6%
		Senat	426 054	3,48%
	prezydenckie	I tura	99 661	0,66%
		II tura	155 233	1,01%
2007	parlamentarne	Sejm	335 532	2,04%
		Senat	284 868	1,73%
2009	do Parlamentu Europejskiego		132 533	1,77%
2010	prezydenckie	I tura	117 662	0,7%
		II tura	197 396	1,16%
2011	parlamentarne	Sejm	680 261	4,52%
		Senat	516 155	3,43%
2014	do Parlamentu Europejskiego		228 005	3,22%

Tabela 3.  
Głosy nieważne w wyborach parlamentarnych i prezydenckich oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce w latach 1990–2014

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej

Zebrane w tabeli 3 dane pokazują, że głosy nieważne to w polskich warunkach zjawisko marginalne. Nawet jeśli by uznać, że część z nich wynika z aktu obywatelskiego nieposłuszeństwa, którą to interpretację wybierają zwolennicy wprowadzenia w Polsce możliwości głosowania na „żadnego z powyższych”, nie jest to z pewnością jedyne dopuszczalne wyjaśnienie takiego stanu rzeczy.

Mimo wszystko Polacy deklarują, że pozycja „żaden z powyższych” na karcie wyborczej powinna się pojawić. W sondażu dla „Newsweeka”, przeprowadzonego w 2014 roku na reprezentatywnej próbie 1300 osób, za tym rozwiązaniem opowiedziało się 74% dorosłych Polaków<sup>45</sup>.

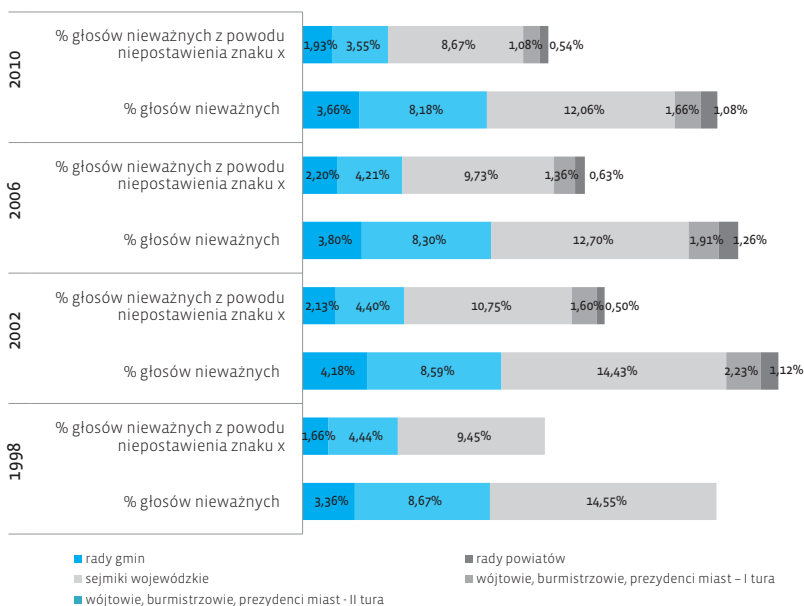
45 P. Szaniawski, *Sondaże: Głos przeciw wszystkim*, <http://polska.newsweek.pl/sondaze-glos-przeciw-wszystkim-newsweek-pl,artykuly,281722,1.html> [dostęp z 20.10.2014].

## Doświadczenie polskich wyborów samorządowych

Do 2010 roku tylko ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i w wyborach na wójta, burmistrza i prezydenta miasta przewidywała wpisywanie do protokołu głosowania liczbę głosów nieważnych z podaniem przyczyny ich nieważności. Tego rodzaju obowiązek w stosunku do PKW został utrzymany w Kodeksie wyborczym jedynie w odniesieniu do wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 488 § 3 pkt 4). Państwowa Komisja Wyborcza wcześniej gromadziła tego rodzaju dane z wyborów samorządowych, do 2010 roku pomijała je jednak w obwieszczeniach i komunikatach wyborczych. Tymczasem z protokołów komisji można się dowiedzieć, jaką część spośród głosów nieważnych stanowiły głosy bez żadnego postawionego „x”, ze zbyt dużą liczbą „x” oraz karty skreślone. Warto uzupełniać podawaną do publicznej wiadomości informację o rezultatach wyborów o wymienione kategorie głosów nieważnych, jeśli tego rodzaju praca i tak jest wykonywana przez administrację wyborczą. Ponadto wydaje się, że przy kosmetycznej zmianie obowiązujących regulacji komisja bez większego problemu mogłaby zacząć prowadzić podobną statystykę także w przypadku innych wyborów krajowych – parlamentarnych i prezydenckich oraz do Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie takiego systemu liczenia głosów z pewnością zawęzi pole do interpretacji i ewentualnych insynuacji na temat nieprawidłowości przeprowadzonych wyborów. Co interesujące, w okresie sprzed obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku, w latach 1990–1997 ordynacja wyborcza do rad gmin pozwalała na oddawanie „głosów ważnych bez dokonania wyboru”. Polskie głosowanie NOTA już raz zatem stało się rzeczywistością, choć nie zdążyło się nawet utrwalić w pamięci wyborców, jako że zniknęło z polskiego systemu wyborczego niemal tak szybko, jak się pojawiło.

Dane otrzymane od PKW na temat głosów nieważnych oddawanych w wyborach samorządowych w latach 1998–2010 prowadzą do kilku wniosków. Po pierwsze, największą podkategorię głosów nieważnych stanowią głosy puste, których jest zawsze nieco więcej niż połowa wszystkich źle oddanych głosów w wyborach do każdego z organów samorządowych. Po drugie, na przestrzeni 12 lat odsetek głosów pustych, oddawanych w wyborach do poszczególnych organów samorządu, pozostał na podobnym poziomie. Po trzecie, widzimy wyraźną zależność między odsetkiem odda-

wanych głosów nieważnych, w tym także głosów bez żadnego postawionego „x”, a tym, z jakiego rodzaju organem władzy samorządowej mamy do czynienia w wyborczej procedurze.



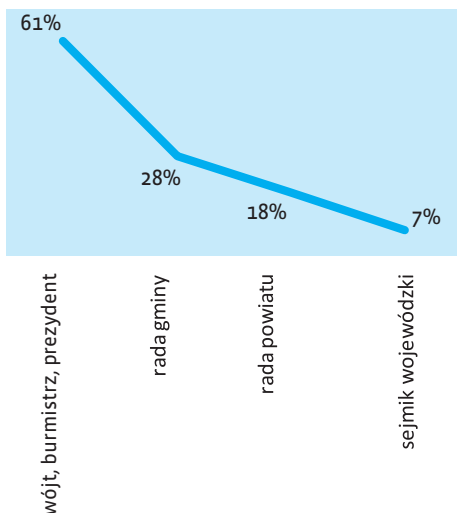
Wykres 1.  
Ogólny odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych oraz odsetek głosów nieważnych z powodu niepostawienia znaku „x”

Źródło: Dane Państwowej Komisji Wyborczej

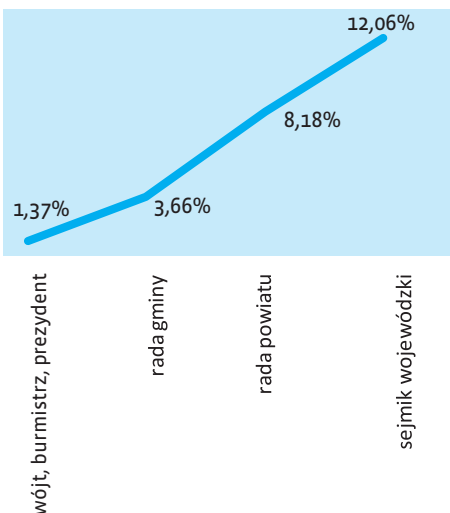
Niepokój opinii publicznej i polityków opozycji wzbudził wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych w 2010 roku. W wyborach do sejmików województw odsetek głosów nieważnych przekroczył 12%, a do rad powiatów – 8%. Na wykresie 1 widzimy jednak wyraźnie, że jeszcze wyższe wskaźniki głosów nieważnych notowano dla tych organów w wyborach samorządowych w 1998, 2002 i 2006 roku. W dużej mierze na pytanie o przyczynę tak dużej liczby głosów nieważnych odpowiadają wyniki badań opinii publicznej przeprowadzonych przed wyborami samorządowymi w 2010 roku. Pokazały one, że wybory do rad powiatów i sejmików województw pozostają prawie w ogóle niezauważane – tylko odpowiednio 18% i 7% badanych Polaków miało świadomość, że będą głosować także na kandydatów do tych organów samorządowych. Wynik ten silnie koreluje z ponadprzeciętnym odsetkiem głosów nieważnych oddanych w wyborach do rad powiatów (8,18%) i sejmików województw (12,06%).



Poziom świadomości Polaków dotyczącej wyboru reprezentantów określonego szczebla samorządu



Odsetek głosów nieważnych



Wykres 2.  
Wyniki wyborów samorządowych a odsetek głosów nieważnych

Źródło: Badanie zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w dniach 30 września – 6 października 2010 roku (N=940) oraz dane PKW z wyborów samorządowych w 2010 roku

Zastanawiająca jest też nierównomierność terytorialna tego zjawiska, widoczna, gdy weźmie się pod uwagę różne regiony kraju. Przestrzenny rozkład głosów nieważnych w 2010 roku w wyborach do sejmików wojewódzkich tworzy obraz trudnej do wyjaśnienia anomalii wyborczej. Odsetek głosów nieważnych oddanych przez wyborców wskutek postawienia więcej niż jednego znaku „x” okazał się bardzo wysoki w większości powiatów województwa mazowieckiego, a na samych krańcach Mazowsza był on sporo wyższy od odsetka w sąsiadujących powiatach ościennych województw<sup>46</sup>. Pomocna do pewnego stopnia jest analiza przypadków głosowań w konkretnych powiatach, w których sytuację taką mogą prowokować uwarunkowania lokalne lub doświadczenia poprzednich wyborów<sup>47</sup>.

Wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach do najwyższego szczebla samorządu można próbować wyjaśniać umyślnym protestem wyborczym obywateli lub domniemanymi fałszerstwami wyborczymi. Można przyjąć, że część wyborców poprzez takie głosowanie wyraża swoją nieufność i niechęć wobec partii politycznych, których kandydaci są najbardziej widoczni właśnie w wyborach do sejmików wojewódzkich.

46 Zob. K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy*, op. cit., s. 377–378.

47 Zob. <http://jaroslawflis.salon24.pl/254292,poszukiwacze-zaginionej-cwiartki> [dostęp z 20.10.2014].

Można też wysunąć tezę o braku rozpoznawalności kandydatów do sejmiku, których kontakt z elektoratem pozostaje relatywnie najmniejszy.

Wreszcie za przyczynę wysokiego odsetka głosów nieważnych można uznać niewielką wiedzę Polaków na temat wyborów<sup>48</sup>. Dezorientację obywateli pogłębiają z pewnością istniejące zasady ordynacji wyborczej, których zawiła konstrukcja ma prawo być dla wyborcy zwyczajnie niezrozumiała. W Polsce tylko w wyborach samorządowych wyborca dostaje 4 karty do głosowania, by mógł oddać głos w wyborach większościowych do rad gmin i na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz w wyborach proporcjonalnych do sejmików województw i rad powiatów. Nowelizacja Kodeksu wyborczego, obowiązująca od 4 sierpnia 2011 roku, wprowadziła kolejne nieznane wcześniej w Polsce elementy systemu wyborczego, czyli jednomandatowe okręgi do senatu oraz wybory większościowe we wszystkich gminach z wyjątkiem miast na prawach powiatu, podczas gdy wcześniej odbywały się one tylko w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców.

### Perspektywy wprowadzenia NOTA w Polsce

Ponieważ, jak wskazano wcześniej, system przeliczania głosów na mandaty nie pozostaje bez wpływu na liczbę głosów NOTA, wprowadzenie opcji „żaden z powyższych” będzie miało inne konsekwencje dla wyborów większościowych, a inne dla proporcjonalnych. Można sobie wyobrazić, że w większościowych wyborach do senatu, gdy z jednego jednomandatowego okręgu startuje około 3–4 kandydatów, opcja NOTA może zyskać sobie dużą przychylność wyborców. W przypadku jej zwycięstwa i przyjęcia wariantu stosowanego wcześniej w Rosji w niektórych okręgach wybory należałoby powtarzać do skutku. Konstytucja RP wyraźnie mówi o 460 posłach i 100 senatorach zasiadających w obu izbach polskiego parlamentu, dlatego bez względu na liczbę głosów „przeciw wszystkim” wszystkie mandaty poselskie i senatorskie musiałyby zostać rozdysponowane.

Umożliwienie wyborcom głosowania na „żadnego z powyższych” w wyborach do sejmu oznaczałoby konieczność podjęcia dużego wysiłku legislacyjnego i dostosowania szeregu przepisów prawa wyborczego, uwzględniających możliwe konsekwencje decyzji wybierających opcję NOTA. Uproszczenie głosowania dla części elektoratu dokonałoby się kosz-

48 J. Zbieranek, *Głosy nieważne. Analiza zjawiska przez pryzmat wyborów samorządowych w latach 2002 i 2006*, Warszawa 2010 <http://www.isp.org.pl/files/17398384460569239001288270398.pdf> [dostęp z 27.09.2011].

tem jeszcze bardziej złożonej ordynacji wyborczej. W wyborach proporcjonalnych istnieje realne niebezpieczeństwo, jak uczy doświadczenie wyborów ukraińskich, że NOTA w jeszcze gorszej sytuacji postawi małe partie startujące do parlamentu. W ten sposób możliwość głosowania „przeciw wszystkim kandydatom” stanie się kolejnym mechanizmem w polskim systemie wyborczym, obok 5-procentowego progu wyborczego i metody d’Hondta faworyzującej duże partie, który może zniechęcić obywateli do głosowania na mniejsze ugrupowania i utrwalić dominację partii reprezentowanych już w parlamencie.

Wprowadzenie mechanizmu głosowania na „żadnego z powyższych” w stosunku do wyborów prezydenckich w Polsce może budzić poważne wątpliwości prawne. Art. 127 ust. 4 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że prezydentem Rzeczypospolitej zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Wykładnia przepisów prawa konstytucyjnego każe domniemywać, iż taka sama zasada obowiązuje także w drugiej turze wyborów prezydenckich. Pojawienie się trzeciej opcji, tj. „żadnego z powyższych”, obok dwóch rywalizujących kandydatów wchodzących do kolejnej tury mogłoby poważnie zakłócić proces wyborczy, gdyby w drodze takiego głosowania zwycięski kandydat nie osiągnął bezwzględnej większości. Poza tym jej zbędność polega na tym, że w drugiej turze wyborów prezydenckich wyborca ma obecnie możliwość zagłosowania na jednego z dwóch kandydatów lub niegłosowania w ogóle, co w pełni respektują przepisy Konstytucji RP, nie wprowadzając żadnego minimalnego progu frekwencyjnego.

Mimo całego szeregu przeciwwskazań dla wprowadzenia głosowania „przeciw wszystkim” w Polsce, postulat ten zdołał szerzej zaistnieć w debacie publicznej w 2010 roku<sup>49</sup>. W roku wyborczym koalicja organizacji pozarządowych pod nazwą „Masz głos, masz wybór” przekonywała, iż warto, na wzór innych krajów, dać Polakom możliwość głosowania na „żadnego z powyższych” w celu poprawy frekwencji wyborczej<sup>50</sup>. Przychylnie o takim rozwiązaniu wypowiadali się także członkowie obozu rządzącego<sup>51</sup>. Choć

49 Wcześniej tego rodzaju innowacja wyborcza promowana była przez ruchy antysystemowe w rodzaju anarchistów, dostrzegające w sposobie głosowania NOTA możliwość manifestacji swojego sprzeciwu wobec demokratycznych reguł gry. Zob. [http://cia.media.pl/zaden\\_z\\_powyzszych\\_czyli\\_alternatywy\\_wobec\\_bojkotu\\_wyborow](http://cia.media.pl/zaden_z_powyzszych_czyli_alternatywy_wobec_bojkotu_wyborow) [dostęp z 29.09.2011].

50 P. Kosiewski, J. Załuska, *Obywatel bliżej urny wyborczej*, „Gazeta Wyborcza” 7.07.2010.

51 J. Tańska, „Zaden z powyższych”. Nowa opcja na karcie do głosowania, <http://spoleczenstwo.newsweek.pl/zaden-z-powyzszych--nowa-opcja-na-karcie-do-glosowania,61712,1,1.html> [dostęp z 8.09.2011].

były wśród nich osoby współtworzące nowy Kodeks wyborczy, ostatecznie nie zdecydowano się na tego rodzaju modernizację systemu wyborczego.

### Głosy za i przeciw zmianom na karcie wyborczej. Podsumowanie

Z pewnością liczone osobno głosy NOTA, traktowane w wielu krajach jako forma protestu wyborczego, ułatwiają interpretację wyniku wyborczego i stanowią ważny sygnał dla całej klasy politycznej. Trudno odmówić pewnej logiki rozumowaniu, w którym porównuje się akt wyborczy do głosowania w parlamencie – skoro politycy, przegłosowując swoje decyzje, mają możliwość wstrzymania się od głosu, dlaczego takie prawo odbiera się ich suwerenowi, czyli wyborcom?

Postulaty zwolenników tej formy głosowania nie ograniczają się jednak tylko do formalnego odróżnienia głosów NOTA od puli innych głosów. W krajach, w których mechanizm taki jest już praktykowany, działają oni na rzecz zwiększenia jego efektywności w systemie wyborczym, uznania ważności takiego głosowania ze wszystkimi tymi konsekwencjami. Można przez to rozumieć unieważnienie wyników głosowania, rozpisanie nowych wyborów z nowymi kandydatami bądź pozostawienie nieobsadzonego stanowiska. Dotychczas jednak wariant NOTA „z zębami” stosowany był na świecie w bardzo ograniczonym wymiarze. Trudno zaprzeczyć, że generuje on duże koszty organizacyjne i proceduralne dla administracji wyborczej.

W USA, gdzie jedynie w stanie Nevada wyborcy mogą oddać głos na NOTA, pojawił się postulat podnoszony przez organizację Voters for None of The Above dotyczący wprowadzenia tej opcji we wszystkich amerykańskich stanach w wersji wiążącej<sup>52</sup>. Jej członkowie przekonują, że tylko taki wariant ma sens, gdyż daje poczucie realnego wpływu głosującym na ostateczny wynik wyborów i dyscyplinuje polityków. Głosowanie „przeciw wszystkim kandydatom” w wyborach porównywane jest do obywatelskiej odmiany instytucji wotum nieufności, stosowanej w parlamentach europejskich<sup>53</sup>. Traktuje się je jako krok w stronę rozszerzania swobód obywatelskich i poprawy standardów demokratycznych<sup>54</sup>. Argumenty

52 <http://www.nota.org/otheroptions.htm> [dostęp z 27.07.2010].

53 Do tak działającego mechanizmu wyborczego odwołuje się m.in. brytyjska partia No Candidate Deserves My Vote! i jej kandydaci do parlamentu, zob. [http://steveofstevenage.blogspot.com/2010\\_03\\_01\\_archive.html](http://steveofstevenage.blogspot.com/2010_03_01_archive.html) [dostęp z 27.07.2010].

54 <http://www.nota.org/> [dostęp z 27.07.2010].

te znajdują szczególnie silne podstawy w przypadku krajów faktycznie niedemokratycznych takich jak Rosja, gdzie odebranie obywatelom przywileju głosowania przeciwko wszystkim kandydatom w 2006 roku zostało przyjęte jako próba zamknięcia ust opozycji<sup>55</sup>. Dopuszczenie głosowania negatywnego w takich państwach może pełnić funkcję wentyla bezpieczeństwa, rozładowującego społeczne napięcie w sposób usankcjonowany i kontrolowany przez władze.

Krytycy pomysłu NOTA wskazują przede wszystkim, że jest to rozwiązanie niekonstruktywne, sprzeczne z logiką demokratycznych wyborów, które mają prowadzić do wyłonienia reprezentacji sprawującej władzę w imieniu narodu. Głosowanie nieważne, podobnie jak absencja wyborcza, nadwyręża natomiast ład demokratyczny i poddaje w wątpliwość legitymizację wybranych przedstawicieli. Osłabia najważniejszą funkcję wyborów i zniekształca ich sens, co jest szczególnie niebezpieczne zwłaszcza dla państw pozostających świeżo po przeobrażeniach ustrojowych, w których instytucje demokratyczne są jeszcze słabo zakorzenione<sup>56</sup>.

Ponadto brakuje przekonujących dowodów na to, że „widmo” NOTA, które straszy polityków, poprawia jakość debaty publicznej i odstręcza od prowadzenia kampanii negatywnej. Teoretycznie NOTA pozwala w sposób legalny wyrażać obywatelom swoje rozgoryczenie polityką i jednocześnie może osłabiać ich zainteresowanie kandydatami ekstremistycznymi czy populistycznymi. Można jednak łatwo wyszukać takie przypadki, np. wysoki wynik wyborczy radykalnego Le Pena w wyborach prezydenckich we Francji w 2002 roku, które tego nie potwierdzają. Jak pokazują doświadczenia innych krajów, głosującym, którzy buntują się przeciw „systemowi”, bardziej opłaca się wskazać na kandydata spoza establishmentu niż zmarnować swoje prawo wyboru, oddając głos nieważny, który pozbawia ich politycznej reprezentacji. W odwołaniu do zagranicznych praktyk nie stwierdzono też, że możliwość głosowania na żadnego z powyższych jest w jakimkolwiek stopniu stymulatorem frekwencji wyborczej.

Nie należy wreszcie zapominać o poważnych wątpliwościach natury konstytucyjnej, które towarzyszą ewentualnemu wprowadzeniu tego rozwiązania w Polsce. Można odwołać się tutaj zarówno do kazuistycznych sytuacji powyborczych, które mogą prowadzić do sprzeczności z przepisami ustawy zasadniczej, jak i do ducha Konstytucji RP. Akt ten każdemu

<sup>55</sup> W. Radziwinowicz, *W Rosji nie wolno już głosować przeciw wszystkim*, „Gazeta Wyborcza” 1.07.2006, s. 8.

<sup>56</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 4.

pełnoprawnemu obywatelowi daje prawo do udziału w wyborach, stwarzając mu możliwości wybierania oraz bycia wybranym do organów władz publicznych. Istnieje niebezpieczeństwo, że legalizacja „żadnego z powyższych” doprowadzi do zastąpienia idei powszechnego prawa do uczestnictwa w wyborach logiką powszechnego prawa do powstrzymania się od głosowania, utrwalając w obywatelach błędne myślenie o wyborach jako o przykrym obowiązku, który narzucany jest przez państwo.





## PRAWNA REGULACJA KAMPANII WYBORCZEJ W INTERNECIE

Kampania wyborcza w ustroju opartym na wolności konkurencji ugrupowań politycznych jest jednym z najważniejszych elementów wyborów powszechnych, obok samego aktu głosowania i ogłaszania wyników wyborów. Reguły obowiązujące jej uczestników świadczą o pluralizmie politycznym, demokratyzmie systemu wyborczego i rzeczywistym ustroju państwa. W jej trakcie ugrupowania kandydujące w wyborach, za pomocą dostępnych środków i możliwości, starają się zyskać dla swoich reprezentantów poparcie jak największej części wyborców. Patrząc z drugiej strony, z perspektywy wyborcy, kampania służy bliższemu poznaniu przez obywateli kandydatów startujących w wyborach i ich programów oraz rozpoznaniu przez partie polityczne aktualnych problemów społecznych, a także dostosowywaniu do nich swoich programów. Uczestnicy kampanii, chcąc jak najskuteczniej dotrzeć do jak najszerszego kręgu wyborców, wykorzystują w tym celu wszelkie dostępne środki, pozostające w zasięgu ich możliwości technicznych i finansowych oraz niezabronione przez prawo. Jednym z takich kanałów komunikacji w czasie kampanii wyborczej stał się Internet. Jego zaletami w porównaniu z innymi metodami prowadzenia kampanii są niewątpliwie dostępność, interaktywność i taniość. Podejmując próbę analizy prawnej możliwości wykorzystania Internetu w kampanii wyborczej, warto w pierwszej kolejności sięgnąć do przykładów z innych państw. Następnie, przechodząc do prawnych reguł wykorzystania Internetu w kampanii wyborczej w Polsce, warto postawić pytanie o prawną regulację funkcjonowania Internetu w ogólności. Wreszcie należy przeanalizować te przepisy polskiego prawa wyborczego, które mogą mieć dla nich znaczenie. Interesującymi i wymagającymi komentarza zagadnieniami są z pewnością granice, w jakich – zgodnie z obowiązującym w Polsce stanem prawnym – można prowadzić agitację wyborczą w Internecie, oraz zasady jej finansowania.



## Kampania wyborcza w Internecie w wybranych państwach

W Polsce kampania wyborcza jest uregulowana w Kodeksie wyborczym, z pewnością więc konieczna jest analiza jego przepisów<sup>1</sup>. Zostanie ona przeprowadzona w dalszej części opracowania. Obok prawa wyborczego duże znaczenie dla dookreślenia reguł rządzących kampanią wyborczą w Internecie ma także prawo Internetu. Cztery zasadnicze cechy tego medium, znajdujące odzwierciedlenie w jego regulacji i istotne dla toczącego się za jego pośrednictwem dyskursu politycznego to: otwartość (wolność słowa, przepływ informacji, wiedzy i idei), bezpieczeństwo (stworzenie warunków do poufności kontaktów), różnorodność oraz dostęp<sup>2</sup>. Internet jest siecią rozproszoną, pod względem technologicznym, a pod względem terytorialności – globalną<sup>3</sup>. Jego cechą jest interaktywność. Łączą go bliskie związki z obszarem telekomunikacji, co odnosi się przede wszystkim do problematyki tzw. poczty elektronicznej<sup>4</sup>.

Internet jest stosunkowo nowym zjawiskiem. W Polsce tradycyjnie przyjmuje się, że początkiem jego działania był 17 sierpnia 1991 roku, kiedy to nawiązano łączność między Wydziałem Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego a Centrum Komputerowym Uniwersytetu w Kopenhadze, opartą na protokole IP (Internet Protocol)<sup>5</sup>. Współcześnie bywa wykorzystywany w wielu obszarach komunikacji: prywatnej, zawodowej, handlowej, a także publicznej – w tym wyborczej. Informatykę prawniczą<sup>6</sup> uważa się za nową dziedzinę w obrębie nauki prawa<sup>7</sup>. Mimo to należy odnotować brak jednolitych regulacji prawnych bezpośrednio dotyczących funkcjonowania Internetu. Obowiązujące przepisy najczęściej odnoszą się do niego nie wprost, są zaś stosowane na zasadzie analogii. Co więcej, reguły rządzące Internetem tworzone są na dwa sposoby: odgórnie – przez prawodawcę, reagującego na nowe zjawiska, oraz oddolnie – z inicjatywy użytkowników sieci<sup>8</sup>. Nie wszystkie oczywiście mają charakter powszechnie obowiąz-

1 Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

2 P. Wąglowski, *Prawne aspekty rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 4.

3 R. Grabowski, *Prawo w Internecie* [w:] R. Grabowski (red.), *Wpływ Internetu na ewolucję państwa i prawa*, Rzeszów 2008, s. 55.

4 R. Gołat, *Internet – aspekty prawne*, Warszawa 2003, s. 15.

5 P. Wąglowski, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 4.

6 Prawo informacji i technologii komunikacyjnej, *Rechtsinformatik, Computerrecht, Computers and Law, Droit et Informatique, Derecho informático*.

7 J. Gołaczyński, *Wprowadzenie* [w:] J. Gołaczyński (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2003, s. 13.

8 R. Grabowski, *Prawo w Internecie...*, op. cit., s. 54.

zujący, ale są stosowane przez użytkowników sieci, a nawet uznawane przez sądy niektórych państw<sup>9</sup>.

Obecnie dostrzec można powszechną wśród państw tendencję do nie-regulowania prowadzenia kampanii wyborczej za pośrednictwem Internetu, choć potrzeba unormowania tej sfery aktywności zaczyna być zauważana. Na przykład w Meksyku dostrzeżono ostatnio taką konieczność<sup>10</sup>. Zazwyczaj zakłada się po prostu, że w odniesieniu do agitacji prowadzonej za pośrednictwem tego kanału komunikacji zastosowanie mają ogólne reguły rządzące kampanią wyborczą, odpowiednio tylko zmodyfikowane. Niestety, okazuje się, że z uwagi na specyfikę komunikacji internetowej takie podejście czasem rodzi problemy. Dla ich zobrazowania warto przywołać przykłady ze Stanów Zjednoczonych Ameryki i z Japonii.

W USA doprecyzowanie stanu prawnego w zakresie wykorzystania Internetu w kampanii wyborczej zostało spowodowane wyrokiem Sądu Dystryktu Kolumbia z 21 października 2005 roku w sprawie Shays przeciw Federalnej Komisji Wyborczej<sup>11</sup>. Sąd zwrócił w nim uwagę Komisji na konieczność zmodyfikowania kompleksowego włączenia aktywności w Internecie w definicję komunikacji publicznej (*public communication*) i ogólnej aktywności w ramach kampanii (*generic campaign activity*)<sup>12</sup>.

Sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia dotyczyła szerszego zagadnienia aniżeli tylko kampanii w Internecie, mianowicie finansowania kampanii wyborczej<sup>13</sup>. W skardze wniesionej 8 października 2002 roku przez dwóch członków Izby Reprezentantów, Christophera Shaysa i Martina Meehana, skarżący domagali się unieważnienia regulacji wydanych przez Federalną Komisję Wyborczą, dotyczących finansowania kampanii wyborczej. Podnosili oni, że rozwiązania ustalone przez komisję są dowolne i „kapryśne”, stanowią nadużycie kompetencji i są niezgodne z prawem.

W wyniku przedsięwziętych po rozstrzygnięciu sądu prac, komisja opracowała propozycje zmian (*Notice of Proposed Rulemaking*, dalej też: „NPRM”). Oparto je na założeniu, że internetowa aktywność indywi-

9 Zob.: ibidem, s. 55; P. Wagłowski, *op. cit.*, s. 5.

10 Postulat taki zgłosił zajmujący się prawem wyborczym dr Luis Antonio Corona Nakamura; zob. <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/269775/6/urge-reglamentar-internet-en-campanas-electorales.htm> [dostęp z 3 lipca 2012].

11 Decision of the United State District Court for the District of Columbia In Shays v. Federal Commission, 337 F. Supp. 2d 28 (D.D.C. 2004) (“Shays District”). *aff’d*, 414 F.3d 76 (D.C. Cir. 2005) (“Shays Appeal”).

12 Dokumenty związane ze sprawami sądowymi dotyczącymi amerykańskiego prawa wyborczego dostępne są na stronie: [http://www.campaignlegalcenter.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=54](http://www.campaignlegalcenter.org/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=54) [dostęp z 2 lipca 2012].

13 Zob. więcej: [http://www.fec.gov/law/litigation\\_CCA\\_S.shtml](http://www.fec.gov/law/litigation_CCA_S.shtml) [dostęp z 2 lipca 2012].

dualnych osób i ich grup nie powinna, co do zasady, podlegać regulacji ustawy o federalnej kampanii wyborczej (*Federal Election Campaign Act*). Przygotowując te propozycje, komisja wzięła pod uwagę, że Internet ma wiele szczególnych cech, różniących go od tradycyjnych form porozumiewania się. Daje praktycznie nieograniczoną i bezkosztową możliwość komunikacji rozmaitego typu. Jak argumentowano, „komputer i połączenie internetowe mogą zmienić każdego w publicystę, który kontaktuje się ze zbiorową publicznością”<sup>14</sup>. Przekaz internetowy nie jest ograniczony w czasie ani w przestrzeni, jak radio czy telewizja. Zapewnia możliwość komunikowania się z dużą i geograficznie nieograniczoną publicznością, przy zaangażowaniu niewielkich kosztów. Dodatkowo obecnie w wielu miejscach publicznych zapewniony jest dostęp do sieci. Tym samym – zdaniem komisji – nastąpiła demokratyzacja procesu rozpowszechniania informacji, także politycznych. Powstał „najbardziej dostępny market idei w historii”. Internet różni się także od tradycyjnych form komunikacji tym, że odbiorca musi zachować postawę aktywną, by pozyskać interesujące go informacje – w odróżnieniu od telewizji, radia czy billboardu umieszczonego w ciągu komunikacyjnym<sup>15</sup>.

Jednocześnie komisja odnotowała, że liczba Amerykanów wykorzystujących Internet jako źródło informacji o toczącej się kampanii wyborczej podwoiła się pomiędzy 2000 a 2004 rokiem, wzrosła bowiem z 30 do 63 milionów. Aktywność polityczno-wyborcza Amerykanów w sieci obejmuje: umieszczanie komentarzy dotyczących kandydatów i partii na ich własnych stronach, komentowanie wpisów dotyczących polityków i kampanii umieszczonych na stronach innych osób, tworzenie ogłoszeń, filmów wideo i innych przekazów audiowizualnych, promowanie materiałów poszczególnych kandydatów, udział w czacie na temat kampanii, umieszczanie linków do stron kandydatów na własnych stronach internetowych<sup>16</sup>.

Regulacja, której dotyczyła zmiana przygotowana w wyniku wspomnianego rozstrzygnięcia sądowego, sprowadzała się do wymogu, aby na działania związane z „komunikacją publiczną” komitety partii politycznych, a także organizacje i kandydaci biorący udział w wyborach, wykorzystywali tylko federalne fundusze, które podlegają ograniczeniom, zakazom i obowiązkowi składania sprawozdania. „Komunikację publiczną”

14 Reno v. ACLU, 521 U.S. 844, 870 (1997).

15 Nt. prac Federalnej Komisji Wyborczej i przyjętej przez nią w tym zakresie regulacji zob. Federal Register, vol. 71, No. 70 z 12 kwietnia 2006 r.

16 *Ibidem*.

zdefiniowano zaś jako „komunikację jakimikolwiek środkami transmisji, kablową lub satelitarną, prasę, reklamę zewnętrzną, mailing, telefoniczne bazy danych i jakąkolwiek inną formę publicznego, politycznego komunikowania się”<sup>17</sup>.

W związku z cytowaną definicją i przywołanym wyrokiem, komisja zaproponowała, by rozróżnić komunikację użytkownika sieci za pomocą jego indywidualnej strony internetowej od komunikacji poprzez umieszczanie materiałów na stronie innego podmiotu i tylko tę drugą zawrzeć w definicji komunikacji publicznej. Uzasadnienie dla takiego rozwiązania stanowił argument, że rozpowszechnianie informacji i materiałów na własnych stronach WWW jest w praktyce bezkosztowe i nie niesie ze sobą niemal żadnego ryzyka korupcji. W przypadku zaś „wynajmowania” stron innych osób do umieszczania ogłoszeń – odbywa się to odpłatnie. Tym samym więc jedynie finansowanie odpłatnego umieszczania ogłoszeń na stronach innych podmiotów odbywać by się miało w ramach ustawy o federalnej kampanii wyborczej i miałyby podlegać ograniczeniom w zakresie finansowania.

Propozycja nowej interpretacji była szeroko konsultowana i niemal wszyscy uczestnicy konsultacji wyrazili aprobatę dla proponowanego rozwiązania. Komisja wprowadziła zasadę, iż ogłoszenia i inne formy komunikacji internetowej, umieszczane na stronach innych podmiotów za opłatą, stanowią ogólną publiczną kampanię reklamową o charakterze politycznym (*general public political advertising*), przez co zaliczają się do form komunikacji publicznej, w której uczestniczy podmiot płacący za umieszczenie na cudzej stronie ogłoszenia. Żadna inna forma komunikacji internetowej nie jest przy tym zaliczana do kontrolowanych finansowo sposobów komunikacji publicznej.

Co ciekawe, komisja ustaliła, że także wysyłanie wiadomości e-mail nie stanowi formy komunikacji publicznej. Argumentem była tu okoliczność, że z rozsyłaniem poczty elektronicznej, nawet do wielu odbiorców, także nie wiążą się niemal żadne koszty. Aktywność ta więc nie wypełnia wspólnej cechy wszystkich form komunikacji publicznej, jaką jest odpłatność – konieczność uiszczenia opłaty.

Komisja rozpatrywała także zagadnienie, jak traktować koszty wytworzenia materiałów reklamowych, umieszczanych nawet na własnych stronach internetowych. W tym zakresie nie miała wątpliwości, że należy

17 *Ibidem*.

je traktować tak samo jak koszty produkcji wszelkich innych materiałów wyborczych, w związku z czym podlegają one tym samym limitom i zakazom<sup>18</sup>.

Innym wartym uwagi przykładem rozwiązań dotyczących kampanii w Internecie są regulacje japońskie. System wyborczy w tym kraju uchodzi za „jeden z najbardziej restrykcyjnych na świecie”<sup>19</sup>. Japońska ustawa wyborcza (tzw. POEL – *Public Offices Election Law*, uchwalona w 1950 roku, reguluje wybory na poziomie ogólnopaństwowym, prefektur i samorządowym) ustanawia wiele restrykcji, które stosuje się do korzystania ze stron internetowych i rozsyłania e-maili podczas kampanii wyborczej.

W Japonii rozróżnia się aktywność polityczną oraz aktywność wyborczą. W chwili zarejestrowania kandydaci mogą podejmować jedynie czynności mieszczące się w ramach aktywności wyborczej, wyłącznie w sposób precyzyjnie opisany w POEL. Kandydaci prowadzący niedozwoloną kampanię wyborczą mogą podlegać karze do 500 000 jenów (5500 USD), a nawet do 2 lat pozbawienia wolności<sup>20</sup>. Obowiązujące ograniczenia precyzują na przykład, że prowadzący kampanię wyborczą mogą rozpowszechnić określoną liczbę określonego rodzaju ulotek i plakatów wyborczych. Zgodnie z art. 142 i 143 POEL, format, wielkość i ilość tych materiałów jest ściśle określona. W czasie kampanii wyborczej kandydaci mogą więc posłużyć się takim rodzajem i ilością materiałów wyborczych, jak jest to opisane w POEL. Rozpowszechnianie innych materiałów wyborczych lub w ilości większej niż wskazana w POEL jest zabronione.

Także partie polityczne są w podobny sposób ograniczone w sposobie prowadzenia kampanii wyborczej. Po rozpoczęciu kampanii nie mogą, na przykład, prowadzić agitacji na rzecz poszczególnych kandydatów, a jedynie na rzecz partii jako całości.

POEL została napisana dla tradycyjnych form prowadzenia kampanii, w czasie gdy Internet nie był jeszcze wykorzystywany w komunikacji politycznej. W piśmiennictwie wskazuje się, że stopień precyzji i rozwiązania przyjęte w POEL nie odpowiadają nowym sposobom komunikowania, takim jak strony internetowe, portale społecznościowe i e-mail. Postanowienia POEL formułowane były z myślą o innych, bardziej tradycyjnych środkach komunikacji. Są jednak obecnie stosowane w komunikacji inter-

18 *Ibidem*.

19 J. Gomez, *Dumbing down democracy: Trends in Internet regulation, surveillance and control in Asia*, „Pacific Journalism Review” 2004, No 10, s. 139.

20 POEL zabrania np. prowadzenia kampanii *door-to-door*, jako korupcyjnej.

netowej. Problemy rodzi na przykład próba zastosowania przepisów dotyczących wielkości i ilości materiałów wyborczych, gdyż – jak wiadomo – strony internetowe nie mają „wielkości” w fizycznym rozumieniu tego słowa i są dostępne dla nieograniczonej liczby odwiedzających. Trudno także ograniczyć geograficzny zasięg stron WWW. Dlatego też Internet okazuje się niewłaściwym kanałem do prowadzenia kampanii wyborczej z punktu widzenia POEL.

Pierwsze japońskie partie polityczne założyły swoje strony internetowe latem 1995 roku<sup>21</sup>. Podczas wyborów w 1996 roku niemal wszystkie mniejsze i większe partie polityczne miały już swoje strony internetowe, co zwróciło uwagę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>22</sup>, szczególnie z powodu możliwych naruszeń POEL. Ostatecznie, Nowa Partia Sakigake zwróciła się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z zapytaniem, w jaki sposób stosować przepisy POEL do internetowej kampanii wyborczej. W odpowiedzi z października 1996 roku ministerstwo wskazało, że wykorzystywanie Internetu w kampanii może naruszać art. 142 i 143 POEL, dlatego że nieograniczoność kontaktu za pośrednictwem sieci łamie ograniczenia dotyczące dystrybucji materiałów wyborczych<sup>23</sup>.

W 1996 roku pojawiła się propozycja nowelizacji POEL, która zezwalałaby na prowadzenie kampanii w Internecie. Jej autorzy podkreślali przede wszystkim korzyści, jakie mogliby z tego odnieść wyborcy przebywający za granicą. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podtrzymało jednak swoje stanowisko, że zawartość stron internetowych powinna być traktowana tak samo, jak ulotki czy plakaty.

Podczas wyborów do Izby Wyższej japońskiego parlamentu (Diet) w 2001 roku większość kandydatów miała swoje strony internetowe. Część z nich rozsyłała też newslettery (13%). W odpowiedzi na te działania rząd w sierpniu 2001 roku powołał specjalny komitet pod nazwą Komitet Badań Aktywności Wyborczej w Erze IT. Po przeprowadzeniu analizy komitet w pierwszej kolejności wskazał, że Internet powinien być traktowany jako jeden z kanałów kampanii wyborczej w Japonii. Zarekomendował zmianę POEL w kierunku dostosowania do wymagań związanych z prowadzeniem kampanii w Internecie, z jednoczesnym utrzymaniem ograniczeń (np. wprowadzenie zakazu korzystania z e-maila na potrzeby

21 Pierwszą była Nowa Partia Sakigake.

22 Obecnie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Komunikacji.

23 L.M. Tkach-Kawasaki, [http://www.cajs.tsukuba.ac.jp/monograph/articles/01\\_201103/cajs01\\_201103\\_055-075.pdf](http://www.cajs.tsukuba.ac.jp/monograph/articles/01_201103/cajs01_201103_055-075.pdf), s. 63–64.

kampanii z obawy przed spamem). W rezultacie kandydaci mieliby wliczać koszty związane z tworzeniem i utrzymywaniem stron internetowych do ogólnych kosztów kampanii i powinny one być traktowane podobnie jak wydatki na telefon. Odpowiednie projekty ustaw zostały przedstawione Diet w 2003 roku, jednak POEL nie została znolizowana<sup>24</sup>.

Wobec tych ograniczeń kandydaci sięgnęli po inne dostępne metody. Podczas wyborów w latach 2009 i 2010 korzystali z portali społecznościowych, takich jak YouTube i Twitter. W 2010 roku ponownie podjęto próbę nowelizacji POEL. Zaproponowano, aby kandydaci mieli prawo aktualizować swoje strony internetowe i blogi podczas kampanii wyborczej do Izby Wyższej. Chciano także w podobny sposób znieść część ograniczeń dla tych kandydatów do Izby Niższej, którzy są wybierani w wyborach proporcjonalnych. Jednak rezygnacja premiera Yukio Hatoyamy i rozwiązanie parlamentu przerwały procedurę ustawodawczą. Nieuchwalona nowelizacja miała pozwolić na korzystanie w czasie kampanii ze stron internetowych i na rozesyłanie e-maili, nie legalizowała jednak korzystania z takich portali, jak Twitter<sup>25</sup>.

Obecnie, w okresie pomiędzy kampaniami wyborczymi, wiele japońskich partii politycznych i indywidualnych polityków utrzymuje i aktualizuje swoje strony internetowe i blogi. Politycy otwierają „cyberbiura” w sieci. Wielu komunikuje się z wyborcami także za pośrednictwem portali społecznościowych. Jednak wciąż w Japonii wykorzystywanie Internetu w celu prowadzenia kampanii wyborczej jest uważane za zabronione przez POEL. W literaturze zauważa się, że istnieje rozdźwięk między japońskim prawem wyborczym a dążeniem japońskiego społeczeństwa i polityków do wolnego wyrażania swoich poglądów, przekonań i preferencji podczas kampanii wyborczej. Matthew J. Wilson ocenia nawet, że w omawianym zakresie Japonia pozostaje jakby w „ciemnych wiekach”, gdyż kandydat może zostać ukarany za podejmowanie przez Internet czynności mieszczących się w ramach kampanii wyborczej<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 67–68.

<sup>25</sup> Zob. więcej: L.M. Tkach-Kawasaki, *op. cit.*, s. 56–71.

<sup>26</sup> M.J. Wilson, *E-Elections: Time for Japan to Embrace Online Campaigning*, „Stanford Technology Law Review” 2011, s. 4 i 5.

## Prawo Internetu w Polsce

Przechodząc do próby przedstawienia prawnych ram prowadzenia w Polsce kampanii wyborczej w Internecie, z braku szczegółowych odnoszących się do tej kwestii przepisów, należy podjąć próbę przełożenia rozwiązań Kodeksu wyborczego na praktykę przedwyborczej agitacji w sieci. Wcześniej trzeba jednak przedstawić ogólne rozwiązania dotyczące Internetu, mogą one bowiem mieć znaczenie także dla specyficznej formy aktywności w sieci, jaką jest kampania wyborcza.

Poszukując prawnej regulacji funkcjonowania Internetu w Polsce, należy w pierwszej kolejności odwołać się do konstytucji, która nie zawiera bezpośrednich odniesień do sieci globalnej. Ponieważ Internet jest przede wszystkim nowym, dynamicznie rozwijającym się zjawiskiem życia społecznego, odwołań do niego należy przede wszystkim poszukiwać w tych przepisach ustawy zasadniczej, które statuuja wolności i prawa człowieka i obywatela, a spośród nich wziąć pod uwagę zwłaszcza te, które odnoszą się do swobody dysponowania informacjami, ponieważ korzystanie z możliwości Internetu stanowi jej emanację. Swoboda ta może być rozpatrywana w dwóch podstawowych aspektach: dostępu do danych, gdzie akcent położony jest na równość w dostępie do informacji, oraz ich rozpowszechniania, gdzie nacisk kładzie się na wolność działań upowszechniających<sup>27</sup>.

Znaczenie mają więc przede wszystkim art. 14 i 54 Konstytucji. Art. 14 przewiduje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, gdzie przez „środki społecznego przekazu” należy rozumieć takie, w przypadku których adresatami nadawanych treści są wszyscy inni – poza nadawcą – mieszkańcy państwa, z tym że „są oni adresatami potencjalnymi, a »skonkretyzowanie się« ich w tym charakterze nie następuje w sposób konieczny, lecz poprzez otwarcie się na odbiór tych treści przez swoje »podłączenie się« do danego środka przekazu [...], przy czym bardzo często adresat nie jest świadom, z jakimi treściami zostanie wówczas skonfrontowany”<sup>28</sup>. Nie ma więc wątpliwości, że Internet zalicza się do katalogu tak rozumianych środków społecznego przekazu. Tym samym więc, dookreślając reguły rządzące kampanią wyborczą w Internecie, zarówno ustawodawca, jak i uczestnicy kampanii,

27 R. Golat, *op. cit.*, s. 13–14.

28 L. Garlicki, P. Sarnecki, Notatka do art. 14, uwaga nr 4 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.



w tym przede wszystkim administracja wyborcza, muszą mieć na uwadze zasadę ustrojową, iż wolność środków społecznego przekazu jest warunkiem koniecznym funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, a w związku z tym niezbędne jest ustanowienie przez prawodawcę odpowiednich regulacji oraz rzeczywiste ich przestrzeganie i realizowanie przez organy publiczne. Artykuł 14 konstytucji powinien też stanowić wskazówkę interpretacyjną dla przepisów dotyczących kampanii wyborczej w zakresie prowadzenia agitacji w Internecie.

Drugi z mających znaczenie przepisów to art. 54 Konstytucji, który w ust. 1 ustanawia trzy odrębne, choć wzajemnie powiązane wolności: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji i wolność rozpowszechniania informacji, ma więc także niewątpliwie zastosowanie do aktywności użytkowników Internetu. Użyte przez ustrojodawcę słowo „pogląd” należy rozumieć jak najszerszej, „nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń, prognoz, ferowanie ocen w sprawach kontrowersyjnych itd., a w szczególności również informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych”<sup>29</sup>. Jednocześnie „wolność wyrażania swoich poglądów swe konstytucyjne znaczenie posiada w sferze życia publicznego: społecznego, a zwłaszcza politycznego”<sup>30</sup>. Wolność pozyskiwania informacji dotyczy zbierania danych z dowolnych sfer życia w dowolny sposób, jest to wolność poszukiwania informacji na własną rękę. Może być ograniczona na ogólnych zasadach, wynikających z art. 31 ust. 3 konstytucji. Rozpowszechnianie informacji natomiast to „udostępnianie zebranych danych osobom trzecim”<sup>31</sup>. Istotą rozpowszechniania informacji jest więc „uczynienie ich publicznie dostępnymi, tzn. posłużenie się nimi w taki sposób, aby dostęp do nich miał nieoznaczony adresat”<sup>32</sup>. Tym samym wolności opisane w art. 54 ust. 1 mają istotne znaczenie dla użytkowników Internetu, w szczególności w zakresie ich aktywności w ramach kampanii wyborczej. Pozwalają bowiem na swobodne wyrażanie swoich ocen, opinii i informacji zawsze, gdy możliwość ta nie podlega ograniczeniom, które – co więcej – muszą być ustanowione w ustawie tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

29 P. Sarnecki, Notatka do art. 54, uwaga nr 5 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, op. cit., t. 3, Warszawa 2003.

30 *Ibidem*, uwaga nr 8.

31 *Ibidem*, uwagi nr 9 i 10.

32 R. Golat, *Internet...*, op. cit., s. 15.

państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób i nie naruszają istoty wolności z art. 54 (art. 31 ust. 3 konstytucji).

W katalogu regulacji ustawowych obowiązujących w Polsce, odnoszących się do Internetu, wymienia się najczęściej: ustawę z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>33</sup>, ustawę z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym<sup>34</sup>, ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym<sup>35</sup>, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych<sup>36</sup>, ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>37</sup>, ustawę z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych<sup>38</sup> oraz ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>39</sup>. Pośrednio normy prawne dotyczące funkcjonowania Internetu zawierają także: Kodeks cywilny, prawo prasowe<sup>40</sup>, ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>41</sup>, ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>42</sup>, ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>43</sup>, Kodeks karny, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>44</sup>, ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>45</sup>.

Jak można wnioskować na podstawie przytoczonego katalogu, wśród ustaw odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do Internetu, przeważają takie, które chronią jego użytkowników, w tym przede wszystkim konsumentów, i regulują transakcje zawierane za jego pośrednictwem. Można wskazać również takie, które nakładają na państwo określone obowiązki w związku z istnieniem sieci globalnej i wskazują sposób ich realizacji. Niewiele jest natomiast regulacji, które dookreślałyby sposób korzystania z możliwości sieci globalnej przez jej użytkowników. W tym zakresie

33 Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.

34 Dz. U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1068.

35 Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

36 Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1402 z późn. zm.

37 Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

38 Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1385 z późn. zm.

39 Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.

40 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz. U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.

41 Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 z późn. zm.

42 Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

43 Dz. U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.

44 Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.

45 Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

znaczenie mają więc konstytucyjne reguły swobody pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, w świetle których należy interpretować przepisy poszczególnych dziedzin prawa, w tym też – w odniesieniu do kampanii wyborczej – postanowienia Kodeksu wyborczego.

Dla uzupełnienia katalogu norm odnoszących się do funkcjonowania Internetu trzeba wymienić regulacje rządzące postępowaniem internautów, tworzone oddolnie. Określane są one jako tzw. netykiety, która to nazwa powstała poprzez połączenie dwóch członów: „net” (ang. sieć) oraz „etykieta”. Stanowią one zbiór zasad, mających charakter obyczajowy. Należy przy tym podkreślić, że nie ma jednego uniwersalnego zbioru netykiet – są one rozproszone, tak jak rozproszona jest społeczność internetowa. Najbardziej znanym, traktowanym często jako wzorzec, zbiorem netykiet jest dokument RFC 1855<sup>46</sup>.

Netykiety formułują najczęściej reguły, którymi powinni się kierować użytkownicy poczty elektronicznej, ale także autorzy treści umieszczanych na stronach WWW. Najważniejsze z nich, a także – jak się wydaje – istotne z punktu widzenia kampanii wyborczej, obejmują zakazy: przekazywania informacji nieprawdziwych, rozsyłania reklam i informacji do osób, które sobie tego nie życzyły, podszywania się pod inne osoby, wysyłania anonimów albo długich listów mogących zablokować dostęp do skrzynki internetowej odbiorcy<sup>47</sup>.

Ponieważ agitacja w ramach kampanii wyborczej prowadzona jest często za pośrednictwem portali społecznościowych, znaczenie będą miały także ich regulaminy. Choć oczywiście także nie mają one mocy powszechnie obowiązującej, to jednak wiążą ich użytkowników z tej racji, że każdy z nich, podejmując aktywność w określonym portalu, wyraził zgodę na przestrzeganie jego regulaminu. Dookreślają one często sposób prowadzenia konkretnych form aktywności<sup>48</sup>. Sankcją za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu może być nawet zablokowanie lub usunięcie konta łamiącego je użytkownika. Muszą więc być brane pod uwagę przez osoby chcące prowadzić kampanię wyborczą przez Internet.

46 Dostępny na stronie <http://www.ietf.org/rfc/rfc1855.txt> [dostęp z 2 lipca 2012].

47 Więcej nt. regulacji Internetu i netykiet zob. R. Grabowski, *op. cit.*, s. 54–55.

48 Np. przewidują szczególnie rodzaj kont użytkowników dla aktywności innej niż osobista, w tym np. dla organizacji społecznych (tzw. konto fikcyjne w serwisie internetowym Nasza-klasa.pl, strony dla organizacji, instytucji dobroczynnych, organizacji non-profit lub społeczności na Facebooku).

## Przepisy Kodeksu wyborczego a zasady prowadzenia kampanii wyborczej w Internecie

Obecnie niewiele ponad połowa dorosłych Polaków (ok. 56%) korzysta z Internetu. W Stanach Zjednoczonych Ameryki odsetek ten wynosi 77% obywateli, a w kilku państwach nawet 90%. Polscy internauci są młodszy od osób niekorzystających z Internetu, lepiej wykształceni, zaможniejsi, częściej aktywni zawodowo i raczej mieszkają w miastach. Jak wynika z badań, także znacznie częściej niż osoby niekorzystające z sieci globalnej deklarują zainteresowanie sprawami publicznymi i polityką oraz chęć oddania głosu w wyborach<sup>49</sup>. Dlatego też internetowe kampanie wyborcze mogą okazać się bardzo atrakcyjne dla komitetów wyborczych i poszczególnych kandydatów.

Dla przeanalizowania reguł rządzących prowadzeniem kampanii wyborczej w Internecie konieczne jest doprecyzowanie najważniejszych pojęć, takich jak: „kampania wyborcza”, „agitacja wyborcza”, „materiał wyborczy”. W obowiązujących w Polsce do 31 lipca 2011 roku ustawach wyborczych<sup>50</sup> brakowało definicji kampanii wyborczej oraz nierozdzielnie z nią związanej definicji agitacji wyborczej. Mimo sugestii Państwowej Komisji Wyborczej (dalej też: PKW) o konieczności usunięcia „niespójności i braku sprecyzowania pojęcia agitacji i kampanii wyborczej”<sup>51</sup>, w polskim prawie wyborczym także po uchwaleniu Kodeksu wyborczego nie ma definicji kampanii wyborczej. Ustawodawca zdecydował się natomiast zdefiniować pojęcie agitacji wyborczej, co zostanie poddane analizie dalej.

Aby ustalić, czym jest kampania wyborcza, trzeba więc sięgnąć do dorobku nauki prawa, a także politologii. Najszerzej rzecz ujmując, kampania wyborcza rozumiana jest jako całokształt przedsięwzięć wyborczych po-

49 D. Batorski, *Prowadzenie działań profrekwencyjnych online i ich ograniczenia* [w:] J.M. Zając (red.), *Wyborca w sieci. Internetowe kampanie społeczne zwiększające frekwencję wyborczą w Polsce i na świecie*, Warszawa 2010, s. 12–13.

50 Były to (w kolejności uchwalania): ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467), ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190), ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) oraz ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

51 Informacja z 18 lutego 2008 r. o realizacji przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. wraz z propozycjami ich zmian, ZPOW-500-2/08, pkt 6.

dejmowanych w czasie, miejscu i formie wyraźnie określonych prawem<sup>52</sup>. Kampania wyborcza jest więc „wyodrębnioną fazą procesu wyborczego, obejmującą okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie”<sup>53</sup>. Kampania wyborcza „skupia się przede wszystkim na promocji kandydatów oraz partii politycznych, biorących udział w wyborach. Celem kampanii wyborczej jest zachęcenie wyborcy do oddania głosu na konkretnego kandydata lub określoną partię polityczną. Sposób prowadzenia kampanii uzależniony jest od: 1) ustroju politycznego; 2) systemu wyborczego; 3) systemu partyjnego”<sup>54</sup>. Definiuje się kampanię wyborczą jako „etap procesu wyborczego, w którym – w prawem określonych ramach – za pomocą różnorodnych środków i działań (organizacyjnych, finansowych oraz reklamowych) komitety wyborcze promują wśród wyborców swoich kandydatów i programy wyborcze”<sup>55</sup> lub jako „ustawowo unormowany okres na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, samorządowych prezydenckich oraz referendum, ale także określenie czynności koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania”<sup>56</sup>. Podkreśla się przy tym, że „kampania wyborcza charakterystyczna jest dla systemów demokratycznych i związana jest z zasadą pluralizmu politycznego, jak również z konkurencyjnością i wolną grą sił politycznych, [...] jest także przejawem wolnych wyborów”<sup>57</sup>.

Jest to okres bardzo intensywnej rywalizacji politycznej: kandydaci i ugrupowania polityczne wykorzystują nie tylko media tradycyjne, takie jak radio czy telewizja, ale także bezpośrednio kontaktują się z wyborcami, przedstawiając im swoje zalety i równocześnie wady przeciwników<sup>58</sup>, a także próbują sięgać do nowych możliwości, jakie np. daje właśnie Internet. Metody i formy prowadzenia kampanii są przy tym bardzo zróżnicowane. Obejmują m.in. tzw. marketing bezpośredni (wiece, spotkania przedwybor-

52 S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa* [w:] *Ludices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów, Księga pamiątkowa PKW*, Warszawa 2007.

53 A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.

54 T. Astramowicz-Leyk, *Kampania wyborcza* [w:] S. Opara (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007, s. 68.

55 B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 57.

56 J. Muszyński, *Leksykon marketingu politycznego*, Wrocław 2001, s. 72.

57 I. Przeor-Pastuszek, *Kampania wyborcza* [w:] M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół (red.), *Encyklopedia wiedzy politologicznej*, s. 125; zob. też: A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 115–116.

58 Warto zwrócić uwagę, że kampania oznacza także m.in. w teorii wojskowości wyprawę wojenną, tj. „zespół wojennych działań (operacji) strategicznych na określonym terenie i w określonym czasie; etap wojny”; za: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*.

cze, rozmowy z wyborcami, w tym metodę *door-to-door*, dostarczanie materiałów wyborczych) oraz reklamę wyborczą (ulotki, plakaty, billboardy, telewizję, radio, prasę, Internet, kino, wykorzystanie technik wideo)<sup>59</sup>. Uczestnicy kampanii aktywnie szukają przy tym coraz to bardziej nowoczesnych i skutecznych, niepraktykowanych jeszcze przez innych, metod dotarcia do wyborcy. To właśnie z uwagi na intensywność rywalizacji politycznej, wynikającą często z emocji, jakie z kampanią się wiążą, ustawodawca określa jej granice. Przekroczenie tych granic może pociągać za sobą sankcje cywilne, w tym finansowe, może być uznane za wykroczenie, a nawet przestępstwo. Szczególnego znaczenia granice te nabierają, gdy rozważamy kampanię internetową. Po pierwsze dlatego, że łatwość komunikacji internetowej może zachęcać do ich przekraczania, po drugie zaś dlatego, że jej specyfika utrudnia kontrolę prawidłowości postępowania uczestników kampanii. Granice te mają też za zadanie chronić podejmowane przez administrację wyborczą działania o charakterze organizacyjno-informacyjnym, związane z wyborami, takie jak podawanie do wiadomości publicznej obwieszczeń wyborczych, organizacja samego głosowania, przygotowywanie lokali wyborczych, sporządzanie spisów wyborców. Konieczne jest, by te czynności nie były zakłócanie przez uczestników kampanii wyborczej<sup>60</sup>.

W czasie kampanii prowadzi się agitację wyborczą, która dotychczas także nie była zdefiniowana przez ustawodawcę. Przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego agitację definiowano w doktrynie jako skoordynowane staranie o to, by osiągnąć ściśle określony cel, jakim jest wybranie kandydata na dany urząd<sup>61</sup>. Na agitację składały się więc przedsięwzięte w ramach kampanii działania zmierzające do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach, podejmowane w prawnie określonych formach i w urzędowo ustalonym czasie. Mianem agitacji określano „propagowanie określonych poglądów, idei, haseł, w celu zwiększenia grona zwolenników danej sprawy, a przede wszystkim w celu uzyskania aprobaty społecznej”, wyrażającej się w wyborach w pozyskanych głosach<sup>62</sup>.

Ustawodawca, uchwalając Kodeks wyborczy, zdecydował się zdefiniować pojęcie agitacji wyborczej. Od dnia wejścia w życie kodeksu

59 G. Kryseń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 180.

60 A. Rakowska, *Formy i granice...*, op. cit., s. 113.

61 M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2002, s. 36.

62 A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej* [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 21.

agitacja jest rozumiana jako publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 KW). Agitację można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach określonych w art. 105 § 2 KW.

Definicja agitacji wyborczej jest więc szeroka. Agitacja polegać ma na nakłanianiu lub zachęcaniu do określonego zachowania wyborczego i obejmuje zarówno agitację pozytywną (głosowanie na kandydata określonego komitetu wyborczego), jak i negatywną (na czym może polegać zachowanie sprowadzające się do nakłaniania lub zachęcania do głosowania w określony sposób)<sup>63</sup>.

Z perspektywy prowadzenia kampanii wyborczej przez Internet, jako przez sieć globalną i powszechnie dostępną, największe znaczenie ma użyte przez ustawodawcę w definicji agitacji pojęcie publiczności działania, którą to przesłankę musi spełniać nakłanianie lub zachęcanie do głosowania, by mogło być uznane za wyraz agitacji. Należy bowiem rozstrzygnąć, czy wszystkie zachowania użytkowników Internetu mające zabarwienie polityczne, związane z wyborami i podejmowane w czasie kampanii, spełniają przesłankę „publiczności”, a tym samym mieszczą się w kodeksowej definicji agitacji wyborczej. Dotychczas pojęcie publiczności podejmowanych działań nie pojawiało się w prawie wyborczym, występuje natomiast w szeroko pojętym prawie karnym. Precyzując znaczenie tego terminu, trzeba sięgnąć do dorobku nauki tej dziedziny prawa<sup>64</sup>.

W prawie karnym zachowanie ma charakter publiczny, gdy jest dostępne dla nieokreślonej liczby osób ze względu na okoliczności lub miejsce<sup>65</sup>. Jak konsekwentnie przyjmuje Sąd Najwyższy: „znamię publiczności [...] zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób postronnych w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby”<sup>66</sup>, co oznacza,

63 Zob. więcej: A. Rakowska, *Formy i granice...*, op. cit., s. 116–118.

64 Tym bardziej że zachowania polegające na prowadzeniu agitacji w sposób sprzeczny z regułami wynikającymi z Kodeksu wyborczego są czynami karalnymi, tak więc sądy karne, orzekając w sprawie wykroczeń związanych z niedozwolonymi sposobami prowadzenia agitacji, będą dokonywały wykładni tego pojęcia.

65 Uchwała SN z dnia 20 września 1973 r. – VI KZP 26/73, OSNKW 1973, nr 11, poz. 132; z glosami T. Bojarskiego, PIP 1974, nr 6, s. 174–177; E. Szwedka, NP 1974, nr 4, s. 538–542; W. Kubali, OSPiKA 1974, nr 5, s. 220–222.

66 Wyrok SN z dnia 18 lutego 1947 r. – K 2251/46, PIP 1948, nr 2, s. 149. Zob. też wyrok SN z dnia 16 stycznia 1950 r. – K 157/49, PIP 1950, nr 5–6, s. 197–198; wyrok SN z dnia 26 marca 1973 r. – Rw 279/73, OSNKW 1973, nr 7–8, poz. 101.

że działanie ma charakter publiczny „wówczas, gdy ze względu na miejsce i sposób działania jest lub może ono być dostrzegalne przez niedającą się z góry ściśle określić liczbę bliżej niezidentyfikowanych osób”<sup>67</sup>. Podobnie w piśmiennictwie, wskazuje się, że „zachowanie publiczne oznacza podjęcie zachowania w miejscu, które jest dostępne dla nieokreślonego bliżej liczebnie i rodzajowo kręgu osób. Warunek »publiczności« spełnia sama możliwość dostrzeżenia, przez bliżej nieoznaczoną liczbę osób, zachowania” danej osoby<sup>68</sup>. Publiczne jest więc jedynie takie działanie, które dochodzi lub może dotrzeć do wiadomości większej liczby nieoznaczonych osób. Dla oceny publiczności istotne znaczenie ma okoliczność, czy dane zachowanie może być dostrzeżone tylko przez indywidualnie określone osoby, czy także przez nieokreśloną zarówno liczbowo, jak i indywidualnie liczbę osób. Publiczność działania nie jest więc tożsama z działaniem w miejscu publicznym<sup>69</sup>. Za agitację powinno więc być uznawane, w myśl Kodeksu wyborczego, jedynie takie zachęcanie lub nakłanianie do określonej postawy wyborczej, które może dotrzeć do nieoznaczonej grupy osób. Wypowiedź użytkownika Internetu publikowana w sieci może mieć charakter publiczny, jako że z założenia, biorąc pod uwagę opisane wcześniej cechy sieci, może ona zostać odczytana lub odtworzona przez nieograniczoną liczbę osób<sup>70</sup>.

Sięgając więc do przykładów z praktyki i analizując je z perspektywy kodeksowej definicji agitacji wyborczej, ze szczególnym uwzględnieniem wymogu publiczności działania, w pierwszej kolejności warto wskazać, że jednak nie wszystkie działania mające na celu nakłonienie do głosowania w określony sposób, podejmowane za pośrednictwem sieci teleinformatycznych, tę przesłankę wypełniają. Na przykład, pozostając przy metodach komunikowania się na odległość, wydaje się, że nie stanowi agitacji wyborczej w rozumieniu art. 105 KW wysyłanie krótkich wiadomości tekstowych SMS, w których nadawca nakłania do głosowania w określony sposób, o ile wiadomości te są wysyłane do oznaczonych indywidualnie osób. Podobne wątpliwości budzi umieszczanie tego typu wpisów na internetowych portalach społecznościowych. Wiadomo bowiem, że

67 Wyrok SN z 3 sierpnia 1972 r., Rw 743/72.

68 P. Kardas, Notatka do art. 133 Kodeksu karnego, uwaga nr 26 [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, Komentarz do art. 117–277 k.k., Kraków 2006.

69 Wyrok SN z dnia 16 listopada 1972 r. – I KR 274/72, PiP 1973, nr 12, s. 175 z glosą M. Bogomilskiej, PiP 1973, nr 12, s. 175–178; wyrok SN z dnia 26 marca 1973 r. – Rw 279/73, OSNKW 1973, nr 7–8, poz. 101 z glosą W. Kubali, PiP 1974, nr 2, s. 165–198.

70 Zob. też: A. Rakowska, *Formy i granice...*, op. cit., s. 116–117.



niektóre z portali (np. Facebook) umożliwiają ograniczenie widoczności dokonywanych wpisów jedynie np. do znajomych wpisującego. Wydaje się, że przy takim zastrzeżeniu umieszczenie wpisów nakłaniających lub zachęcających do głosowania w określony sposób także nie będzie spełniało warunku publiczności, nie jest bowiem dostępne dla nieokreślonej liczby osób, a jedynie dla osób należących do zamkniętego zbioru „znajomych” publikującego użytkownika. Tym samym nie będzie więc stanowiło agitacji wyborczej, w rozumieniu kodeksu. Podobnie ocenić należy wysyłanie wiadomości e-mail do ograniczonego kręgu adresatów. Nawet jeżeli ich liczba jest znaczna, to jeśli tylko nadawca jest w stanie dookreślić ich indywidualnie, to jego działanie nie będzie nosiło cech „agitacji” w rozumieniu kodeksowym.

Warto też na marginesie zwrócić uwagę, że zgodnie z kodeksową definicją, choć może wbrew zamierzeniom jej twórców, nie stanowi agitacji działalność informacyjna komitetów wyborczych, czyli np. podawanie informacji o wykształceniu, doświadczeniu, dotychczasowej działalności kandydatów, i to zarówno w wymiarze pozytywnym, jak i negatywnym. Informacja jako taka nie jest bowiem *sensu stricto* ani nakłanianiem, ani też zachęcaniem. W konkretnych przypadkach jednoznaczne odróżnienie informacji od agitacji może być trudne.

Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 106 § 1 KW, każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. Wydaje się, że ta reguła jest w praktyce nie do zastosowania w Internecie. W czasie kampanii wyborczej prowadzą bowiem w sieci agitację „na rzecz” kandydatów, których są zwolennikami – nakłaniają i zachęcają do głosowania na nich. Z przyczyn oczywistych niemożliwe jest, by wszyscy oni uzyskali pisemną zgodę pełnomocnika wyborczego na takie działania. Przepis art. 106 § 1 powinien więc zostać zmieniony i dostosowany do współczesnych warunków.

Wykorzystywanie stron internetowych w czasie kampanii wyborczej stało się też przedmiotem interpretacji Państwowej Komisji Wyborczej. Zajęła ona stanowisko w sprawie stron internetowych posłów i senatorów, wskazując, że w okresie trwania kampanii wyborczej powinny być wolne od oznaczeń i treści wskazujących na prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz określonej partii politycznej, ugrupowania czy komitetu wyborczego uczestniczącego w wyborach. Jeżeli treść stron internetowych zawiera elementy agitacji wyborczej, wówczas odbywać się to może wy-

łącznie za zgodą komitetu wyborczego, na rzecz którego prowadzona jest agitacja wyborcza, a koszty z tym związane powinny być wykazane w wydatkach komitetu wyborczego<sup>71</sup>.

Omawiając zagadnienie wykorzystywania stron internetowych przez komitety wyborcze, trzeba też zwrócić uwagę na dyspozycję art. 102 § 1 KW, który przewiduje, że pełnomocnik wyborczy w terminie 7 dni od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego zawiadamia ten organ o adresie strony internetowej, na której komitet wyborczy umieszcza informacje określone w kodeksie. Przepis ten nakłada tym samym na komitety obowiązek utrzymywania strony internetowej. W swoich wyjaśnieniach dotyczących tego przepisu, PKW jednoznacznie wskazała na istnienie takiego obowiązku, podkreślając jednocześnie, że „strona internetowa komitetu powinna być prowadzona co najmniej do dnia podania przez Państwową Komisję Wyborczą do wiadomości publicznej treści sprawozdania wyborczego komitetu [...]”. Przepisy Kodeksu wyborczego nie regulują szczegółowo kwestii związanych z adresami stron internetowych komitetów. Jednakże ze względu na to, że wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej mają komitety wyborcze (art. 84 § 1 KW), strona ta ma być utworzona i prowadzona przez komitet wyborczy, a jej adres i wszelkie jej elementy powinny wyraźnie wskazywać, iż jest to strona tego właśnie komitetu. Komitet wyborczy na czas kampanii wyborczej może wykorzystać istniejącą już domenę (w tym także domenę należącą do partii politycznej, która utworzyła komitet wyborczy). **Strona komitetu wyborczego musi jednak być oddzielona od głównej strony podmiotu prowadzącego domenę (w postaci np. odrębnego linku) i musi zawierać wyraźne oznaczenie wskazujące na to, że treści na niej umieszczone pochodzą od komitetu wyborczego.** Oznaczenie to nie może obejmować głównej strony podmiotu prowadzącego domenę, jeżeli znajdują się na niej treści nie pochodzące od komitetu wyborczego<sup>72</sup>.

Strona komitetu wyborczego może więc spełniać podwójną rolę. Przede wszystkim komitet jest obowiązany umieszczać na niej wymagane przez kodeks informacje, w tym rejestr zaciągniętych kredytów, zawierający nazwę banku udzielającego kredytu i wszystkie istotne warunki jego uży-

71 Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 czerwca 2009 r. w sprawie kampanii prowadzonej w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 7 czerwca 2009 r.

72 Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 sierpnia 2011 r. dotyczące sposobu prowadzenia i finansowania stron internetowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (ZKF-503-6/11).

skania, w szczególności: datę udzielenia kredytu, jego wysokość, oprocentowanie i inne koszty uzyskania, zobowiązania poręczycieli oraz ustalony termin spłaty, a także rejestr wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz miejscowości zamieszkania takiej osoby (art. 140 § 1 i 2 KW). Jednocześnie kodeks nie zabrania prowadzenia za pośrednictwem tej strony agitacji wyborczej, informowania o programie, kandydatach, działaniach podejmowanych w ramach kampanii.

Nowością, także istotną z punktu widzenia prowadzenia kampanii wyborczej za pośrednictwem Internetu, jest sformułowana w art. 109 § 1 KW definicja materiału wyborczego, za który ustawodawca uznał każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Największe wątpliwości w tej definicji budzi określenie materiału wyborczego jako przekazu informacji. Pojęcie informacji pojawia się w wielu aktach prawnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Przypisuje mu się przy tym różne znaczenia, przede wszystkim dlatego, że informacje mogą spełniać różne funkcje prawne. W piśmiennictwie podejmuje się próby sformułowania definicji ogólnej informacji. I tak, Jacek Gołaczyński, analizując to pojęcie właśnie z punktu widzenia komunikacji elektronicznej, przyjmuje, że „informacjami są dane (wydarzenia czasowo-przestrzenne, stany, procedury, liczby, opisy), które dotyczą pewnego modelu (systemu, wycinka świata z realnymi i nierealnymi komponentami, relacji) i jednocześnie model ten utrwalają (opisują, konstytuują, zmieniają) z punktu widzenia danej osoby (użytkownika danych)”<sup>73</sup>. Podkreśla jednocześnie – za socjologiem C. Cherry’em – że „informacje wyposażają we władzę selekcjonowania (*selection power*), czyli umiejętność dokonania lepszego wyboru pomiędzy alternatywnymi rozwiązaniami. Im lepsze (godniejsze zaufania, poprawniejsze) są informacje, tym bardziej może zostać zmniejszona niepewność wyboru alternatywy”<sup>74</sup>. Wydaje się, że ta uwaga ma duże znaczenie z perspektywy kodeksowej definicji agitacji wyborczej, dlatego że upubliczniane w czasie kampanii wyborczej informacje służyć mają właśnie zachęceniu wyborców do głosowania na określone ugrupowanie czy określonego kandydata. Są ponadto przekazywane w sposób specyficzny: atrakcyjny dla wyborcy, mający przyciągnąć jego uwagę, często z wykorzystaniem metod marketingu.

73 J. Gołaczyński, *Wprowadzenie* [w:] J. Gołaczyński (red.) *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2003, s. 14.

74 *Ibidem*, s. 15.

Internet jako źródło informacji wyborczej cechuje się też łatwością rozpowszechniania i zmiany już upublicznionych informacji i poglądów, a także nieuchwytnością wprowadzanych zmian. Dlatego też kontrolowanie przekazu internetowego, z punktu widzenia przestrzegania ograniczeń obowiązujących w czasie kampanii, jest trudne.

Na marginesie można wskazać, że ustawodawca – zapewne nieświadomie – opisując materiał wyborczy jako przekaz informacji, wyłączył z zakresu definicji z art. 109 § 1 KW inne niż informacje wypowiedzi, które mają na celu nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób (definicja agitacji, zob. art. 105 § 1 KW). Można stwierdzić, że kodeksowe definicje agitacji wyborczej i materiału wyborczego odnoszą się do odmiennych form przekazu.

Prowadząc kampanię wyborczą w Internecie, należy mieć na względzie, że materiały wyborcze, wedle art. 109 § 2 KW, muszą zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą. Oznacza to, że materiały agitacyjne umieszczane w Internecie powinny wskazywać komitet, od którego pochodzą, w sposób umożliwiający jego identyfikację. Tak oznaczone materiały podlegają ochronie prawnej (art. 109 ust. 3 KW). Ustawodawca nie określił niestety, na czym ta szczególna, przyznawana przez przepisy prawa wyborczego ochrona miałaby polegać. Jeżeli bowiem ma się ona sprowadzać do ochrony praw autorskich czy dóbr osobistych, to wynika ona z przepisów innych ustaw (Kodeksu cywilnego, ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych) i jej dodatkowe zastrzeżenie w Kodeksie wyborczym nie jest potrzebne. Jeżeli natomiast miałaby dawać jakąś szczególną, silniejszą czy szerszą ochronę, ustawodawca powinien uściślić, na czym to wzmocnienie ma polegać.

W odniesieniu do internetowej kampanii wyborczej duże znaczenie mają też jej granice czasowe. Kampania wyborcza, zgodnie z art. 104 KW, rozpoczyna się w dniu zarządzenia wyborów, kończy zaś na 24 godziny przed dniem głosowania. Przepis art. 105 § 2 KW przewiduje, że agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zaawizowania o utworzeniu komitetu. Aktualność zachowują tu tym samym reguły obowiązujące przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego. Prowadzenie agitacji przed ogłoszeniem aktu o zarządzeniu wyborów na rzecz przyszłych kandydatów określonych przez partie polityczne czy inne organizacje społeczne wydaje się więc przedwczesne i niepożądane z punktu widzenia prawa wyborczego. Taką ocenę wyraziła zresztą także

PKW, wskazując, że „prowadzenie agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów zamierzających uczestniczyć w wyborach powinno się odbywać wyłącznie w ramach kampanii wyborczej” oraz że „podmioty zamierzające uczestniczyć w wyborach powinny [...], przed zarządzeniem wyborów, powstrzymać się od agitacji wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów, zważywszy też na fakt, iż wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej posiadają komitety wyborcze”, podkreślając, że „utworzenie komitetu wyborczego możliwe jest dopiero po zarządzeniu wyborów”<sup>75</sup>. Także już w okresie obowiązywania Kodeksu wyborczego PKW w stanowisku przyjętym 18 lipca 2011 roku uznała, iż „podejmowanie przez podmioty, które zamierzają uczestniczyć w zbliżających się, lecz jeszcze niezarządzonych wyborach, takich działań, które noszą cechy kampanii wyborczej, jest niezgodne z przepisami prawa wyborczego. Podmioty te powinny zatem, przed zarządzeniem wyborów, powstrzymać się od takich działań, zważywszy też na fakt, że wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej posiadają komitety wyborcze, które zgłosiły listy kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów. [...] Partie polityczne, osoby pełniące funkcje publiczne i inne podmioty prowadzące obecnie tzw. kampanię informacyjną w środkach społecznego komunikowania, w tym także w mediach elektronicznych nie mogą jej prowadzić, jeśli nie jest ona wolna od elementów agitacji wyborczej. Należy też zwrócić uwagę, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym kampanię wyborczą działania partii politycznych i innych podmiotów promujące idee, poglądy czy programy lub osoby wizerunkowo kojarzące się z danym podmiotem są odbierane jako podejmowane nieprzypadkowo właśnie w tym czasie i w takich formach, które mają na celu zachęcenie wyborców do głosowania w określony sposób w zbliżających się wyborach do sejmu i do senatu, a więc jako prowadzenie kampanii wyborczej przed jej prawnym rozpoczęciem. Państwowa Komisja Wyborcza przypomina ponadto, że finansowanie przez partię polityczną z jej środków działań zawierających elementy agitacji wyborczej przed zarządzeniem wyborów prowadzi do naruszenia przepisów dotyczących sposobu, terminu i źródeł finansowania kampanii wyborczej oraz limitów wydatków na jej prowadzenie”<sup>76</sup>.

Głębsza analiza wszystkich przepisów wyborczych, w tym przede wszystkim przez pryzmat wcześniej omawianych art. 14 i 54 konstytucji,

75 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, ZPOW-654-5/05.

76 ZPOW-557-1/11.

skłania do wniosku, że nie sposób podzielić cytowane stanowisko. Wskazane przez PKW ograniczenia kodeksowe obowiązują bowiem jedynie w okresie kampanii wyborczej prowadzonej po oficjalnym zarządzeniu wyborów. Reguły kampanii są właściwe tylko dla czasu wyborów i stanowią wyraźne ustawowe odstępstwo od generalnej zasady pluralizmu politycznego, wolności gry sił politycznych i rywalizacji partyjnej. Jak każdy wyjątek powinny być interpretowane ściśle, a zwłaszcza bez możliwości rozszerzającej wykładni. Ograniczenia obowiązujące w czasie kampanii wyborczej nie mogą być więc rozciągane na całą kampanię polityczną, która trwa stale. Tym samym w obowiązującym stanie prawnym istnieje pełna swoboda w prowadzeniu kampanii politycznej przed kampanią wyborczą trwającą po zarządzeniu wyborów, w tym także w Internecie.

W nauce prawa czas po zakończeniu kampanii wyborczej do chwili zakończenia głosowania w wyborach zwany jest ciszą wyborczą. Kodeks wyborczy, przywidując, że kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania, utrzymał tę instytucję mimo zgłaszanych postulatów jej zlikwidowania lub choćby ograniczenia. Rządzi się ona innymi regułami niż kampania polityczna przed wyborami. Już sama nazwa „cisza wyborcza” wskazuje na konieczność powstrzymywania się w tym czasie od agitacji wyborczej. W myśl art. 107 § 1 KW, w okresie rozpoczynającym 24 godziny przed dniem głosowania oraz w samym w dniu głosowania zakazuje się zgromadzeń, organizowania pochodów i manifestacji, wygłaszania przemówień oraz rozpowszechniania materiałów wyborczych.

Z kolei art. 115 KW zakazuje w tym czasie podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów oraz wyników sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania.

*Ratio legis* tych regulacji wywodzi się z przekonania, że wyborcy muszą dysponować czasem na spokojne podjęcie ostatecznej decyzji wyborczej, w warunkach wolnych od presji, jaką wywołuje kampania wyborcza, która jest przecież najbardziej intensywna w ostatnich dniach poprzedzających wybory. Ponadto wskazuje się, że cisza wyborcza podkreśla znaczenie samego aktu głosowania. Przeciw zachowaniu ciszy wyborczej z kolei podnosi się przede wszystkim argument trudności w jej egzekwowaniu i nieprecyzyjności jej granic, co nabiera szczególnego znaczenia w erze ekspansji internetowej kampanii wyborczej.

Cisza wyborcza jest zagadnieniem, które nabrało szczególnego znaczenia wraz z rozwojem nowoczesnych technik kampanii wyborczej, w tym Internetu. Przesłanki wprowadzenia jej przez ustawodawcę i obowiązywanie w tym czasie ogólnego zakazu prowadzenia agitacji wyborczej nie budzą zasadniczych wątpliwości. Z kolei czas trwania ciszy wyborczej i kwalifikacja konkretnych zachowań jako jej naruszenia nie są jednoznaczne. Spowodowane jest to szybko postępującym rozwojem metod prowadzenia kampanii, w tym też w formie elektronicznej, ale także pomysłowością komitetów wyborczych i sięganiem przez nie po coraz to nowe metody.

W czasie wyborów prezydenckich w 2010 roku powstał problem dopuszczalności podejmowania w czasie ciszy wyborczej działań promujących kandydatów za pośrednictwem Internetu. Wiązało się to z rozwojem i wzrostem popularności przede wszystkim portali społecznościowych, których użytkownicy wyrażali publicznie swoje preferencje lub nakłaniali do głosowania na preferowanego kandydata. W tej sprawie PKW wskazała, że „zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w okresie tzw. ciszy wyborczej obejmuje również wszelką aktywność w Internecie. Oznacza to, że informacje mające nawet charakter agitacyjny umieszczone w Internecie [przed rozpoczęciem ciszy wyborczej – przyp. aut.] mogą w nim pozostać. W czasie ciszy wyborczej w Internecie można zamieszczać wyłącznie informacje niemające charakteru agitacji na rzecz kandydatów”<sup>77</sup>. Obecnie wytyczne te należy z pewnością nałożyć na analizowaną wcześniej definicję agitacji wyborczej i zawarty w niej wymóg publiczności działania. Tym samym wszelkie publikacje internetowe, co do których ich autorzy skutecznie ograniczą dostępnymi metodami ich widoczność do zamkniętego kręgu adresatów, nie noszą cech agitacji wyborczej, mogą więc być umieszczane w sieci nawet w czasie ciszy wyborczej.

Omawiając ramy czasowe kampanii, warto na marginesie przytoczyć orzeczenie brazylijskiego Najwyższego Trybunału Wyborczego, który zakazał politykom prowadzenia agitacji wyborczej za pośrednictwem serwisu Twitter poza okresem kampanii. Ten, kto łamie ten zakaz, będzie podlegał karze finansowej, oscylującej pomiędzy 2700 a 13 800 dolarów<sup>78</sup>.

77 Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. ciszy wyborczej, ZPOW-603-125/10.

78 <http://www.nacionred.com/censura/la-tradicional-censura-en-campana-electoral-ilegal-a-twitter-en-brasil> [dostęp z 2 lipca 2012].

## Finansowanie kampanii wyborczej w Internecie

Finansowanie kampanii wyborczej prowadzonej w Internecie nie różni się od finansowania działań agitacyjnych podejmowanych za pośrednictwem innych kanałów komunikacji. Ustawodawca nie wprowadził tu żadnych szczególnych reguł, zastosowanie mają więc przepisy rozdziału XV Kodeksu wyborczego. Tym samym finansowanie kampanii internetowej jest jawne. Opłacana może być ona jedynie ze środków pieniężnych, pozyskanych ze źródeł wymienionych w kodeksie w czasie wskazanym przez kodeks, i podlega obowiązkowi sprawozdawczości, tak jak i wszystkie inne wydatki na kampanię. Komitet nie może więc pozyskiwać na cele związane z internetową kampanią wyborczą środków ani przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu, ani po dniu wyborów. Nie może ich wydatkować po dniu złożenia sprawozdania finansowego (art. 129 KW). Odpowiedzialność za zobowiązania komitetu w tym zakresie ponosi pełnomocnik finansowy, dlatego też bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego (art. 130). Środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, z kolei środki finansowe komitetu wyborczego organizacji, komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz z kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami (art. 132 KW).

Do kosztów kampanii prowadzonej przez Internet zalicza się na pewno: koszty zakupu i utrzymania domen, za pośrednictwem których podejmowane są działania agitacyjne, koszty stworzenia projektów stron internetowych, wynagrodzenie osób administrujących stronami komitetów i zajmujących się mailingiem, koszty produkcji i zakupu praw autorskich do materiałów umieszczanych na tych stronach. Wszystkie te formy aktywności muszą więc mieścić się w prawnych ramach, ustanowionych w rozdziale XV kodeksu.

Odnosnie finansowania stron internetowych komitetów wyborczych podczas ostatnich wyborów zajęła stanowisko Państwowa Komisja Wyborcza. W przywołanych już wyjaśnieniach z 18 sierpnia 2011 roku wskazała, że w razie korzystania z cudzej domeny, „należy z dysponentem domeny zawrzeć stosowną umowę najmu, dzierżawy czy umowę odpłatnego



korzystania przez określony czas z danej domeny. Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, **niedopuszczalne jest nieodpłatne użyczenie komitetowi wyborczemu domeny przez jej właściciela** (w tym także przez podmiot, który utworzył komitet wyborczy). **Komitet wyborczy obowiązany jest do pokrycia kosztów prowadzenia swojej strony internetowej, nie może jednak pokrywać kosztów prowadzenia głównej strony podmiotu prowadzącego domenę, na której umieszczone są treści nie pochodzące od komitetu.** Koszty związane z prowadzeniem strony internetowej komitetu zalicza się do wydatków komitetu i wykazuje w sprawozdaniu finansowym<sup>79</sup>.

Rozważając kwestię finansowania wyborczej aktywności internetowej uczestników kampanii wyborczej, warto jednak zwrócić uwagę na dwie szczegółowe reguły, ustanowione przez Kodeks wyborczy. Pierwsza z nich wynika z art. 132 § 5 KW i przewiduje, że komitetom wyborczym nie wolno nieodpłatnie przyjmować wartości niepieniężnych z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek przez osoby fizyczne. Powstaje w związku z tym pytanie, czy można by podobnie – na zasadzie wyjątku od zakazu – traktować rozpowszechnianie przez użytkowników Internetu na ich własnych stronach albo profilach w portalach społecznościowych wytworzonych i opublikowanych w sieci przez komitet materiałów wyborczych. Za odpowiedź pozytywną przemawia *ratio legis* analizowanego rozwiązania, jakim jest przyzwolenie ustawodawcy na prowadzenie kampanii wyborczej, opartej na wolontariacie członków i sympatyków stronnictw politycznych<sup>80</sup>. Przeciw niej można jednak przywołać argument, iż skoro ustawodawca w art. 109 § 1 KW zdefiniował pojęcie materiału wyborczego, a w art. 132 § 5 wprost ograniczył, że wyjątkiem objęte jest jedynie rozpowszechnianie ulotek i plakatów, internetowe materiały wyborcze zaś ani ulotkami, ani plakatami nie są, to każde udostępnienie przez użytkownika sieci takiego materiału bez wynagrodzenia może być traktowane jako przyjęcie zabronionych wartości niepieniężnych<sup>81</sup>.

79 ZKF-503-6/11.

80 Zob. P. Uziębło, *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy, op. cit.*, Warszawa 2011, s. 250.

81 Por. K. Czaplicki, *Komentarz do art. 83c, uwaga nr 4* [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisieliwicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010. Autor wskazuje, że niedozwolonym nieodpłatnym przyjęciem wartości niepieniężnych byłoby np. rozpowszechnianie przez niepublicznych nadawców audycji wyborczych.

Taka interpretacja, choć oparta na postanowieniach Kodeksu wyborczego, interpretowanych zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, wydaje się nie do pogodzenia z regułami funkcjonowania Internetu. Przypomina także opisywaną wcześniej sytuację, która doprowadziła do zmian w amerykańskim prawie wyborczym. Tym samym, aby pozostać w zgodzie z dążeniem do ścisłej regulacji finansowania kampanii, a jednocześnie zachować swobodę komunikacji internetowej, należy postulować *de lege ferenda* zmianę art. 132 § 5 KW w kierunku mającego umocowanie w ustawie umożliwienia wolontariuszom nieodpłatnego upowszechniania materiałów komitetów wyborczych za pośrednictwem Internetu.

Przepis, który także należy rozważyć pod względem internetowej kampanii wyborczej, to ustanawiający drugi wyjątek dotyczący środków niepieniężnych art. 133 KW. Stanowi on, że komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy mogą nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokali partii politycznej, jak również z jej sprzętu biurowego, komitet wyborczy wyborców – z lokalu osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego, jak również z jej sprzętu biurowego, komitet organizacji zaś – z lokalu i sprzętu biurowego organizacji. Mimo nieprecyzyjności użytego przez ustawodawcę pojęcia wydaje się, że do „sprzętu biurowego” należy zaliczyć m.in. komputery i monitory, służące do prowadzenia działań agitacyjnych w Internecie. W zakresie „korzystania” z nich powinny zaś mieścić się opłaty za przesył danych. Tym samym więc, jeśli w celu prowadzenia kampanii przez Internet wykorzystywany jest sprzęt komputerowy należący do komitetu czy do podmiotów go tworzących, to może to odbywać się nieodpłatnie. Inaczej jest w przypadku, gdy dla podejmowania tych działań konieczne jest korzystanie np. z nośników, jakimi są płyty CD, czy zakup papieru do drukarki ani bowiem płyty, ani papier nie mogą być uznane za „sprzęt biurowy”<sup>82</sup>.

Bardziej restrykcyjne stanowisko zajęła PKW, wskazując, że „zakup materiałów niezbędnych do korzystania ze sprzętu biurowego, jak również opłaty za media w okresie korzystania z lokalu i sprzętu biurowego przez komitet wyborczy powinny być finansowane ze środków komitetu wyborczego oraz wliczone do przysługującego mu limitu wydatków. [...] Ponoszenie tych wydatków przez partię polityczną bądź osobę fizyczną stanowiłoby niedopuszczalną ustawowo darowiznę niepieniężną na rzecz komitetu wyborczego. Komitet wyborczy powinien zawrzeć z partią po-

lityczną umowę użyczenia lokalu lub sprzętu biurowego, która powinna wskazywać, że to komitet wyborczy będzie ponosił koszty zakupu materiałów biurowych oraz ponosił opłaty za media w okresie, w którym użytkuje lokal<sup>83</sup>. Wydaje się jednak ono nieuzasadnione o tyle, że opłaty za media (w tym za Internet) mieszczą się wśród wydatków niezbędnych do „korzystania” ze sprzętu, tym samym powinny być uznane za mieszczące się w granicach wyjątku przewidzianego w art. 133 KW.

## Wnioski

Podsumowując rozważania na temat prawnej regulacji internetowej kampanii wyborczej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na brak bezpośredniego uregulowania tej sfery aktywności wyborczej w polskim prawie wyborczym, co jednak nie wyróżnia Polski spośród innych państw. Regulacja jest jedynie szczątkowa i sprowadza się w sumie do dyspozycji art. 102 § 1 KW, nakazującego komitetom założyć i utrzymywać stronę internetową. Braki te stara się uzupełniać poprzez swoje interpretacje, wyjaśnienia i stanowiska Państwowa Komisja Wyborcza, jednakże niektóre z jej rozstrzygnięć (jak chociażby zakaz prowadzenia działań agitacyjnych przed rozpoczęciem kampanii wyborczej) należy chyba uznać za nietrafione.

Tym samym, dookreślając reguły prowadzenia kampanii w Internecie, należy stosować *per analogiam* przepisy ogólne dotyczące kampanii wyborczej, interpretowane z uwzględnieniem specyfiki komunikacji internetowej. Drastycznego przykładu wad takiego postępowania dostarcza wzór Japonii. Także wśród przepisów polskiego prawa wyborczego wskazać można takie, które po prostu nie nadają się do stosowania w kampanii internetowej, jak chociażby konieczność posiadania pisemnej zgody pełnomocnika komitetu wyborczego na prowadzenie agitacji na rzecz kandydata, który to wymóg w przypadku aktywności internetowej jest nie tylko niezrozumiały, ale przede wszystkim niemożliwy do wyegzekwowania. Jako drugi tego typu przykład wskazać można niedopuszczalność – w myśl Kodeksu wyborczego – nieodpłatnego rozpowszechniania w sieci przez internautów wolontariuszy materiałów wyborczych w wersji cyfrowej.

83 Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie korzystania przez komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze z lokali partii politycznych i ich sprzętu biurowego (ZKF-503-5/11).

Wydaje się więc, że nawet przy najprzychylniejszej dla nowej technologii wykładni przepisów prawa wyborczego nie da się uniknąć wątpliwości i niemożliwej do praktycznego zastosowania ich interpretacji. Dlatego należy postulować podjęcie prac nad zmianą przepisów o kampanii wyborczej poprzez uwzględnienie specyfiki środka przekazu, jakim jest Internet. Skoro ustawodawca wprost reguluje sposób wykorzystywania poszczególnych materiałów wyborczych, jakimi są ulotki, plakaty, czy rozpowszechniania audycji wyborczych, to w kodeksie w niezbędnym zakresie powinny się też znaleźć przepisy odwołujące się bezpośrednio do kampanii internetowej. Internet jako środek do prowadzenia agitacji wyborczej to nie to samo co plakat, ulotka czy audycja wyborcza. Specyficzne cechy globalnej sieci przemawiają za odrębną regulacją jej wykorzystania w kampanii.

Należy w związku z tym postulować zmiany w regulacji ciszy wyborczej. Wraz z pojawianiem się nowych metod i technik prowadzenia kampanii, takich jak: billboardy, materiały wyborcze na pojazdach mechanicznych, agitacja za pośrednictwem telefonu (*call-center* i SMS-y, a wreszcie Internet), cisza wyborcza w kształcie przyjętym w polskim prawie wyborczym stała się fikcją. Choć Państwowa Komisja Wyborcza i sądy starają się tak interpretować przepisy prawa wyborczego, by nadać ciszy jak najbardziej racjonalny wymiar, to w świetle obecnych możliwości, aktywności komitetów, kandydatów i internautów, jest to po prostu niemożliwe<sup>84</sup>, stąd krytyka orzeczeń sądowych i interpretacji PKW. W związku z tym należy postulować, aby ustawodawca przeanalizował możliwość i celowość nowelizacji przepisów o ciszy wyborczej w kierunku jej ograniczenia w dniu poprzedzającym wybory. Jednocześnie należy jednak utrzymać regułę, iż nakłanianie czy zachęcanie do głosowania w określony sposób, jeżeli tylko nie ma charakteru publicznego, w rozumieniu przedstawionym wcześniej, nie powinno być uznawane za agitację wyborczą, a tym samym nie narusza ciszy wyborczej.

Biorąc pod uwagę możliwości sieci, warto też zastanowić się nad ograniczeniem możliwości rozesyłania tzw. spamu wyborczego, czyli niechcianej reklamy wyborczej. Choć – jak się wydaje – na razie nie jest to zjawisko nadmiernie uciążliwe, ten kanał komunikacji może być przez komitety i kandydatów nadużywany. Dlatego też – przejmując na potrze-

84 Zob. np.: *Kod warzywny, czyli cisza wyborcza w Internecie*, [http://wyborcza.pl/1,75515,10439476,Kod\\_warzywny\\_\\_\\_czyli\\_cisza\\_wyborcza\\_w\\_internecie.html](http://wyborcza.pl/1,75515,10439476,Kod_warzywny___czyli_cisza_wyborcza_w_internecie.html) [dostęp z 2 lipca 2012], czy doniesienia nt. łamania ciszy wyborczej przez portal ONET w 2011 r.

by regulacji kampanii wyborczej jedną z netykiet – warto zastanowić się nad uregulowaniem tej sfery aktywności. Punktem wyjścia mógłby tu być art. 10 ust. 1 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, który stanowi, że zakazane jest przysyłanie niezamówionej informacji handlowej skierowanej do oznaczonego odbiorcy za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej.

Odnośnie zaś finansowania kampanii wyborczej prowadzonej za pośrednictwem Internetu, za punkt wyjścia można uznać przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie słusznie przyjmuje się, iż wszelka odpłatna agitacja (umieszczanie za opłatą reklam wyborczych na cudzych stronach, utrzymywanie domen na potrzeby wyborów, tworzenie projektów stron WWW i materiałów na nich umieszczanych) powinna podlegać ogólnym rygorom finansowania, aktywność internautów wolontariuszy zaś, polegająca na bezpłatnym nakłanianiu lub zachęcaniu do określonego zachowania wyborczego, prowadzona za pośrednictwem przede wszystkim portali społecznościowych czy sprowadzająca się do nieodpłatnego udostępniania za pośrednictwem własnych stron WWW lub e-maila materiałów wyborczych, z uwagi na jej podobieństwo do „rozpowszechniania ulotek i plakatów” oraz pierwszeństwo swobód z art. 14 i 54 konstytucji, powinna pozostać dozwolona.

Najistotniejszy wniosek, płynący z analizy stanu prawnego, dotyczącego prowadzenia kampanii wyborczej w Internecie, jest taki, że uwzględnienie tego kanału agitacji w przepisach prawa wyborczego jest niezbędne. Może się bowiem okazać, że dalsze próby opierania się na ogólnych rozwiązaniach, stosowanych *per analogiam*, nie przyniosą oczekiwanego rezultatu.



## KAUCJE WYBORCZE JAKO MECHANIZM PRZEJRZYSTOŚCI PROCESU WYBORCZEGO

Prawo do kandydowania jest jednym z podstawowych praw politycznych. Dlatego też katalog osób je posiadających zazwyczaj znajduje swoje miejsce w konstytucji. Również Konstytucja RP z 1997 roku określa, kto ma prawo do kandydowania w poszczególnych wyborach. Wśród wymogów dysponowania biernym prawem wyborczym wymienia: obywatelstwo, wiek, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz praw publicznych albo wyborczych, w przypadku zaś wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz na urząd Prezydenta RP – również brak skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Nie oznacza to, że ustawy zwykle nie mogą wprowadzać dalszych wymagań wobec osób chcących ubiegać się o mandat. Nie mogą one jednak wykluczać, czy chociaż nadmiernie utrudniać, dostępu do kandydowania osobom spełniającym wymagania konstytucyjne. Jednym z takich ograniczeń jest obowiązujący również w Polsce wymóg wykazania się określonym poparciem społecznym w formie podpisów.

W miejsce tego rozwiązania proponuje się wprowadzenie rekomendowanej przez organizacje międzynarodowe (Rada Europy, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) instytucji kaucji wyborczych, czyli wymogu wpłacenia określonej kwoty pieniężnej, która byłaby zwracana w przypadku uzyskania przez kandydata lub komitet wyborczy określonego poparcia. Jest to swego rodzaju wadium, którym kandydat gwarantuje posiadanie określonego poparcia. Instytucja ta byłaby nowością w polskim prawie wyborczym, choć propozycje jej wprowadzenia pojawiały się już wcześniej, np. w jednym z projektów (1999 r.) stanowiących podstawę obowiązującej do niedawna ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 2001 roku<sup>1</sup>.

1 Druk sejmowy nr 1230/III kadencja.

## Przyczyny wprowadzania ograniczeń w zakresie kandydowania w wyborach

Przez wiele dziesięcioleci kandydować w wyborach mogły jedynie osoby spełniające określone, wysokie wymagania: płci, wykształcenia czy też dochodu. Stopniowe odchodzenie od tego typu wymagań na przełomie XIX i XX wieku spowodowało jednak, że w wyborach zaczęło startować coraz więcej kandydatów. Celem osób kandydujących nie zawsze było jednak zdobycie mandatu, ale również (a czasem tylko) wykorzystanie potencjału medialnego związanego z kandydowaniem w wyborach do innych celów. Z powodu tego niepokojącego zjawiska zdecydowano się na ograniczenie kręgu kandydatów poprzez nałożenie na nich wymogu wykazania się poparciem społecznym w formie podpisów popierających ich kandydaturę lub też wpłacenie kaucji wyborczej, podlegającej zwrotowi tylko w przypadku uzyskania wymaganego poparcia.

Wprowadzenie mechanizmów ograniczających liczbę kandydatów miało również na celu ułatwienie obywatelom podjęcia decyzji wyborczej. Dopuszczenie bowiem do wyborów wszystkich osób posiadających bierne prawo wyborcze sprawiło, że kampania wyborcza wobec mnogości kandydatów stawała się trudna w odbiorze. Również sam akt głosowania był w pewien sposób utrudniony. Okazywało się bowiem, że liczba kandydatów umieszczonych na karcie do głosowania stawała się tak duża, że wywoływało to u wyborcy poczucie dezorientacji. Ograniczenie liczby kandydatów sprzyjało wreszcie zmniejszeniu liczby głosów „zmarnowanych”, tj. oddanych na kandydata, który nie uzyskał mandatu parlamentarnego. Mniej pracochłonny stał się również proces zliczania głosów.

## Praktyka zbierania podpisów i ich weryfikacji w Polsce

Wymóg zebrania odpowiedniej liczby podpisów jako warunek startu w wyborach funkcjonował już na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>2</sup>. Po upływie 90 lat od jej uchwalenia instytucja ta przybrała fasadowy charakter<sup>3</sup>. Przyczyną tego stanu jest głównie wysoce niedoskonały system weryfikacji autentyczności podpi-

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 590.

<sup>3</sup> W wyborach prezydenckich w 2000 r. aż 4 kandydatów nie zdobyło 100 tysięcy głosów, a zatem liczby podpisów koniecznych do zarejestrowania kandydatury, przy czym aż 3 z nich nie uzyskało nawet 40 tys. głosów.

sów. Niestety rozwój techniki wykorzystują jedynie komitety wyborcze zbierające podpisy (dane można znaleźć w Internecie), technika zaś nie służy weryfikacji prawdziwości podpisów i niewiele się różni od tej sprzed kilkudziesięciu lat.

Procedura zbierania głosów, zgodnie z Kodeksem wyborczym<sup>4</sup>, wygląda w ten sposób, iż wyborcy podpisują się na wykazie podpisów, który na każdej stronie powinien zawierać nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, adnotację informującą o liście kandydatów, komitecie wyborczym, okręgu wyborczym oraz wyborach. Wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Może złożyć podpis pod wieloma listami wyborczymi.

Procedura ta prowadzi do licznych nadużyć, które w konsekwencji mogą doprowadzić nawet do unieważnienia wyborów. Dla przykładu, często komitety wyborcze dają obywatelom do podpisu wykazy bez informacji o kandydatach lub liście kandydatów, które dopiero później są uzupełniane. Sąd Najwyższy<sup>5</sup> uznał taką praktykę za przestępstwo wyborcze, które dodatkowo może mieć wpływ na wynik wyborów<sup>6</sup>. Krytycznie należy również odnieść się do przepisu pozwalającego wyborcy poparcie więcej niż jednej listy kandydatów<sup>7</sup>. Wydaje się, że przepis ten wprowadzony został nie z chęci zapewnienia każdemu wyborcy możliwości nieokazywania swych preferencji politycznych przed wyborami (skoro wyborca i tak może podpisać się pod daną listą, a zagłosować na inną), ale z braku odpowiedniego systemu sprawdzania podpisów z poszczególnych list. Stwarza to warunki do odsprzedawania pomiędzy komitetami wyborczymi danych wyborców oraz fałszowania ich podpisów.

Na gruncie obecnie obowiązującego Kodeksu wyborczego oraz ustaw referendalnych weryfikacją podpisów zajmują się sędziowie – członkowie okręgowych komisji wyborczych (tylko w przypadku wyborów prezydenckich jest to Państwowa Komisja Wyborcza, a w wyborach samorządowych – gminna, powiatowa, wojewódzka). Zazwyczaj w ostatnich dniach

4 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

5 Postanowienie z dnia 7 grudnia 2005 r., III SW 67/05.

6 Ostatecznie wybory do Senatu w okręgu 32 nie zostały powtórzone, gdyż Sąd Najwyższy uznał, że to naruszenie nie miało wpływu na wynik wyborów.

7 Podobne uprawnienie trudno spotkać w ordynacjach wyborczych innych państw. Dla przykładu holenderska ustawa wyborcza z 28 września 1989 r. stanowi wyraźnie, że wyborca może udzielić poparcia tylko jednemu komitetowi wyborczemu.



wyznaczonego terminu zgłaszanych jest po kilka list wyborczych, co powoduje, że każdy sędzia sprawdza nawet kilka tysięcy podpisów. Jediną bazą umożliwiającą weryfikację podpisów jest baza PESEL, dzięki której można sprawdzić, czy w ogóle dany obywatel istnieje<sup>8</sup>. Sprawdzanie poprawności podpisów poparcia i danych wyborców jest przez to bardzo pobieżne – z reguły obejmuje tylko kontrolę, czy na listach zostały zamieszczone wszystkie wymagane dane wyborców (imiona, nazwisko, PESEL, adres zamieszkania, podpis). W pojedynczych wypadkach sędziowie sprawdzają, czy miejsce zamieszkania (miejscowość) wyborcy znajduje się na terenie okręgu wyborczego (poprzez ustalenie tego w delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w spisie miejscowości w Polsce). Możliwość rzetelnego wykonania tego zadania zależy w dużej mierze od znajomości geografii regionu przez sędziego. Brakuje na tym etapie procedur umożliwiających sprawdzenie, czy dany wyborca rzeczywiście zamieszkuje na stałe na terenie okręgu wyborczego (a bardzo powszechne jest zbieranie podpisów poparcia wśród studentów zameldowanych w miejscu nauki jedynie na pobyt czasowy) oraz czy jest w ogóle wyborcą. Przeważnie uznanie podpisu i danych za prawidłowe zależy od decyzji sędziego, który nie dysponuje możliwością skutecznej weryfikacji, czyniąc to najczęściej jedynie intuicyjnie. Wiele nieprawidłowości wychodzi na jaw zupełnie przypadkowo (znany jest przykład umieszczenia właściwych danych zmarłej matki jednego z pracowników delegatury KBW itp.). Pojawiają się również sporne kwestie związane z danymi osobowymi, które wraz z podpisem powinien w wykazie umieścić wyborca. Dla przykładu, czy można posłużyć się powszechnym skrótem nazwy miejscowości, np. W-wa, a nie Warszawa, lub też jak należy rozumieć wymóg czytelności podpisu. W tej ostatniej sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy, uznając, że dane mają pozwolić na identyfikację osoby, a nie spełniać warunki restrykcyjnej czytelności danych<sup>9</sup>.

Brak odpowiedniej bazy, na podstawie której mógłby zostać oparty proces weryfikacji prawidłowości podpisów przedstawionych przez komitet wyborczy zgłaszający do zarejestrowania listę kandydatów, prowadzi do niekorzystnych konsekwencji. Najostrzej wadliwy system weryfikacji podpisów oraz całej konstrukcji instytucji podpisów, pomyślanej jako

8 M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza* [w:] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, A. Kobylińska (red.), G. Makowski, G. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 151.

9 Postanowienie z dnia 31 sierpnia 2010 r. o sygn. akt III SW 10/11.

probierz szans na uzyskanie mandatu (mandatów) w wyborach, ujawnił się w ostatnich wyborach parlamentarnych. Zostały one przeprowadzone już według przepisów Kodeksu wyborczego, który wyznaczył komitetom wyborczym czas na zgłaszanie list kandydatów najpóźniej do 40. dnia przed dniem wyborów. Zgodnie z przepisami kodeksu, okręgowa komisja wyborcza po zweryfikowaniu prawidłowości zgłoszenia dokonuje rejestracji listy kandydatów. Komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych, uprawniony jest do zgłaszania kolejnych list bez poparcia zgłoszenia podpisami wyborców. Zgłoszenie to dokonywane jest na podstawie zaświadczenia PKW wydanego na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego złożony do 40. dnia przed dniem wyborów. Ustalenie tego samego terminu na zgłoszenie listy kandydatów oraz złożenie wniosku o zarejestrowanie pozostałych list kandydatów bez konieczności składania wymaganej prawem listy podpisów pokazało niedoskonałość systemu weryfikacji podpisów. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku zgłoszenia list kandydatów pod koniec wyznaczonego terminu (w praktyce często jest to ostatni dzień terminu), to, czy dany komitet wyborczy będzie miał możliwość zgłoszenia list kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, zależeć będzie od wydajności pracy członków okręgowych komisji wyborczych. Co więcej, może się zdarzyć i tak, że zgłoszone w tym samym terminie listy kandydatów zostaną w przypadku niektórych komitetów wyborczych zweryfikowane, w części przypadków zaś nie. Taka sytuacja rodzi wątpliwości co do przejrzystości całego procesu wyborczego. W ostatnich wyborach parlamentarnych jeden z komitetów wyborczych, w związku ze stwierdzonymi wadami (w tym w zakresie prawidłowości przedłożonych wykazów podpisów), w wyznaczonym terminie nie osiągnął wymaganej liczby zarejestrowanych list wyborczych uprawniającej do zgłoszenia list kandydatów w całym kraju. Mimo że ostatecznie jego listy kandydatów zostały zarejestrowane w ponad połowie okręgów wyborczych, nie mógł skorzystać z uprawnienia do zgłoszenia list w pozostałych okręgach. Komitet ten złożył protest wyborczy do Sądu Najwyższego, który jednak go odrzucił<sup>10</sup>. Państwowa Komisja Wyborcza, dostrzegając ułomność systemu rejestracji list kandydatów, w informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego w propozycjach jego zmian zasugerowała dokonanie rozdzielenia terminu zgłoszenia list kandydatów (40 dni przed dniem wyborów)

10 Postanowienie z dnia 4 listopada 2011 r. III SW 27/11

oraz dalszych list w wyniku zarejestrowania tych wcześniejszych w co najmniej połowie okręgów wyborczych (35 dni przed dniem wyborów)<sup>11</sup>. Należy jednak zauważyć, że nawet przyjęcie tego rozwiązania nie wyeliminuje wątpliwości związanych z przejrzystością procesu wyborczego na etapie określania komitetów wyborczych godnych uczestniczenia w wyborach.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wymóg przedłożenia odpowiedniej liczby podpisów – w sytuacji gdy nie została zapewniona właściwa weryfikacja zebranych podpisów – nie jest dobrym środkiem selekcji kandydatów. Praktyka wyborcza zna bowiem przypadki płacenia obywatelom za każdy podpis, co wobec nazbyt wygórowanej liczby podpisów wymaganych w poszczególnych typach wyborów stawia w lepszej sytuacji kandydatów materialnie wyżej sytuowanych oraz bogate partie polityczne<sup>12</sup>. W dobie powszechnej komputeryzacji również stosunkowo łatwo jest zdobyć niezbędne dane personalne wyborców, a następnie sfałszować ich podpisy<sup>13</sup>.

### Międzynarodowe standardy

W ostatnich latach coraz więcej państw decyduje się na weryfikację szans wyborczych oraz zamiarów osób chcących kandydować w wyborach poprzez wprowadzenie wymogu wpłaty określonej sumy pieniędzy, nie zaś złożenia odpowiedniej liczby podpisów. Szacuje się, że na całym świecie takie rozwiązanie wprowadziło ponad 80 państw<sup>14</sup>. Zalecają je również instytucje międzynarodowe: Rada Europy oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Organizacje te powołały odrębne jednostki mające wspierać wykształcenie się przejrzystego procesu wyborczego: komisję wenecką (RE) oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE).

Komisja wenecka wskazała w swoim podstawowym dokumencie, tj. Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych z 23 maja 2003 r., iż obowiązek zebrania określonej liczby podpisów w celu umożliwienia

11 Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych 9 października 2011 r.

12 D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 14, s. 17.

13 R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 12, s. 32–33.

14 A. Żukowski, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie* [w:] *Wybrane problemy systemów wyborczych*, D. Dziwulak (red.), „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 32.

kandydowania jest zgodny z zasadą powszechności prawa wyborczego. W praktyce bowiem tylko najbardziej marginalne partie polityczne mają jakieś trudności w zebraniu wymaganej liczby podpisów, dopuszczając uwarunkowanie zarejestrowania kandydatów lub listy kandydatów od przedłożenia minimalnej liczby podpisów, liczba tych podpisów nie powinna jednak przekraczać 1% wyborców w danym okręgu wyborczym. Co do zasady, wszystkie podpisy przedłożone przez kandydatów powinny zostać sprawdzone pod względem autentyczności, ale jeśli okaże się, że z wynikiem pozytywnym została sprawdzona już wystarczająca do rejestracji liczba podpisów, to pozostała część podpisów nie musi być weryfikowana. W dokumencie wskazano również, że nie powinno się ustanawiać wymogu zebrania większej liczby podpisów niż 1% wyborców w danym okręgu wyborczym. Co jednak najważniejsze, dokument wyraźnie dopuszcza wprowadzenie kaucji wyborczej, określając jednocześnie, że musi ona być zwracana, o ile kandydat lub partia osiągnie pewien próg, przy czym wysokość kaucji i próg zwrotu wniesionej kaucji nie powinny być nadmierne. Co godne podkreślenia, w raporcie wyjaśniającym do kodeksu komisja wenecka stanęła na stanowisku, że wprowadzenie systemu kaucji wyborczych jest skuteczniejszym rozwiązaniem niż system zbierania podpisów.

W sprawie dopuszczalnej wysokości kaucji wyborczej, komisja wenecka wypowiedziała się w opinii dotyczącej projektu kodeksu wyborczego Armenii, uznając za uzasadnione kaucje następującej wysokości: 5000-krotność minimalnego wynagrodzenia (wybory prezydenckie), 2500-krotność (wybory proporcjonalne) oraz 100-krotność (wybory większościowe), zauważając, że nie może ona być zbyt wysoka, gdyż prowadziłoby to do dyskryminacji osób o niskim statusie ekonomicznym, które jednocześnie mogłyby być kandydatami o znacznym poparciu społecznym<sup>15</sup>.

Również Biuro Wolnych Wyborów w dokumencie Międzynarodowe standardy i zobowiązania w zakresie prawa do demokratycznych wyborów z 2002 roku jako sposób na zniechęcenie do uczestnictwa w rywalizacji wyborczej niepoważnych (*frivolous*) partii oraz kandydatów niezależnych wskazało kaucje wyborcze. Kaucje te powinny być jednak ustanowione na rozsądnym poziomie.

15 CDL-EL(2005)010, Draft Joint Opinion on the Draft Amendments to the Electoral Code of Armenia.

Podobnie w sprawie kaucji wyborczych wypowiedział się również Komitet Praw Człowieka, wskazując, że konstrukcja kaucji powinna być racjonalna i niedyskryminująca<sup>16</sup>.

Instytucję kaucji wyborczych badały również Europejska Komisja Praw Człowieka<sup>17</sup> i jej następca, tj. Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>18</sup>, stwierdzając zgodność tej instytucji z zasadą wolnych wyborów wyrażoną w Protokole Dodatkowym do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>19</sup>.

Państwa Europy Zachodniej stosują kaucje wyborcze już od kilkadziesiąt lat, przy czym nie pojawiają się tam wątpliwości w zakresie zgodności tej instytucji z konstytucją. Wraz z demokratyzacją prawa wyborczego kaucje wyborcze wprowadziły również kraje Europy Środkowej i Wschodniej (np. Czechy, Estonia, Słowacja, Ukraina). Mimo wątpliwości co do zgodności tej instytucji z zasadami prawa wyborczego, stały się one już trwałym elementem prawa wyborczego. Wszelkie zarzuty o niekonstytucyjność kaucji wyborczych sądy konstytucyjne poszczególnych państw odrzucały, wskazując m.in., że:

- ▶ bierne prawo wyborcze może podlegać uzasadnionym ograniczeniom; kaucja wyborcza została wprowadzona w celu uniknięcia problemów związanych z dotychczas obowiązującym wymogiem w postaci podpisów pod listami kandydatów; kaucja ma na celu niedopuszczenie do kandydowania partii politycznych, których głównym celem jest dostęp do opinii publicznej oraz atak na inne partie, nie zaś zdobycie mandatów (Słowacja)<sup>20</sup>;
- ▶ obowiązek wpłaty przez kandydata kaucji ma na celu zniechęcenie udziału w wyborach kandydatów „niepoważnych” i w ten sposób zmniejszenie liczby głosów, które zostaną oddane na kandydatów niemających realnych szans na uzyskanie mandatu (Estonia)<sup>21</sup>;
- ▶ obowiązek wpłaty kaucji pieniężnej nie stanowi naruszenia równości obywateli wobec prawa ani też równości partii politycznych wobec prawa; celem tej instytucji jest dopuszczenie do udziału w wyborach jedynie kandydatów rozsądnych; kaucja ma również na celu ograniczenie ponoszenia nieuzasadnionych wydatków

16 Komentarz nr 16 do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

17 Decyzja nr 11406/05 w sprawie Fournier przeciwko Francji.

18 Wyrok z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie Sukhovetsky przeciwko Ukrainie (nr sprawy 13716/02).

19 Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

20 Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., PL. ŹS 6/08.

21 Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Kontroli Konstytucyjności) z dnia 27 stycznia 2003 r.

z budżetu państwa, dlatego też nie może być traktowana jako ograniczenie biernego prawa wyborczego ze względu na majątność (Ukraina)<sup>22</sup>.

Po analizie rozwiązań międzynarodowych w badanym zakresie można zatem zauważyć, że instytucja kaucji wyborczych nie tylko jest stosowana w coraz większej liczbie państw, ale także pozostaje w zgodzie z prawem międzynarodowym oraz podstawowymi zasadami prawa konstytucyjnego, w tym z zasadą powszechności i równości. Jedynym elementem instytucji kaucji wyborczych, który może naruszać powyższe, jest ich wysokość, która nie powinna nadmiernie utrudniać dostępu do startu w wyborach.

### Konstrukcja kaucji wyborczych

Kaucja wyborcza, zwana również depozytem wyborczym, to prawnie określona kwota pieniędzy, którą osoba posiadająca bierne prawo wyborcze musi wpłacić, aby mogła zostać zarejestrowana jako kandydat. Kaucje wyborcze, jak sama nazwa wskazuje, ulegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa w przypadku nieuzyskania wymaganego poparcia. Mają na celu selekcję kandydatów i dopuszczenie do ostatecznej rozgrywki wyborczej tylko te osoby, które mają na tyle realne szanse na uzyskanie mandatu, że nie wahają się zaryzykować określonej sumy pieniężnej.

Konstrukcję kaucji (depozytów) wyborczych określają dwa elementy: wysokość kaucji oraz zasady zwrotu kaucji.

### Wysokość kaucji

Kaucje wyborcze mają zwykle charakter pieniężny<sup>23</sup>. Wysokość kaucji jest najczęściej ustalana w jednostkach pieniężnych, np. w wyborach parlamentarnych w Irlandii jest to 500 euro, w Holandii zaś 11 250 euro. Wysokość kaucji powinna być dostosowana do sytuacji ekonomicznej obywateli danego państwa, dlatego wydaje się, że lepszym rozwiązaniem jest uzależnienie wysokości kaucji od pewnego wskaźnika, np. wielokrotności minimalnego (np. Ukraina, Łotwa) czy też przeciętnego wynagrodzenia (np. Litwa). Przy czym można zaobserwować prawidłowość, że im wyższy urząd czy organ przedstawicielski, tym wyższa wysokość kaucji wybor-

22 Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r.

23 W Republice Południowej Afryki może być to również gwarancja bankowa.

czej<sup>24</sup>. Inna prawidłowość jest taka, iż w systemach większościowych kaucja jest wyższa niż w systemach proporcjonalnych. Wynika to z faktu, że w systemach większościowych z reguły wyższy jest procent poparcia, który daje realne szanse na zdobycie mandatu. W związku z tym możliwość uzyskania mandatu przez kandydata „niepoważnego” jest znacznie bardziej ograniczona niż w wyborach proporcjonalnych.

Specyficzny sposób ustalania wysokości kaucji wyborczych został wprowadzony w Szwecji, gdzie ustanowiono *sui generis* kaucje w postaci nałożenia na startujące w wyborach komitety wyborcze obowiązku ponoszenia kosztu druku kart do głosowania.

Stosowanym czasami rozwiązaniem jest zwolnienie z wpłaty kaucji w przypadku, gdy dany komitet wyborczy w poprzednich wyborach uzyskał określone poparcie lub też znalazł się w parlamencie. Stosuje się również system stopniowości, polegający na tym, że w zależności od uzyskanego wyniku wyborczego w poprzednich wyborach wpłaca się jedynie odpowiednią część kaucji, np. 100%, 50% czy 30%. Bywa również tak, że partie znajdujące się w parlamencie ustępującej kadencji zwolnione są w ogóle z wymogu wpłaty kaucji.

### Zasady zwrotu kaucji

Kaucja pieniężna, jak sama nazwa wskazuje, opiera się na założeniu, że w przypadku zaistnienia ustalonego wcześniej warunku, wniesione środki pieniężne zwracane są wpłacającemu. W przypadku gdy kaucja nie ma charakteru zwrotnego, wówczas mamy do czynienia z opłatą wyborczą<sup>25</sup>. Zwrot wpłaconej sumy pieniężnej jest jednak zdecydowanie dominującym rozwiązaniem.

Wprowadzenie obowiązku zwrotu wpłaconej sumy ma służyć dwóm celom. Po pierwsze, odstraszeniu przed udziałem w wyborach kandydatów „niepoważnych”, po drugie, zwrotowi do budżetu państwa przynajmniej części środków wydatkowanych w związku z koniecznością zapewnienia kandydatowi przynależnych mu ustawowych uprawnień, np. zagwarantowania odpowiedniego czasu antenowego na zaprezentowanie swojego programu wyborczego. Są jednak państwa, również europejskie (np. Austria, choć jest to tylko 435 euro), gdzie wpłacona kwota pieniężna nie jest zwracana.

<sup>24</sup> A. Żukowski, *Z problematyki...*, op. cit., s. 40.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 39.

W poszczególnych krajach występują różnorodne warunki zwrotu wpłaconej kaucji wyborczej. Najczęściej zdarzającym się warunkiem jest uzyskanie odpowiedniej liczby głosów, przy czym może być on wyrażony w postaci procenta głosów, który uzyskała lista kandydatów (kandydat), lub ułamek ważnie oddanych głosów. Bywa też, że zwrot kaucji następuje w sytuacji, gdy dany kandydat zostaje wybrany, co wydaje się jednak zbyt wygórowanym warunkiem. Kaucje wyborcze mają bowiem na celu zabezpieczenie przez kandydata odpowiedniego poparcia stwarzającego jedynie realne szanse na zdobycie mandatu, nie zaś tego gwarancje. Bardzo dobrym rozwiązaniem wydaje się również proporcjonalny zwrot wpłaconej kaucji w przypadku nieuzyskania wymaganego poparcia.

Państwo	Podpisy	Kaucje	
		Wysokość kaucji	Zwrot kaucji
Belgia	200–500 podpisów (w zależności od wielkości okręgu)	–	–
Bułgaria	5000 podpisów (dla partii), 1100–2000 podpisów w zależności od wielkości okręgu (dla niezależnego kandydata)	–	–
Czechy	–	20 tys. koron czeskich od każdego kandydata	6% głosów
Dania	kandydaci niezależni muszą przedłożyć 150–200 podpisów, zwolnione z tego wymogu są zarejestrowane partie	–	–
Finlandia	kandydat niezależny musi złożyć 100 podpisów, zarejestrowane partie są zwolnione z tego wymogu	–	–
Hiszpania	partie zarejestrowane są zwolnione, inne partie i kandydaci niezależni muszą przedłożyć 0,1% podpisów mieszkańców okręgu	–	–
Holandia	25 podpisów	oraz kaucja 11 250 euro	¾ kwoty wyborczej
Irlandia	–	500 euro	¾ kwoty wyborczej
Litwa	–	równowartości 20 przeciętnych wynagrodzeń dla zgłoszenia listy kandydatów	5%
Luksemburg	25 podpisów	–	–
Łotwa	–	1000 łat	5%

Tabela 1.  
Konstrukcja instytucji  
kaucji wyborczych oraz  
podpisów w wybranych  
państwach europejskich

Źródło: [www.ipu.org.pl](http://www.ipu.org.pl).



Państwo	Podpisy	Kaucje	
		Wysokość kaucji	Zwrot kaucji
Norwegia	do zgłoszenia listy kandydatów w jednym okręgu wymagane jest przedłożenie 500 podpisów, a w całym kraju – 5000 podpisów	–	–
Rosja	partie zasiadające w Dumie są zwolnione z wymogu składania podpisów, pozostałe muszą przedłożyć 200 tys. podpisów	lub wpłacić 60 mln rubli	4%
Słowacja	–	500 tys. koron słowackich	2%
Ukraina	–	równowartości 200 minimalnych płac	3%
Włochy	1500–400 podpisów, od partii zasiadających w Izbie Deputowanych nie wymaga się przedłożenia podpisów		

### Kaucje wyborcze a konstytucyjne zasady polskiego prawa wyborczego

Nowe rozwiązania prawne są oceniane pod względem ich zgodności z konstytucją. Ponieważ kwestia dopuszczenia kandydatów do rywalizacji wyborczej zalicza się do problematyki wyborczej, należy skierować uwagę przede wszystkim na zasady prawa wyborczego odnoszące się do biernego prawa wyborczego (prawa do kandydowania), tj. na zasady powszechności, równości, bezpośredniości oraz proporcjonalności (ewentualnie większości) wyborów, a także tajności głosowania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że dwie ostatnie zasady w pewnym stopniu naruszają obowiązujące przepisy w zakresie zbierania podpisów pod listami kandydatów. Przede wszystkim stworzenie możliwości udzielenia poparcia przez wyborców kilku listom kandydatów<sup>26</sup> może budzić wątpliwość co do zgodności z konstytucyjną zasadą wyborów proporcjonalnych, opartych na rywalizacji sił politycznych i zakładających jednoznaczne decydowanie się wyborcy. Jeśli chodzi zaś o zasadę tajności głosowania, należy zauważyć, że podpis złożony pod listą kandydatów (szczególnie jeśli wyborca nie złożył podpisu pod inną listą)

26 P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 42, s. 73–74.

ujawnia preferencje wyborcy, z którymi mogą zapoznać się inne osoby. Nie jest to istotny problem w przypadku wyborów ogólnokrajowych, gdyż tam podpisy weryfikują sędziowie (wybory parlamentarne) lub wąskie grono pracowników Państwowej Komisji Wyborczej (wybory prezydenckie). Inaczej jest w przypadku wyborów samorządowych, gdzie z danymi osób podpisujących się pod listami zapoznają się członkowie lokalnych komisji wyborczych, czyli osoby, które w wielu przypadkach są w stanie po numerze PESEL zidentyfikować osobę składającą podpis. Taki system, jak już wskazano, ułatwia wychwycenie „podrobionych” podpisów, ale z drugiej strony – szczególnie na poziomie wyborów do rad gmin i na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – może prowadzić do naruszenia „nadwątlenia” zasady tajności głosowania, szczególnie jeśli wyborca złożył podpis tylko pod jedną listą kandydatów.

Zastosowanie kaucji wyborczych jako mechanizmu selekcji kandydatów nie rodzi podobnych wątpliwości co do zgodności z zasadami prawa wyborczego. Należy bowiem zauważyć, że instytucja kaucji ma stosunek ambiwalentny wobec zasady bezpośredniości, proporcjonalności (większości) oraz tajności głosowania. Inaczej jest odnośnie zasady proporcjonalności oraz równości.

Należy zauważyć, że kaucje wyborcze, mimo że ograniczają liczbę kandydatów biorących udział w wyborach, to jednak nie narusza to zasady powszechności, stanowi zaś racjonalny mechanizm selekcyjny zmierzający do wyeliminowania z kandydowania osób startujących w wyborach z innych niż ważne powodów politycznych. Można zatem warunek wpłaty określonej sumy pieniężnej porównać do wymogów obywatelstwa czy ukończenia określonego wieku, które nie są obecnie traktowane jako cenzus wyborczy, lecz jako naturalne wymagania o charakterze niedyskryminacyjnym.

Z pewnością najwięcej wątpliwości może budzić wprowadzenie kaucji wyborczych z punktu widzenia zasady równości odnoszonej do biernego prawa wyborczego. Ten aspekt zasady równości bywa określany mianem „równości szans” i oznacza dążenie do zapewnienia jednakowych warunków kandydatom podczas ubiegania się o mandat. Równości szans, podobnie jak ogólnej konstytucyjnej zasady równości, nie można jednakże traktować w kategoriach absolutnych, dlatego różnicowanie sytuacji podmiotów z uzasadnionych powodów jest dopuszczalne. Za zgodną z zasadą równości szans uznaje się instytucję progów wyborczych, która

warunkuje udział w rozdziale mandatów od zdobycia 5% ważnie oddanych głosów, gdyż ma to zapewnić stabilną scenę polityczną. Polski ustawodawca uwzględnił również interesy partii politycznych, które nie uzyskały mandatów parlamentarnych, ustanawiając 3-procentowy próg warunkujący otrzymanie subwencji z budżetu państwa pokrywających koszty poniesione na kampanię wyborczą. Rozwiązanie to nie zostało zakwestionowane jako niezgodne z zasadą równości, a w doktrynie zostało wręcz uznane za „sprzyjające realizacji konstytucyjnej zasady równości partii i ochronie pluralizmu politycznego”<sup>27</sup>.

Również ustanowienie progu poparcia niezbędnego do zwrotu wpłaconej kaucji wyborczej nie stanowi naruszenia zasady równości. Kaucja wyborcza ma bowiem na celu zapewnienie dopuszczenia do kampanii wyborczej oraz do samych wyborów tylko kandydatów, których głównym celem udziału w wyborach jest zdobycie mandatu. Obowiązek wpłaty określonej sumy pieniędzy pełnić zatem będzie podobną funkcję jak próg wyborczy oraz próg subwencyjny.

### Proponowana konstrukcja kaucji wyborczych w polskim prawie wyborczym

Obecnie warunkiem zarejestrowania listy kandydatów we wszystkich typach wyborów jest przedłożenie znaczącej liczby podpisów poparcia. W wyborach do sejmu warunkiem zarejestrowania okręgowej listy kandydatów jest przedłożenie co najmniej 5000 podpisów, przy czym komitety wyborcze, które dopełnią tego wymogu w połowie okręgów wyborczych, zwalniane są z obowiązku przedłożenia podpisów w pozostałych okręgach. Oznacza to, że dla największych partii politycznych dopiero zebranie co najmniej 105 000 podpisów pozwala na wystawienie kandydatów w całym kraju. W przypadku wyborów do senatu wymóg zebrania 2000 podpisów odnosi się oddzielnie do każdego kandydata. Oznacza to, że największe partie polityczne, aby wystawić pełną pulę 100 kandydatów muszą zebrać 200 tys. podpisów. W przypadku wyborów prezydenckich jest to 100 tys. podpisów.

Taki system rodzi wiele problemów i pochłania ogromną ilość czasu z przedstawicielom partii politycznych zbierającym podpisy, jak również

27 A. Gorgol, *Komentarz do art. 68 [w:] Komentarz do ustawy o partiach politycznych*, M. Granat (red.), Warszawa 2003, s. 110.

sędziom okręgowych komisji wyborczych, którzy je weryfikują. Dużo lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie kaucji wyborczych. Ich wysokość powinna kształtować się na rozsądnym poziomie, który nie spowoduje wyeliminowania z rywalizacji wyborczej małych i lokalnych partii. Dlatego też proponuje się pozostawienie części mechanizmów dotąd funkcjonujących. Zasadne jest ustanowienie oddzielnej wysokości kaucji dla komitetów wyborczych ogólnopolskich partii politycznych, tj. dla tych, które zamierzają wystawić listę kandydatów w przynajmniej połowie okręgów wyborczych, oraz dla komitetów wyborczych partii lokalnych, tj. dla tych, które wystawiają listy w mniej niż połowie okręgów. Wysokość kaucji, aby spełniała swoją funkcję, powinna być adekwatna do wartości korzyści, jakie uzyskują kandydaci w związku z prawem do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych i regionalnych. Kwota kaucji, w celu jej urealnienia, powinna stanowić wielokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. Warto również rozważyć zróżnicowanie wysokości kaucji wyborczej na poziomie okręgu w zależności od wielkości okręgu wyborczego (w wyborach do sejmu okręgi liczą 7–19 mandatów).

Dostrzegając problem kandydatur niezależnych, które obecny system wyborczy wyraźnie dyskryminuje, proponuje się też zmniejszoną wysokość kaucji dla kandydatów startujących samodzielnie w wyborach.

Wydaje się, że liczba głosów, których uzyskanie powinno uprawniać do zwrotu kaucji – nawiązując do rekomendacji komisji weneckiej, która wskazuje, że w przypadku ustanowienia wymogu zebrania odpowiedniej liczby podpisów jako warunku zgłoszenia kandydatury nie powinien on przekraczać 1% liczby wyborców – nie powinna przekraczać 1%. Biorąc pod uwagę, że wymóg przedłożenia 105 tys. podpisów w celu zarejestrowania listy we wszystkich okręgach w przypadku wyborów do sejmu i 200 tys. podpisów w celu zarejestrowania pełnej liczby kandydatów w wyborach do senatu stanowi mniej więcej 1% ważnie oddanych głosów w wyborach – można stwierdzić, że wprowadzenie kaucji zwracanych po uzyskaniu 1% głosów spowoduje, iż obecnie obowiązujący wymóg zebrania określonej liczby podpisów zostanie niejako przeniesiony na późniejszy etap procesu wyborczego, który nie będzie się wiązał z problemem zbierania podpisów (dla partii politycznych) i weryfikacji ich autentyczności (dla organów wyborczych).

## Podsumowanie

Uzależnienie zarejestrowania kandydatury od przedłożenia określonej liczby podpisów jest wciąż rozwiązaniem stosowanym w wielu państwach europejskich. Prawidłowa konstrukcja tej instytucji, tj. ustanowienie rozsądnej wysokości liczby podpisów, wprowadzenie zakazu składania podpisu pod więcej niż jedną kandydaturą lub listą kandydatów, a przede wszystkim rzetelna kontrola prawidłowości zbieranych podpisów, stanowi świetny mechanizm selekcyjny wobec osób chcących kandydować w wyborach. Dzięki temu do kandydowania dopuszczeni zostają tylko ci, którzy mają realne poparcie społeczne oraz poważne zamiary polityczne.

W Polsce jednak instytucja ta, głównie ze względu na ułomny system weryfikacji autentyczności zebranych podpisów, wiąże się z nadużyciami. Brak realnych możliwości na sanację istniejących procedur weryfikacji podpisów skłania do przedstawienia propozycji alternatywnego rozwiązania. Takim rozwiązaniem jest wprowadzenie kaucji wyborczych. Instytucja ta stanowi mechanizm sprzyjający poprawie przejrzystości procesu wyborczego przy jednoczesnym nienaruszaniu konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Istotne jest natomiast prawidłowe określenie jej podstawowych elementów, tj. wysokości oraz zasad zwrotu. Kwota kaucji powinna być ustalona na takim poziomie, aby prawie każdy obywatel czy każda partia polityczna były w stanie zebrać żadaną sumę bez większych problemów. Ponadto procent poparcia nie powinien być zrównany z progiem koniecznym do uzyskania mandatu oraz umożliwiającym start w wyborach przynajmniej kilku partiom politycznym lub kandydatom. Z drugiej strony, elementy te powinny być ustanowione na takim pułapie, aby skutecznie odstraszać „niepoważnych” kandydatów.



## UDZIAŁ W GŁOSOWANIU OSÓB PONIŻEJ 18. ROKU ŻYCIA. EWOLUCJA PRAWA WYBORCZEGO NA ŚWIECIE I JEJ UWARUNKOWANIA

Początki debaty nad celowością obniżania cenzusu wieku sięgają czasu kształtowania się nowożytnych demokracji w XIX stuleciu. Procesy demokratyzacji zachodzące w XIX i XX wieku sprawiły, że likwidowano kolejne cenzusy wyborcze (majątku, wykształcenia i płci), a granicę wieku uprawniającego do głosowania sukcesywnie zmniejszano. Po II wojnie światowej czynne prawo wyborcze w większości państw dotyczyło obywateli, którzy przekroczyli 20. lub 21. rok życia. W latach 70. natomiast nastąpiło kolejne masowe obniżenie wieku wyborczego – od tego czasu prawo do głosowania przysługiwało osobom po 18. roku życia, a rozwiązanie to zaczęto stosować na całym świecie. Rada Europy rekomendowała jego przyjęcie wszystkim krajom, uznając taką granicę wieku za najbardziej optymalną i nieprzekraczalną. Szybko jednak, bo już w latach 90. w Europie, zasada nabywania czynnego prawa wyborczego nie wcześniej niż w wieku 18 lat zaczęła być podważana. Wiek wyborczy poniżej granicy pełnoletniości ustanowił wówczas parlament Dolnej Saksonii w Niemczech w 1995 roku. Idea głosowania 16-latków zyskiwała sobie coraz większe grono zwolenników w rozwiniętych demokracjach europejskich, w tym także instytucji międzynarodowych takich jak Parlament Europejski czy Rada Europy, która łagodziła swoje stanowisko względem nabywania czynnego prawa wyborczego. Kamieniem milowym tego procesu stało się przyznanie prawa głosu we wszystkich wyborach w Austrii w 2007 roku osobom po 16. roku życia. Pomysł głosowania 16-latków wciąż jednak wzbudza wiele kontrowersji i jest źródłem rozmaitych dylematów natury politycznej, prawnej i społecznej.

Zawarta w niniejszym opracowaniu analiza propozycji reform zmierzających do włączenia w proces wyborczy osób poniżej 18. roku życia wpisuje się w dyskusję toczącą się obecnie w wielu europejskich demokracjach. Stosunkowo krótkie doświadczenia krajów, które obniżyły wiek wyborczy, i deficyt danych empirycznych, mogących być argumentami zarówno dla zwolenników, jak i dla przeciwników tego rozwiązania, sprawiają, że uczestnicy tej debaty w znacznym stopniu poruszają się w sferze ideologii

i doraźnych politycznych interesów. Przedmiotem niniejszej analizy są przesłanki, które prowadzą do nowych regulacji cenzusu wieku. Artykuł ma na celu zidentyfikować współczesne trendy w kształtowaniu wieku czynnego prawa wyborczego na świecie oraz omówić możliwość i zasadność implementacji tych propozycji do polskiego prawa wyborczego.

### Zagraniczne doświadczenia i debata nad obniżaniem wieku wyborczego na świecie

Relatywnie wysoki cenzus wieku, na mocy którego prawo do oddania głosu przysługiwało osobom po 21. roku życia, utrzymywał się w krajach demokratycznych długo po zakończeniu II wojny światowej. Dopiero w latach 70. w krajach takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Finlandia, Szwecja, Francja czy Hiszpania obniżono wiek uprawnionych do głosowania do lat 18. Podobnie stało się w Stanach Zjednoczonych, gdzie przyjęta w 1971 roku XXVI poprawka do konstytucji gwarantuje możliwość udziału w wyborach do władz federalnych osobom, które ukończyły 18. rok życia.

Współcześnie coraz częściej zdarza się, że 16-letni obywatele otrzymują prawo głosu w wyborach samorządowych. Trend ten dotyczy w szczególności państw federalnych, takich jak Niemcy, w których konstytucja nie określa zasad nabywania czynnego prawa wyborczego w wyborach regionalnych i lokalnych, pozostawiając to zadanie w kompetencji organów krajów związkowych. Korzystając z tej możliwości, parlamenty krajowe siedmiu niemieckich landów zdecydowały się na trwałe obniżyć wiek wyborczy do lat 16 (zob. tabela 1). Obniżanie wieku wyborczego na poziomie samorządowym bywa też częściej akceptowane przez sceptyków tego rozwiązania, którzy twierdzą, że współdecydowanie na tym szczeblu pociąga za sobą mniejszą odpowiedzialność<sup>1</sup>. Dlatego też do tej pory jedynie w Hesji, po tym jak koalicja rządząca – Związek 90 i Zieloni – przegrała wybory i do władzy doszła Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) razem z Wolną Partią Demokratyczną (FDP), przywrócono obniżony wcześniej cenzus wieku do 18 lat. W innej europejskiej federacji, w Szwajcarii, czynne prawo wyborcze od 16. roku życia przysługuje w wyborach samorządowych i kantonalnych obywatelom kantonu Glarus. W Norwegii w 2011 roku przeprowadzono pilotaż głosowania 16- i 17-latków w 20 miej-

1 Ch. Lomas, *How old is old enough to vote?*, <http://www.dw.de/how-old-is-old-enough-to-vote/a-15939573> [dostęp z 25.10.2014].

scach w wyborach lokalnych. Jego celem było zahamowanie spadającej frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych oraz zbadanie, czy sam fakt przyznania prawa do głosowania podnosi obywatelską świadomość i wolę partycypacji politycznej wśród najmłodszej grupy elektoratu<sup>2</sup>.

Państwo	Region	Rok wprowadzenia
Filipiny	cały kraj	X
Izrael	cały kraj	X
Malta	cały kraj	2015
Niemcy*	Badenia-Wirtembergia	2014
	Brandenburgia	2011
	Brema	2009
	Dolna Saksonia	1996
	Hamburg	2015
	Hesja**	2001–2002
	Nadrenia Północna-Westfalia	1999
	Meklemburgia-Pomorze Przednie	1999
	Saksonia-Anhalt	1999
	Szlezwik-Holsztyn	1998
Norwegia	20 wybranych do pilotażu obszarów municypalnych	2011
Szwajcaria	Glarus	2007

**Tabela 1.**  
Państwa, które wprowadziły  
cenzus wyborczy wieku na  
poziomie 16 lat wyłącznie  
w wyborach regionalnych  
i (lub) lokalnych

Źródło: M. Aligrudić,  
*Expansion of democracy  
by lowering the voting age  
to 16*, Strasbourg 2011;  
K. Prokop, *Prawa wyborcze  
młodzieży*, „Studia  
Wyborcze” 2010, t. 9,  
s. 108–109.

\* W Szlezwiku-Holsztynie, Hamburgu, Brandenburgii i Bremie 16-latkowie mają prawo głosować w wyborach landowych, w pozostałych regionach zaś głosują tylko w wyborach komunalnych.

\*\* W Hesji po wyborach lokalnych w 2001 r. koalicja CDU-FDP w powrotem podniosła czynny wiek wyborczy do 18. roku życia.

Austria to pierwszy kraj należący do Unii Europejskiej, który zdecydował się na przyznanie czynnego prawa wyborczego 16-latkom we wszystkich wyborach, czyli prezydenckich, do parlamentu ogólnokrajowego oraz parlamentów poszczególnych landów, a także w wyborach do samorządów lokalnych (w głosowaniu na organy wykonawcze i kolegialne). Po raz pierwszy 16- i 17-letni Austriacy mieli okazję skorzystać z tego prawa w wyborach parlamentarnych w 2008 roku. W latach 2006–2007 obniżono wiek wyborczy do lat 16 w trzech terytoriach zależnych Wielkiej Brytanii: na wyspie Man, Jersey oraz Guernsey. W wyborach ogólnokrajowych 16- i 17-letni obywatele są uprawnieni do głosowania w Słowenii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, ale tylko wówczas, jeśli zajmują się pracą zarobkową. W Norwegii głosowanie jest dozwolone od 18 lat, choć – inaczej

2 J. Bergh, *Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-years-old? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trials* [w:] J. Bergh (ed.), *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*, Oslo 2014, s. 239–241.



niż w Polsce – bierze się tam pod uwagę jedynie rok urodzenia, nie zaś dokładną datę, można zatem zagłosować w wyborach odbywających się w roku, w którym dopiero osiągnie się wymagane 18 lat<sup>3</sup>. Poza Europą 16- i 17-latkowie cieszą się prawami wyborczym m.in. w krajach Ameryki Południowej, takich jak Brazylia, Ekwador i Argentyna, gdzie zarazem są wyłączeni z przymusu głosowania dotyczącego starszych wyborców (zob. tabela 2). W Indonezji, w kraju, który zajmuje czwarte miejsce pod względem liczby ludności na świecie, 17-latkowie, a także osoby pozostające w związku małżeńskim bez względu na wiek są uprawnieni do głosowania.

Paradoksalnie, obniżanie wieku wyborczego często spotykane jest w reżimach niedemokratycznych<sup>4</sup>. Osoby poniżej 18. roku życia mogą głosować w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej oraz na Kubie, a w Iranie jeszcze do 2007 roku prawo oddania głosu w wyborach przysługiwało nawet 15-latkom, dopóki decyzją prezydenta Ahmadinejada nie podniesiono cenzusu wieku do 18 lat<sup>5</sup>.

Sam pomysł wprowadzenia głosowania małoletnich jest od dawna szeroko dyskutowany w całej Europie. W Irlandii Kongres ds. Konstytucji (Convention on the Constitution), powołany przez parlament w celu wypracowania rekomendacji dotyczących przyszłych zmian w ustawie zasadniczej, zalecił obniżenie wieku uprawnionych do głosowania w wyborach z 18 do 17 lat, choć organizacja National Youth Council of Ireland, reprezentująca interesy młodych obywateli, konsekwentnie domaga się, aby Irlandczycy mogli głosować już od 16. roku życia<sup>6</sup>. W Norwegii w kampanię na rzecz obniżenia czynnego wieku wyborczego zaangażował się rzecznik praw dziecka<sup>7</sup>. Propozycja obniżenia wieku wyborczego pojawiała się już i była dyskutowana w parlamencie krajowym w Finlandii, Danii

3 <http://aceproject.org/epic-en/CDCountry?topic=VR&country=NO#VR001> [dostęp z 18.10.2010].

4 Warto zauważyć, że po raz pierwszy czynne prawo wyborcze przyznał 18-latkom w 1918 r. Związek Radziecki.

5 K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 9, s. 103–104, 109.

6 National Youth Council of Ireland, *Submission to the Convention on the Constitution: Reducing Voting Age*, January 2013, <http://www.youth.ie/nyci/Submission-Constitution-Constitution-Reducing-Voting-Age> [dostęp z 8.11.2014].

7 Ombudsman for Children, *What's the point? – a booklet on the right to vote for 16-years-old*, [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/bo\\_stemmerett\\_english\\_web.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/bo_stemmerett_english_web.pdf) [dostęp z 8.11.2014].

Wiek czynnego prawa wyborczego	Kraj	Rok wprowadzenia	Szczegółowe regulacje
16 lat	Argentyna	2012	16- i 17-latków nie dotyczy obowiązujący w Argentynie przymus wyborczy, podobnie jak osób pow. 70. r.ż.
	Austria	2007	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Bośnia i Hercegowina	x	niższy cenzus wieku dla osób pracujących
	Brazylia	1988	16- i 17-latków nie dotyczy obowiązujący w Brazylii przymus wyborczy, podobnie jak osób pow. 70. r.ż.
	Chorwacja	x	niższy cenzus wieku dla osób pracujących
	Ekwador	2008	16- i 17-latków nie dotyczy obowiązujący w Ekwadorze przymus wyborczy, podobnie jak osób pow. 65. r.ż.
	Kuba	x	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Nikaragua	1984	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Serbia	x	niższy cenzus wieku dla osób pracujących
	Słowenia	x	niższy cenzus wieku dla osób pracujących
	Węgry	x	niższy cenzus wieku dla osób pozostających w związku małżeńskim
	Wyspa Guernsey	2007	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Wyspa Jersey	2007	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Wyspa Man	2006	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
17 lat	Indonezja	x	osoby pozostające w związku małżeńskim mogą głosować bez względu na wiek
	Korea Północna	x	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Seszele	x	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Sudan	x	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
	Timor Wschodni	x	bezw warunkowo we wszystkich rodzajach wyborów
18 lat	Dominikana	x	osoby pozostające w związku małżeńskim mogą głosować bez względu na wiek

Tabela 2.  
Kraje z czynnym wiekiem wyborczym poniżej 18 lat w wyborach powszechnych

Źródło: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2123.html#210> [dostęp z 14.11.2014].

i na Malcie. W Czechach pomysł głosowania 16-latków w wyborach lokalnych jako element edukacji obywatelskiej zgłosił minister praw człowieka i mniejszości etnicznych<sup>8</sup>. Państwa opierające się trendowi obniżania wieku wyborczego, nawet do granicy 18 lat (takie jak Włochy, gdzie czynne prawo wyborcze w wyborach do senatu nadal przysługuje od 25. roku życia, lub Japonia, której obywatele mogą głosować od 20. roku życia), są już dzisiaj w mniejszości w stosunku do krajów, które wyznaczyły wiek wyborczy poniżej tej granicy<sup>9</sup>.

W Wielkiej Brytanii od 2003 roku działa koalicja ponad 40 organizacji młodzieżowych domagających się prawa głosu w wyborach dla 16-latków<sup>10</sup>. Możliwości obniżenia wieku wyborczego badała tam komisja wyborcza, jako niezależny organ, i zarekomendowała ostatecznie jego pozostawienie na obecnym poziomie 18 lat, zalecając jednocześnie prowadzenie dalszych badań nad świadomością społeczną i polityczną młodych wyborców. Komisja stwierdziła, że pozytywnej zmiany musi ulec najpierw kontekst społeczny, który zależny jest od właściwej edukacji obywatelskiej w szkołach, prowadzącej do podniesienia świadomości politycznej i poczucia odpowiedzialności wśród młodych ludzi, oraz od uzyskania przyzwolenia społecznego na obniżenie wieku wyborczego (jak dotąd większość brytyjskiego społeczeństwa jest przeciwna wcześniejszemu prawu do głosowania)<sup>11</sup>. W 2008 roku Partia Pracy przedłożyła w parlamencie brytyjskim projekt ustawy o obniżeniu wieku wyborczego do lat 16, został on jednak odrzucony<sup>12</sup>. Ten sam postulat został też ujęty w manifestie programowym partii Liberalnych Demokratów w 2010 roku<sup>13</sup>.

Osoby mające 16 lat dostały prawo głosu w referendum dotyczącym niepodległości Szkocji, które odbyło się 18 września 2014 roku. Dla najmłodszych głosujących, nieuwzględnionych w rejestrach wyborczych do wyborów lokalnych, przygotowano oddzielne rejestry, do których mogli się dopisać<sup>14</sup>. Za obniżeniem czynnego wieku wyborczego wyraż-

8 M. Aligrudić, *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*, Strasbourg 2011, s. 5–6.

9 Danish Youth Council, *The suffrage age – world wide*, DUF Factsheet, Copenhagen 2001.

10 <http://www.votesat16.org> [dostęp z 18.10.2010].

11 The Electoral Commission, *Age of electoral majority, Report and recommendations*, London 2004.

12 V.E. Hamilton, *Democratic Inclusion, Cognitive Development, and the Age of Electoral Majority*, „Brooklyn Law Review” 2012, vol. 77, no. 4, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2086875](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2086875) [dostęp z 14.11.2014].

13 I. White, *Voting age*, House of Commons Library, 2. May 2014.

14 *Scottish Independence Referendum (Franchise) Bill*, [http://www.scottish.parliament.uk/S4\\_Bills/Scottish%20Independence%20Referendum%20Franchise%20Bill/b24s4-introd.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_Bills/Scottish%20Independence%20Referendum%20Franchise%20Bill/b24s4-introd.pdf) [dostęp z 7.11.2014].

nie optowała Szkocka Partia Narodowa, której lider, a zarazem premier Szkocji, Alex Salmond był głównym zwolennikiem głosowania za niepodległością<sup>15</sup>. Decyzję o obniżeniu czynnego wieku wyborczego na potrzeby referendum poparli liberałowie i partie lewicowe, skrytykowali ją natomiast konserwatyści. Spośród wszystkich 16- i 17-latków w Szkocji 90% zdecydowało się zarejestrować jako wyborcy<sup>16</sup>. Decyzja o dopuszczeniu niepełnoletnich do głosowania w referendum przyczyniła się do ożywienia trwającej od wielu lat w Wielkiej Brytanii debaty nad sensownością obniżania wieku wyborczego.

Dyskusja o dopuszczeniu młodszych obywateli do czynnego prawa wyborczego jest żywa także poza Europą. W niektórych stanach USA 17-latkowie mają prawo oddawać głos w prawyborach, a organizacje takie jak Fair Vote walczą o rozszerzenie tego przywileju także na 16-letnich obywateli we wszystkich rodzajach wyborów<sup>17</sup>. W Kanadzie za takim rozwiązaniem opowiedzieli się liberałowie<sup>18</sup>. W 2009 roku w Australii wydano zaś rządową zieloną księgę, poświęconą wzmocnieniu australijskiej demokracji, w której mówi się o przyznaniu praw wyborczych 16-latkom<sup>19</sup>.

### Stanowisko organizacji międzynarodowych

W rekomendacji z 1997 roku Rada Europy opowiadała się za wprowadzeniem i utrzymywaniem minimalnego wieku uprawnionych do głosowania na poziomie 18 lat we wszystkich państwach i we wszystkich rodzajach wyborów<sup>20</sup>. Zupełnie inną wymowę miał już jednak wniosek złożony przez kilkunastu członków Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w 2009 roku, domagających się zmiany cenzusu wieku do granicy

15 L. Brooks, *Alex Salmond calls for voting age to be lowered in time for general election*, „The Guardian” 2014, 23 September, [www.theguardian.com/politics/2014/sep/23/alex-salmond-scottish-independence-referendum-exhilarating](http://www.theguardian.com/politics/2014/sep/23/alex-salmond-scottish-independence-referendum-exhilarating) [dostęp z 7.11.2014].

16 C. Brooks, *Scottish independence: Majority of 16 and 17-year-olds registered to vote* <https://www.pressandjournal.co.uk/fp/news/politics/referendum/347455/scottish-independence-majority-16-17-year-olds-registered-vote/> [dostęp z 8.11.2014].

17 FairVote. The Centre for Voting and Democracy, *17-year-old Primary Voting*. <http://www.fairvote.org/reforms/universal-voter-registration/17-year-old-primary-voting-2/#.Utf5LBCwLYg> [dostęp z 8.11.2014].

18 *Newfoundland and Labrador Liberals want to lower voting age to 16*, <http://www.timminspress.com/2014/06/16/newfoundland-and-labrador-liberals-want-to-lower-voting-age-to-16>, [dostęp z 8.11.2014].

19 I. McAllister, *The Politics of Lowering the Voting Age in Australia: Evaluating the Evidence*, Cabrera 2013, [http://www.aec.gov.au/about\\_aec/research/caber/files/3b.pdf](http://www.aec.gov.au/about_aec/research/caber/files/3b.pdf) [dostęp z 8.11.2014].

20 Council of Europe, Recommendation 1315 (1997)1 on the minimum age for voting, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/EREC1315.htm> [dostęp z 18.10.2010].

16 lat<sup>21</sup>. Zgodnie z tą propozycją, uwzględniającą obecny trend panujący w Europie, Rada Europy powinna zweryfikować swoje stanowisko względem dopuszczalnego wieku głosowania. Podobną wymowę miał też raport Aligrudića na temat obniżenia czynnego wieku wyborczego do lat 16. W dokumencie znajduje się m.in. stwierdzenie, że wiek ten sprzyja wyższej frekwencji wśród osób, które głosują po raz pierwszy, co podnosi także ogólną frekwencję<sup>22</sup>.

Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego podczas kadencji 2004–2009 w przygotowanych przez siebie propozycjach reformy prawa wyborczego zawarła także postulat obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Znalazło to odzwierciedlenie w raporcie autorstwa eurodeputowanego Andrew Duffa, gdzie przedstawiony został specjalny pakiet zmian w ordynacji wyborczej, zakładający m.in. obniżenie wieku uprawniającego do głosowania do lat 16 we wszystkich państwach członkowskich. Pomysł został uwzględniony w 2010 roku w projekcie nowelizacji aktu o wyborach z 1976 roku, który wyznacza wspólne ramy przeprowadzania wyborów do PE w krajach Unii Europejskiej. Proponowane zmiany miały na celu, w bliższej perspektywie, zatrzymać trend malejącej frekwencji wyborczej, a w dalszej – wzmocnić funkcję przedstawicielską PE i przygotować prawną oraz instytucjonalną podstawę do wykształcenia się jednego europejskiego elektoratu. Przy okazji próby ujednolicenia minimalnego wieku głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego we wszystkich krajach członkowskich przedłożono propozycję przyznania obywatelom UE czynnego prawa wyborczego od 16. roku życia, z której to poprawki zrezygnowano jednak w kolejnych wersjach dokumentu. Regulację minimalnego wieku wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego Unia nadal pozostawia w gestii państw członkowskich, wśród których do tej pory jedynie Austria zdecydowała się przyznać prawa wyborcze 16-latkom.

Punkt dotyczący głosowania 16-letnich obywateli można też odnaleźć w symbolicznej deklaracji młodzieży, podpisanej z okazji 50. rocznicy traktatów rzymskich<sup>23</sup>.

21 Zob. *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16.*, 4 May 2009, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12172&Language=EN> [dostęp z 8.09.2014]. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to oficjalne stanowisko Rady Europy.

22 M. Aligrudić, *Expansion of...*, op. cit., s. 3.

23 Youth Forum Jeunesse, *Rome Youth Declaration*, 25<sup>th</sup> March 2007, [http://europa.eu/50/docs/rome\\_youth\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu/50/docs/rome_youth_declaration_en.pdf) [dostęp z 8.11.2014].

## Argument o równości

Według przeważającej opinii przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego wymóg osiągnięcia 18 lat jako warunek przyznania prawa głosu nie stanowi rzeczywistego cenzusu, lecz jest pewnym naturalnym wykluczeniem, wyłączającym z realizacji prawa wyborczego dzieci i młodzież<sup>24</sup>. Nieprzypadkowo ta sama granica wiekowa obowiązuje w przypadku nabywania pełnej zdolności do czynności prawnych.

Z drugiej strony istnieją znaczące odstępstwa od tej reguły – prawo różnych państw dopuszcza, aby osoby przed ukończeniem 18. roku życia ponosiły pełną odpowiedzialność karną, podejmowały pracę, otrzymywały prawo jazdy, wstępowały w związek małżeński czy rozpoczynały służbę wojskową. Zwolennicy obniżenia granicy wieku uprawniającego do głosowania wskazują, że w takich kwestiach jak odpowiedzialność karna, praca zarobkowa czy małżeństwo prawo często traktuje 16-latków poważniej w porównaniu z dużo bardziej rygorystycznymi pod tym względem przepisami wyborczymi. Fakt, że zarabiający i płacący podatki 16-latek pozbawiony jest prawa głosu, uważa się za krzywdzącą dla młodych ludzi niekonsekwencję systemów prawnych na świecie. Dlatego też w myśl hasła *no taxation without representation* niektóre kraje bałkańskie umożliwiły udział w wyborach 16-letnim osobom, które zdążyły już podjąć pracę zarobkową. Podobnymi wyłączeniami od zasady nabywania praw wyborczych od 18 lat cieszą się osoby na Węgrzech, Dominikanie i w Indonezji, które przed ukończeniem tego wieku zawarły związek małżeński. Redukcja wieku wyborczego w tego rodzaju wypadkach ma prowadzić do zrównania praw i obowiązków obywateli. Z drugiej strony, przyrównując prawa obywatelskie do indywidualnych praw, np. do możliwości legalnego nabywania alkoholu czy obcowania płciowego, należy zwrócić uwagę, że tylko w wypadku tych pierwszych konsekwencje wyboru człowieka rozciągają się na całą wspólnotę i w tym sensie wymagają większej dojrzałości od ich beneficjentów.

## Argument o dojrzałości

W kontekście obniżania wieku wyborczego często podejmowanym w literaturze problemem jest „polityczna dojrzałość” młodych głosują-

24 K. Prokop, *Prawa wyborcze...*, op. cit., s. 101.

cych oraz metody jej pomiaru. Jako politycznie ukształtowanego określa się człowieka, który interesuje się polityką, przejawia sympatię w stronę danej opcji politycznej, ma podstawową wiedzę na temat systemu politycznego oraz cechuje go konsekwencja i stabilność wyznawanych przekonań<sup>25</sup>. W punkcie wyjścia dyskusji nad dojrzałością stawia się pytanie, czy proces dojrzewania politycznej świadomości (1) warunkowy jest głównie psychologią człowieka i rozwija się niezależnym trybem, czy raczej (2) można go stymulować bodźcami z zewnątrz i tym samym przyspieszyć poprzez umożliwienie wcześniejszego udziału w akcie wyborczym. Zwolennicy głosowania 16-latków przyznają rację temu drugiemu twierdzeniu, przytaczając na jego obronę wyniki prowadzonych przez siebie badań. W odwołaniu do jednego z nich należy stwierdzić, że zainteresowanie polityką wśród 16- i 17-latków wzrosło po przyznaniu im prawa wyborczego w Austrii<sup>26</sup>. Z porównania rezultatów badań zrealizowanych w 2004 oraz 2008 roku wynika, że respondenci z tej grupy wiekowej częściej deklarowali zainteresowanie polityką tuż po obniżeniu wieku wyborczego. Jednocześnie pozytywnie zweryfikowana została druga hipoteza o tym, iż wpływ szkoły na edukację obywatelską młodych ludzi wzrósł po tym, jak przyznano im prawo wyborcze. Okazało się, że młodzież ankietowana w 2004 roku, nieposiadająca jeszcze praw wyborczych, swoje zainteresowanie sprawami publicznymi rozwinęła przeważnie dzięki rozmowom z rodzicami, młodzież zaś badana w 2008 roku – głównie dzięki edukacji szkolnej. Ponadto 16- i 17-latkowie, którzy dopiero nabyli prawa wyborcze, deklarowali, że to szkolne aktywności i rozmowy z nauczycielami w większym stopniu wpłynęły na ich wiedzę i bezpośrednio lub pośrednio warunkowały ich zainteresowanie polityką. Oczywiście nieuwzględnionych w badaniu źródeł przybliżających sprawy publiczne młodym ludziom można wymienić dużo więcej, jak choćby media czy kampanie wyborcze. Neguje się także stwierdzenie, że jakość głosu oddana przez 16- czy 17-latka jest gorsza przez to, że nie odzwierciedla on poglądów tych osób<sup>27</sup>. Z drugiej strony istnieją badania, które prowadzą do odwrotnych wniosków, co znaczy, że obniżenie wieku wyborczego do lat 16 skutkuje przyznaniem

25 T.W. Chan, M. Clayton, *Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical consideration*, „Political Studies” 2006, vol 54, <http://users.ox.ac.uk/~sfos0006/papers/ps2006.pdf> [dostęp z 9.11.2014].

26 M. Zandonella, E. Zeglovits, *Political interest among young Austrians before and after lowering voting age*, Rejkawik 2011, <http://ecpr.eu/filestore/paperproposal/9e969392-9b14-4c34-b0e7-e23eefffb87.pdf> [dostęp z 9.11.2014].

27 M. Wagner, D. Johann, S. Kritzing, *Voting at 16*, *op. cit.*

prawa głosu ludziom o niższej dojrzałości politycznej w porównaniu do starszej części elektoratu<sup>28</sup>.

Wśród przeciwników niższego cenzusu wieku pojawiają się zarzuty, że dopuszczenie do głosowania 16-latków obliczone jest na pozyskanie głosów grupy ludzi łatwo poddających się presji otoczenia, mało odpornych na manipulacje i zabiegi specjalistów od marketingu politycznego. Trudno zaprzeczyć, że niepełnoletni wyborcy pozostają jeszcze pod silnym wpływem rodziców, co nieuchronnie determinuje ich wybory polityczne. Poza tym wskazuje się, że postulat obniżania cenzusu wieku do lat 16 nacechowany jest ideologicznie, a jego realizacja obliczona na zwiększenie elektoratu określonych środowisk politycznych. Faktem jest, że kwestię obniżania wieku wyborczego na świecie najczęściej podnoszą ekolodzy, socjaliści i socjaldemokraci oraz liberałowie<sup>29</sup>. Przykładowo w Austrii o obniżeniu wieku wyborczego zdecydowała koalicja SPÖ (*Sozialdemokratische Partei Österreichs* – Socjaldemokratyczna Partia Austrii) i ÖVP (*Österreichische Volkspartei* – Austriacka Partia Ludowa), która wygrała wybory w 2006 roku. Co do preferencji politycznych 16- i 17-latków oraz ich skłonności głosowania na partie radykalne trudno natomiast mieć pewność. W efekcie norweskiego pilotażu wyborów lokalnych nie stwierdzono, aby najmłodsi wyborcy przewyższali radykalizmem politycznym ogół głosujących, wykazując raczej poglądy reprezentatywne dla całego społeczeństwa<sup>30</sup>. Nieliczne dane empiryczne wskazują na to, że 16- i 17-latkowie bardziej niż reszta społeczeństwa sprzyjają partii Zielonych – w Niemczech w wyborach zarówno w Hanowerze w 1996 roku, jak i w Bremie w 2011 roku ugrupowanie to uzyskało wyższy wynik wyborczy wśród tej grupy wiekowej aniżeli wśród reszty elektoratu.

### Argument o frekwencji

Poszerzenie elektoratu nie jest równoznaczne ze wzrostem frekwencji wyborczej, choć zwolennicy obniżania wieku wyborczego przekonują, że rozwiązanie to przyczynia się do wzrostu zaangażowania politycznego osób młodych. Słuszność argumentu dotyczącego zależności między ob-

28 J. Bergh, *Does voting rights affect...*, op. cit., s. 263. Autor zoperacjonalizował to pojęcie, odwołując się do czterech mierzalnych wskaźników: zainteresowania polityką, gotowości do uczestnictwa w sprawach publicznych, uporządkowanego światopoglądu i jego przełożenia na decyzje wyborcze.

29 K. Prokop, *Prawa wyborcze...*, op. cit., s. 103.

30 J. Bergh (ed.), *Stemmerett for 16-åringer*, op.cit., s. 307.



niżaniem wieku wyborczego a poprawą frekwencji ogólnej w wyborach można rozstrzygnąć, dysponując danymi dla poszczególnych grup wiekowych głosujących w krajach, gdzie minimalny wiek czynnego prawa wyborczego wynosi 16 lat. W praktyce trudno jednak o kompletne dane, które na dodatek można by ze sobą zestawiać w perspektywie kolejnych następujących po sobie wyborów.

Analizując sytuację w krajach, które obniżały wiek wyborczy do 18 lat przed wdrożeniem decyzji i po jej wdrożeniu, zaobserwujemy, że frekwencja ogólna dużo częściej malała, niż rosła bezpośrednio po redukcji wieku czynnego prawa wyborczego<sup>31</sup>. Ponieważ to najmłodsi wyborcy należą do tej grupy wiekowej, która w wielu krajach głosuje najmniej chętnie (zob. wykres 1), jest wysoce prawdopodobne, że po przyznaniu praw wyborczych osobom poniżej 18. roku życia zwiększy się tylko ogólny odsetek wyborców, którzy mając prawo do głosowania w wyborach, nie korzystają z niego.

Zwolennicy głosowania 16-latków posługują się jednak argumentem o wzroście zaangażowania tzw. *first time voters*, czyli osób, które udają się do urn po raz pierwszy. Wiek po skończeniu 18 lat to czas, gdy młodzi ludzie opuszczają dom rodziców w celu podjęcia studiów i pracy, co krótko-okresowo ogranicza ich aktywność związaną z wyborami<sup>32</sup>. Co więcej, cykl wyborczy sprawia, że niektórzy młodzi ludzie mają szansę po raz pierwszy zagłosować dopiero w wieku 20 czy 21 lat, czyli w okresie swojej największej mobilności, niesprzysięgającym zainteresowaniu głosowaniem. Bardziej stabilna sytuacja życiowa 16-latków, pozostających wciąż pod silnym wpływem szkoły i rodziców, powoduje, że mogą oni okazać się bardziej skłonni udać się do urn niż osoby 18-letnie, dla których wzorcem są przede wszystkim rówieśnicy, mniej zainteresowani sprawami politycznymi<sup>33</sup>.

Zgromadzone dotychczas dane empiryczne potwierdzają zarówno pierwszą, jak i drugą zależność. Wyniki wyborów lokalnych w 1996 roku w dwóch miastach Dolnej Saksonii – Brunzswiku i Hanowerze – pokazały, że frekwencja wyborcza wśród osób w przedziale 16–17 lat przewyższyła tę wśród osób w wieku 18–24 czy 25–34 lata, a jednocześnie okazała się

31 I. McAllister, *The politics of lowering the voting age in Australia*, op. cit., s. 11.

32 E. Zeglovits, J. Aichholzer, *Are people more inclined to vote at 16 than at 18? Evidence for the first-time voting boost among 16- to 25-year-olds in Austria*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2014, Vol. 24, No. 3, s. 351–361.

33 Y. Bhatti, K.M. Hansen, *Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2012, Vol. 22, No. 4, s. 380–406. [http://www.kaspermhansen.eu/Work/JEPOP\\_Bhatti&Hansen\\_2012\\_young.pdf](http://www.kaspermhansen.eu/Work/JEPOP_Bhatti&Hansen_2012_young.pdf) [dostęp z 9.11.2014].

niższa od frekwencji ogólnej. Podobnie w wyborach w Saksonii-Anhalt w 1999 roku, 16- i 17-latkowie minimalnie częściej udawali się do urn wyborczych niż ich nieco starsi koledzy, ale wyraźnie rzadziej niż ogół głosującej populacji<sup>34</sup>. Trend ten potwierdził się też w wyborach w Bremie w 2011 roku, gdzie frekwencja wśród wyborców w wieku 16–21 lat wyniosła 48,6%, w grupie 21–25 lat – 39,8%, a ogólna – 51%<sup>35</sup>.

Analiza przeprowadzona na podstawie danych wyborczych pochodzących z austriackich wyborów lokalnych w Wiedniu i Kremsie nad Dunajem w 2012 roku prowadzi do podobnych wniosków – tam również porównanie dwóch grup: *first time voters* w wieku 16–17 lat oraz 18–20 lat udowodnia, że ci pierwsi częściej byli skłonni głosować<sup>36</sup>.

Wreszcie możemy odwołać się do doświadczenia norweskich wyborów lokalnych z 2011 roku, gdzie młodzi wyborcy mieli okazję zagłosować w 20 wybranych obszarach municypalnych. Frekwencja wśród 16- i 17-latków wyniosła wówczas 58% i była tylko nieznacznie niższa od ogólnej (63%), wyraźnie natomiast wyższa od wskaźnika frekwencji osób z przedziału 18–21 lat (46%). Zaleca się jednak dalece idącą ostrożność w wyciąganiu kategoriycznych wniosków na podstawie tych danych. Trzeba pamiętać, że duży wpływ na wyniki frekwencji miał prawdopodobnie efekt świeżości nowego prawa wyborczego i zintensyfikowana kampania profrekwencyjna adresowana do 16- i 17-latków w szkołach. Ponadto ich udział w norweskim głosowaniu rozkładał się nierównomiernie pomiędzy poszczególnymi obszarami municypalnymi, co mogło być spowodowane różną intensywnością działań edukacyjnych prowadzonych przed wyborami w poszczególnych miejscowościach<sup>37</sup>.

Wyższy wskaźnik frekwencji wśród 16-latków niż wśród 18-latków nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście twierdzenia Marka Franklina o tym, że pierwsze trzy elekcje, w których osoby nabywające prawa wyborcze głosują (lub nie), kształtują ich postawy wyborcze na resztę życia. Według tej teorii, wiek 18 lat jest najmniej odpowiednim momentem na

34 W Hanowerze frekwencja dla 16- i 17-latków wyniosła 56,5%, dla osób z przedziału 18–24 lata – 49,1%, a ogólna – 57%. W Brunzshwiku wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 50,4%, 44,5% i 57,9%. W Saksonii-Anhalt frekwencja dla wyróżnionych grup wiekowych wyniosła: 16–18 lat – 33%, 18–21 lat – 32%, 21–25 lat – 24%, a ogólna – 38%. Zob. The Electoral Commission, *Age of electoral majority*, op. cit., 2004, s. 15–16.

35 *Ergebnisse fruherer Landtagswahlen. Informationen des Bundeswahlleiters*, Wiesbaden 2014, [http://www.bundeswahlleiter.de/de/landtagswahlen/ergebnisse/downloads/ltw\\_erg\\_gesamt.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/landtagswahlen/ergebnisse/downloads/ltw_erg_gesamt.pdf) [dostęp z 9.11.2014].

36 E. Zeglovits, J. Aichholzer, *Are people more inclined...*, op. cit.

37 J. Bergh, *Does voting rights affect...*, op. cit.

doświadczenie pierwszego głosowania i jeżeli nie można go na powrót podwyższyć, to lepiej go obniżyć<sup>38</sup>.

Argument o frekwencji pozostaje jednak wtórny w stosunku do argumentu o dojrzałości politycznej. Za tym pierwszym kryje się bowiem ciche założenie, że jeśli ktoś jest wystarczająco zmotywowany, aby pójść na wybory, to oznacza również, że jest odpowiednio dojrzały, aby oddać głos. Jednak wyższa frekwencja nie musi być powodowana w pełni świadomymi wyborami głosującej młodzieży, podobnie jak niższa frekwencja nie świadczy o ich niższej zdolności czy motywacji do uczestnictwa w procesie politycznym. Równie ważne co wskaźniki uczestnictwa w wyborach są bowiem powody, dla których wyborcy decydują się (lub nie) oddać swój głos. Wśród nich mogą być brak oferty wyborczej skierowanej do najmłodszych głosujących lub świadoma rezygnacja z wyborów na rzecz alternatywnych form politycznego zaangażowania<sup>39</sup>.

### Argument o demografii

Faktem jest – na co zwróciła uwagę grupa członków Rady Europy w dokumencie **Rozszerzanie demokracji przez obniżanie wieku uprawniającego do głosowania**<sup>40</sup> – że w wielu państwach frekwencja wśród najmłodszej grupy wiekowej biorącej udział w kolejnych wyborach utrzymuje się na niższym poziomie w stosunku do frekwencji wśród całej populacji, niekorzystne prognozy demograficzne zaś wskazujące na starzenie się społeczeństw europejskich stwarzają groźbę marginalizacji interesów młodych wyborców w przyszłości. Dalsze obniżanie cenzusu wieku wyborczego może stanowić odpowiedź na ten problem i wynika z logicznego wniosku, że młodzi ludzie powinni mieć wpływ na decyzje, które dotyczą ich bezpośrednio przyszłości.

Prognozy demograficzne dla młodszych pokoleń nie przedstawiają się korzystnie, biorąc pod uwagę rozmiar obciążeń finansowych państwa, zwłaszcza emerytalnych, które spadną na osoby wkraczające dopiero na rynek pracy. W opinii zwolenników obniżania wieku wyborczego system wyborczy powinien uwzględnić niepomyślne tendencje obecne

38 The Electoral Commission, *Age of Electoral Majority*, op. cit., s. 47–48.

39 M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger, *Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice*, „Electoral Studies” 2012, 31(2), [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4020373/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4020373/) [dostęp z 9.11.2014].

40 *Expansion of democracy by lowering the voting age to 16*. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11895.pdf> [dostęp z 18.10.2010].

w przyroście naturalnym i umożliwić głosowanie większej liczbie młodych wyborców. W ten sposób starsze generacje nie będą w stanie narzucić najmłodszemu pokoleniu tego, w jaki sposób ukształtuje ono swoją przyszłość. Z drugiej strony będzie to ważna przesłanka ku temu, żeby partie polityczne więcej miejsca w swoich programach wyborczych poświęcały problemom młodzieży i uwzględniały jej interesy w procesie decyzyjnym.

Należy podkreślić, że paroletnie zaledwie doświadczenie kilku krajów z udziałem w wyborach grupy wiekowej 16–17 lat nie pozwala przewidzieć długofalowych konsekwencji rozpoczęcia głosowania w tak młodym wieku, jego wpływu na indywidualne zachowania wyborcze z jednej strony oraz na ewolucję całego systemu politycznego z drugiej<sup>41</sup>. Brak przekonujących danych empirycznych dotyczących udziału w wyborach 16- i 17-latków, w tym na temat skali ich uczestnictwa czy sposobu podejmowania decyzji, sprawia, że trudno jednoznacznie określić granicę wiekową, od której można mówić o dojrzałym wyborcy. Przeciwnicy obniżania wieku wyborczego wskazują, że jest to proces, który nieuchronnie zmierza do przyznania praw wyborczych wszystkim członkom wspólnoty, łącznie z dziećmi. Poparcie dla takiego pomysłu głośno deklaruje Partia Piratów, korzystająca zresztą na głosach najmłodszych wyborców<sup>42</sup>. Wskazuje przy tym na alternatywne rozwiązanie mające gwarantować reprezentację najmłodszego pokolenia w procesie wyborczym, zwane głosowaniem Demeny'ego.

### System Demeny'ego – propozycja dla starzejących się społeczeństw

Nazwa pojęcia pochodzi od nazwiska amerykańskiego demografa Paula Demeny'ego, który w 1986 roku zaproponował przyznanie prawa do głosowania wszystkim mieszkańcom bez względu na wiek. Według tego modelu głosowania, w imieniu dzieci głosy oddawaliby rodzice lub inni ich prawni opiekunowie, którzy mieliby prawo do dodatkowej połówki głosu<sup>43</sup>. W Niemczech pomysł ten, zwany *Kinderwahlrecht*, w XXI wieku dyskutowany był w Bundestagu już dwukrotnie, podobnie też w Austrii

41. Niemniej organizacje walczące o prawo 16-latków do głosowania często odwołują się do naukowych dowodów mających uzasadnić ich postulaty. Zob. National Youth Council of Ireland, *Submission to the Convention...*, op. cit.

42. Ch. Lomas, *How old is...*, op. cit.

43. K. Rzażewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 120.

i Japonii. W 2011 roku na Węgrzech wprowadzenie takiego głosowania zapowiedziała rządząca partia Fidesz, jednak ze względu na liczne kontrowersje prawne i zastrzeżenia natury konstytucyjnej wycofała się z pomysłu<sup>44</sup>. Propozycja pojawiła się także w polskiej debacie publicznej w 2013 roku za sprawą Polski Razem Jarosława Gowina<sup>45</sup>. Wpisany do programu partii tzw. system głosowania rodzinnego zakładał oddawanie połowy głosu przez rodzica lub opiekuna za każde dziecko. Elektorat zatem stanowiliby wszyscy obywatele Rzeczypospolitej i w odniesieniu do tej liczby wyliczana byłaby frekwencja wyborcza<sup>46</sup>. U podstaw omawianej propozycji głosowania leży zrównoważenie wpływu pokoleń na decyzje polityczne, realizacja interesów dzieci i ich rodzin przez polityków, poświęcenie uwagi wyzwaniom demograficznym w wymiarze długofalowym, a także zwiększenie zainteresowania polityką wśród najmłodszej generacji.

Według prognoz demograficznych, w Polsce elektorat będą stanowiły osoby coraz starsze. W 2035 roku mediana wieku wzrośnie do 40,6 roku, a udział osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze społeczeństwa powiększy się do prawie 27%<sup>47</sup>. Istnieje więc ryzyko, że na skutek decyzji wyborczych starzejącego się elektoratu nastąpi realokacja zasobów publicznych w stronę najstarszej części społeczeństwa. Problem z gerontokracją już w tej chwili dotyczy Niemiec, gdzie w dyskusji nad reformą emerytalną przestrzega się przed momentem, gdy głosujący zgodnie ze swoimi interesami ludzie starsi uniemożliwią jakąkolwiek zmianę finansowania emerytur, tak że obecna i przyszła generacja poniesie koszty zadłużania się z powodu świadczeń wypłacanych obecnie w systemie *pay as you go*<sup>48</sup>. Pomysłu głosowania Demeny'ego nie wdrożono dotąd w żadnym kraju.

44 Fidesz official urges body set up to examine giving extra vote to families, <http://www.politics.hu/20110404/fidesz-official-urges-body-set-up-to-examine-giving-extra-vote-to-families/> [dostęp z 11.11.2014].

45 M. Szuldrzyński, Czy rodzice zagłosują za dzieci, <http://www.rp.pl/artukul/1071177.html> [dostęp z 11.11.2014].

46 Polska Razem Jarosława Gowina, Dlaczego proponujemy system głosowania rodzinnego?, <http://jgowin.pl/media/Glosowanie-rodzinne-propozycja.pdf> [dostęp 11.11.2014].

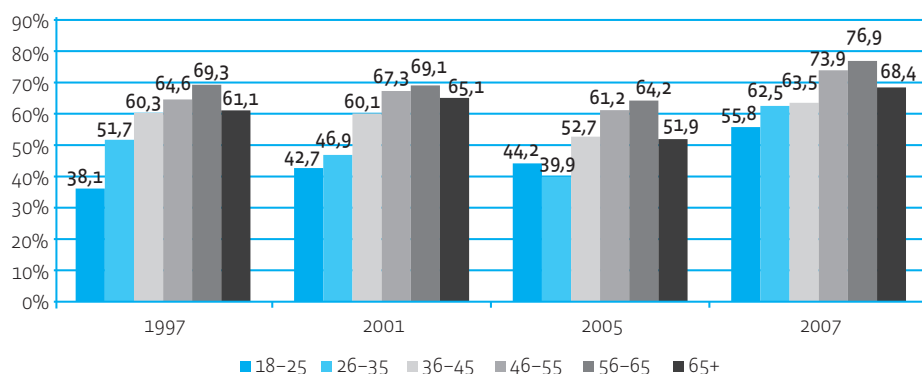
47 J. Szymańczak, Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne, „Studia BAS” 2012, nr 2(30), s. 9–28.

48 H-W. Sinn, S. Uebelmesser, Pensions and the path to gerontocracy in Germany, „European Journal of Political Economy” 2002, Vol. 19, s. 153–158, [http://pubdb.wiwi.uni-jena.de/pdf/Sinn\\_Uebelmesser\\_-\\_2002\\_-\\_Pensions\\_and\\_the\\_path\\_ti\\_gerontocracy\\_in\\_Germany\\_-\\_EJPE.pdf](http://pubdb.wiwi.uni-jena.de/pdf/Sinn_Uebelmesser_-_2002_-_Pensions_and_the_path_ti_gerontocracy_in_Germany_-_EJPE.pdf) [dostęp z 11.11.2014].

## Perspektywy obniżania wieku czynnego prawa wyborczego w Polsce

Gdybyśmy za projekcję preferencji politycznych młodzieży w Polsce uznali wyniki wyborów młodzieżowych *Młodzi głosują 2014*, należałoby powiedzieć, że teza o radykalizowaniu się poglądów najmłodszej grupy wyborców znajduje mocne podstawy. Wśród 62 282 uczniów w grupie szkół ponadgimnazjalnych partiami, które uzyskały wyniki zdecydowanie lepsze niż w rzeczywistych wyborach do Parlamentu Europejskiego, były Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego (32,3% przy faktycznym poparciu 7,15%), Europa Plus Twój Ruch (11% przy faktycznym poparciu 3,58%), Ruch Narodowy (6,9% przy faktycznym poparciu 1,40%) i Partia Zieloni (3,8% przy faktycznym poparciu 0,32%)<sup>49</sup>. Ponadto z analiz Instytutu Spraw Publicznych wynika, że polska młodzież nie traktuje podstawowej procedury wyborczej jako obywatelskiego obowiązku i nie jest skłonna do związa-nych z tym poświąceń<sup>50</sup>.

Frekwencja wśród najmłodszej grupy wyborców w Polsce pozostaje tradycyjnie jedną z najniższych (dane dla czterech kolejnych wyborów obrazuje wykres 1). Jak wykazano wcześniej, może być to jednak argument zarówno za obniżeniem wieku wyborczego (wzrost zainteresowania wyborami wśród młodych), jak i za pozostawieniem go na obecnym poziomie (dalszy spadek frekwencji i niewyedukowany politycznie elektorat).



Wykres 1.  
Frekwencja wyborcza  
w niektórych grupach  
wiekowych w latach  
1997–2007<sup>51</sup>

49 Wyniki wyborów młodzieżowych *Młodzi głosują 2014*, <http://www.ceo.org.pl/pl/mlodzi/news/wyniki-wyborow-mlodziezowych-mlodzi-glosuja-2014> [dostęp z 8.11.2014].

50 D. Batorski i in., *Wyborca 2.0*, Warszawa 2012.

51 M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 17.

Źródło: Polskie Generalne  
Studium Wyborcze

Kwestia obniżenia wieku wyborczego była już kilkakrotnie dyskutowana w polskiej polityce. Przed referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej za udziałem w nim 16-letnich wyborców opowiadało się środowisko Unii Wolności<sup>52</sup>. Problem obniżenia cenzusu wieku w wyborach powszechnych powrócił do publicznej debaty za sprawą propozycji zgłoszonej przez polityków Platformy Obywatelskiej w 2010 roku<sup>53</sup>. Niższy wiek wyborczy, zgodnie z założeniami zaprezentowanymi przez tę partię, miałby obowiązywać na początek tylko w wyborach do organów samorządu. Członkowie partii wyrażali wówczas przekonanie, że możliwość oddania głosu w wyborach przez osoby 16- i 17-letnie ma szansę skłonić młodych Polaków do większego zaangażowania w życie publiczne. Propozycja obniżenia wieku wyborczego spotkała się z aprobatą środowisk lewicowych, w tym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, z zastrzeżeniem, że nowy cenzus wieku powinien być ustanowiony na poziomie 17 lat i dotyczyć wszystkich rodzajów wyborów<sup>54</sup>. W 2013 roku Klub Poselski Twój Ruch wystąpił z projektem nowelizacji Kodeksu wyborczego dotyczącym obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16 w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przysługującym obywatelom polskim i obywatelom Unii Europejskiej mieszkającym w Polsce<sup>55</sup>. Projekt, poparty jedynie przez posłów Twojego Ruchu i Sojuszu Lewicy Demokratycznej, został odrzucony przez Sejm RP w pierwszym czytaniu.

Na przykładzie prostej symulacji wyborczej, odnoszącej się do danych z wyborów do Sejmu RP z 2011 roku, możemy uzyskać zgrubne wyobrażenie o potencjalnej sile głosu wyborców z przedziału 16–17 lat w Polsce. Oczywiście trzeba mieć świadomość niedoskonałości wyliczeń opartych o dane GUS<sup>56</sup>, choć celem przedstawionej tu symulacji jest jedynie pewien ilościowy szacunek korzyści i strat partii politycznych odniesionych w wyniku obniżenia minimalnego wieku uprawniającego do głosowania do lat 16.

52 *Unia na rzecz Unii*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. Kraków, 24.02.2003, s. 3 [dostęp z 21.10.2010].

53 *PO chce obniżyć wiek wyborczy do 16 lat*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7576093,PO\\_chce\\_obnizyc\\_wiek\\_wyborczy\\_do\\_16\\_lat.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7576093,PO_chce_obnizyc_wiek_wyborczy_do_16_lat.html) [dostęp z 21.10.2010].

54 *16-latkowie do run?*, [http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2378&Itemid=0](http://www.perspektywy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2378&Itemid=0) [dostęp z 21.10.2010].

55 Druk nr 2110 – o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Warszawa, 11 grudnia 2013 r.

56 Na bazie dostępnych danych uzyskamy tylko pewien przybliżony rachunek, zakładając, że osoby, które rocznikowo miały 16 lat, a urodziny obchodzą po 9 października, nie mogłyby oddać głosu w tych wyborach. Z drugiej strony należałoby dodać część „gusowskich” 18-latków, którzy nie zagłosowali w wyborach w 2011 r. ze względu na nieukończenie przez nich wymaganego wieku. Symulacja nie uwzględnia też wyborców przebywających poza granicami kraju.

Według danych GUS za 2011 rok, w Polsce mieszkało około 843 tysiąca osób, które rocznikami miały w 2011 roku 16 lub 17 lat<sup>57</sup>. Przetestujmy dwie potencjalne ścieżki uczestnictwa tej grupy wiekowej, które hipotetycznie mogłyby się zdarzyć:

Sytuacja I. Osoby te wzięły udział w głosowaniu w takiej samej skali jak reszta społeczeństwa (frekwencja ogólna w 2011 roku wyniosła wówczas 48,92%) i tym samym oddały razem 412 395 głosów.

Sytuacja II. Frekwencja wśród 16- i 17-latków okazała się nadzwyczaj wysoka i wyniosła 90%, co oznaczało dodatkowe 758 700 głosów do zdobycia przez startujące partie.

W obu sytuacjach poczyniono osiem założeń, zgodnie z którymi elektorat 16- i 17-latków głosuje zgodnie *en bloc* na jedną z siedmiu partii startujących w wyborach w 2011 roku lub na specjalnie dla nich powstałe nowe ugrupowanie – „Partię 16-latków”.

Tabela 3.  
Symulacja wyników  
wyborów do Sejmu RP  
w 2011 roku z udziałem  
16- i 17-latków

Źródło: Opracowanie  
własne na podstawie  
danych GUS i PKW

	Rzeczywiste wyniki wyborów do Sejmu RP (9.10.2011)	Sytuacja I: 48% 16- i 17-latków oddaje głos w wyborach	Sytuacja II: 90% 16- i 17-latków oddaje głos w wyborach
Głosy ważne oddane przez 16- i 17-latków / wszystkie głosy ważne oddane w wyborach w 2011 (%)	x	2,62%	4,80%
Platforma Obywatelska	39,18%	41,80%	43,98%
pozycja PO	1	1	1
Prawo i Sprawiedliwość	29,89%	32,51%	34,69%
pozycja PiS	2	2	2
Ruch Palikota	10,20%	12,82%	15,00%
pozycja RP	3	3	3
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,36%	10,98%	13,16%
pozycja PSL	4	3	3
Sojusz Lewicy Demokratycznej	8,24%	10,86%	13,04%
pozycja SLD	5	3	3
Polska Jest Najważniejsza	2,19%	4,81%	6,99%
pozycja PJN	6	6	6
Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego	1,06%	3,68%	5,86%
pozycja Nowej Prawicy JKM	7	6	6
„Partia 16-latków”	x	2,62%	4,80%
pozycja „Partii 16-latków”	x	6	6

57 GUS, Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013.



Zwróćmy uwagę, że gdyby nasz nowy elektorat zgodnie oddał głos na „Partię 16-latków”, to nawet przy frekwencji wynoszącej 90% dla tej grupy wiekowej ugrupowanie to nie przekroczyłoby 5-procentowego progu wyborczego w wyborach do Sejmu RP.

Głosy te mają jednak swoje znaczenie, gdy rozdzielimy je pomiędzy konkurujące ze sobą partie. Przy normalnej frekwencji głosy 16- i 17-latków mogłyby odwrócić kolejność zajętych miejsc i tym samym proporcje przydzielonych mandatów między Ruchem Palikota, Sojuszem Lewicy Demokratycznej a Polskim Stronnictwem Ludowym i sprawić, że to nie Ruch Palikota, ale SLD lub PSL stałyby się trzecią siłą w polskim Sejmie w 2011 roku. Nawet przy 90-procentowej frekwencji wśród 16- i 17-latków miejsca PO i PiS nie byłyby zagrożone. Największy pożytek natomiast zmiana ta przyniosłaby niewątpliwie ugrupowaniom balansującym na granicy 5-procentowego progu wyborczego i 3-procentowego progu, od którego partiom politycznym w Polsce przysługuje subwencja budżetowa, takim jak Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego i Polska Jest Najważniejsza. Z tej perspektywy widać doskonale, że PJN, opowiadając się za przyznaniem prawa głosu 16-latkom, kalkulował w sposób, który mógłby przynieść tej partii dużą korzyść w wyborach<sup>58</sup>.

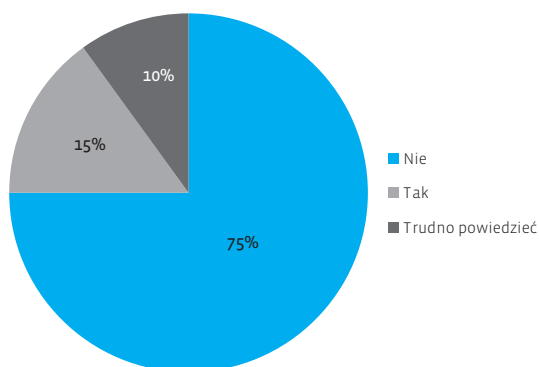
Opinia Polaków na temat pomysłu obniżenia wieku wyborczego, jak wynika z badań opinii publicznej, pozostaje jednoznacznie negatywna. Poparcie dla takiego pomysłu w wyborach samorządowych w 2010 roku wyraziło tylko 15% respondentów, aż 3/4 badanych z kolei wypowiedziało się przeciwko. Ponadto akceptacja dla głosowania 16- i 17-latków malała wraz z wiekiem respondentów – w przedziale 15–24 lata wyniosła 23%, wśród osób zaś w wieku 25–39 lat – już tylko 13%<sup>59</sup> (zob. wykres 2).

W odpowiedzi na podobne pytanie dotyczące obniżenia wieku wyborczego w badaniu z 2014 roku, 84% respondentów wypowiedziało się „zdecydowanie przeciw” (60%) lub „raczej przeciw” (24%) temu pomysłowi. Pełne przekonanie do przyznania praw wyborczych 16-latkom deklarowało zaledwie 3% badanych. Podobnie wysoki odsetek odpowiedzi negujących zasadność obniżania wieku czynnego prawa wyborczego w Polsce utrzymuje się też w grupie najmłodszych wyborców z przedziału wiekowego

58 *Nowe prawo dla 16-latków? To „krok otwarcia”*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/nowe-prawo-dla-16-latkow-to-krok-otwarcia/mkr5c> [dostęp z 29.10.2014].

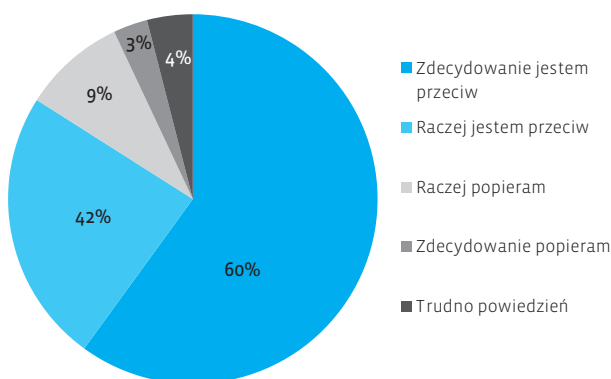
59 K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 6–10, <http://www.isp.org.pl/files/9800782690567962001288274874.pdf> [dostęp z 29.10.2014].

18–24 lata, wśród których 82% wyraziło sprzeciw, a tylko 15% poparcie w stosunku do takiej reformy<sup>60</sup> (zob. wykres 3).



Wykres 2.  
Poparcie dla głosowania od 16. roku życia w wyborach samorządowych w Polsce w 2010 roku

Źródło: Badanie zrealizowano metodą bezpośrednich wywiadów ankierskich (CAPI) w domach respondentów w dniach 30 września – 6 października 2010 roku na ogólnopolskiej losowej reprezentatywnej próbie 1001 mieszkańców Polski w wieku 15+ przez Instytut MillwardBrown SMG/KRC na zamówienie Instytutu Spraw Publicznych



Wykres 3.  
Poparcie dla głosowania od 16. roku życia w wyborach w Polsce w 2014 roku

Źródło: Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 3–9 kwietnia 2014 roku na liczącej 1028 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Centrum Badania Opinii Społecznej

Odsetek negatywnych opinii w przypadku obu sondaży zdaje się zdecydowanie dominować, co demonstruje głęboki sceptycyzm Polaków wobec tego rodzaju wyborczej innowacji.

Najważniejszą barierą na drodze do obniżania wieku wyborczego w Polsce są przeszkody prawne. Konstytucja RP w art. 62 wyraźnie stanowi, że prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego przysługuje od dnia ukończenia przez polskiego obywatela 18. roku życia. Oznacza to, że obniżenie wieku uprawniającego do głosowania w wymienionych wybo-

60 B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym*, Komunikat CBOS i CSW UMK nr 63/2014, s. 6-7 <http://www.csw.umk.pl/komunikatcboscsw> [dostęp z 29.10.2014].

racz będzie wymagało zmiany ustawy zasadniczej. Możliwość obniżenia wieku uprawniającego do głosowania bez zmiany Konstytucji RP istnieje tylko w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, gdyż ustawa zasadnicza nie określa sposobu wyboru polskich przedstawicieli do tego organu. Zmianę tę można zatem wprowadzić poprzez nowelizację Kodeksu wyborczego.

### Podsumowanie

W rozwiniętych demokracjach wyraźna jest dzisiaj tendencja do zagwarantowania jak największej liczbie obywateli dostępu do praw wyborczych. Debata nad celowością utrzymywania cenzusu wieku na obecnym poziomie z pewnością będzie przybierać na sile. Badania opinii społecznej pokazują, że zdecydowana większość Polaków nie jest w stanie zaakceptować pomysłu przyznania czynnego prawa wyborczego 16-latkom. Tymczasem polscy politycy bardzo nieśmiało podejmują ten temat na forum publicznym. W Polsce wciąż brakuje rzetelnej i pogłębionej debaty dotyczącej obniżenia wieku wyborczego, nawet pośród samych pomysłodawców zmian w prawie wyborczym. Z jednej strony, konieczność zmiany Konstytucji RP w przypadku obniżenia wieku wyborczego w wyborach krajowych nie jest czynnikiem sprzyjającym szerszemu podejmowaniu tego zagadnienia. Z drugiej strony, problem ten wymaga poważniejszej analizy w obliczu trwającej debaty nad reformą ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, a także oddziaływania niekorzystnych tendencji demograficznych na procesy podejmowania decyzji politycznych dotyczących młodego pokolenia.

Być może za kilka lat przyznawanie prawa głosu po ukończeniu 16, a nie 18 lat stanie się nowym standardem prawa wyborczego w Europie. Warto już teraz zastanowić się nad zasadnością dalszego obniżania wieku wyborczego i w sposób świadomy zdecydować, czy w warunkach polskich rozwiązanie to jest potrzebne i korzystne.

Artykuł rozwija kwestie zawarte w raporcie: M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.



## AKTYWNOŚĆ WYBORCZA KOBIEC

Demokracja reprezentatywna ma za zadanie umożliwić jak najszerszej grupie obywateli wywieranie wpływu na podejmowane przez władze decyzje za pośrednictwem wybieranych przedstawicieli. W związku z tym proces wyborczy jest kluczowy dla właściwego działania demokratycznego państwa. Aby zapewnić jak najlepszą reprezentatywność wybieralnych organów władzy, należy działać nie tylko na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej<sup>1</sup>, ale także na rzecz wzmacniania różnorodności kandydatów, spośród których wybierani są nasi przedstawiciele do władz lokalnych, krajowych i ponadnarodowych (np. do Parlamentu Europejskiego). Z tej perspektywy obecność mniejszości w organach wybieralnych staje się podstawowym problemem dla dzisiejszej demokracji, której celem ma być włączanie w proces decyzyjny jak najszerszych grup obywateli.

Kobiety w Polsce stanowią ponad połowę społeczeństwa, jednak nadal w wielu aspektach życia publicznego mają status grupy mniejszościowej. Istniejące w naszej kulturze stereotypy związane z płcią, utrzymujące tradycyjny podział na sferę publiczną, będącą domeną mężczyzn, i sferę prywatną, która należy do kobiet, powodują, że tym ostatnim bardzo trudno przebić się do życia politycznego. Obecnie mniej niż jedna czwarta posłów to kobiety. Podobną sytuację obserwujemy na szczeblu władzy lokalnej. Jednak decyzje podejmowane zarówno w parlamencie, jak i w radach gmin w ogromnej mierze dotyczą kobiet. Aby zachować rzeczywistą reprezentatywność organów wybieralnych, należy włączyć kobiety w proces podejmowania decyzji w większym stopniu, niż ma to miejsce dotychczas.

Argumenty za zwiększeniem aktywności politycznej, w tym wyborczej, kobiet przyjmują najczęściej dwojaki charakter. Z jednej strony, mówi się o substancjalnej reprezentacji, czyli zapewnieniu szansy na zwrócenie uwagi przez organy władzy na kwestie ważne dla kobiet, wprowadzenie „kobiecego punktu widzenia” do obrad ciał decyzyjnych. Z drugiej strony, pojawiają się argumenty odwołujące się do zasady sprawiedliwości i do faktu, że kobiety oraz mężczyźni mają takie same prawo do bycia repre-

1 O tym szerzej w artykule *Od referendum europejskiego do Kodeksu wyborczego – Forum Aktywny Obywatel o aktywizacji wyborczej Polaków*.

zentowanymi w organach decyzyjnych. Jednak szanse tych pierwszych są zdecydowanie mniejsze ze względu na kulturę opartą na stereotypach płci i uwarunkowaniach historycznych.

Kobiety otrzymały prawo wyborcze dopiero w XX wieku. Choć Polska na tle innych państw wydaje się na tym polu jednym z prekursorów (czynne i bierne prawo wyborcze Polki uzyskały już w 1918 roku<sup>2</sup>), to prawie 100 lat później okazuje się, że sytuacja polskich polityczek jest nadal znacznie trudniejsza niż ich kolegów z wyborczych list. Gdy tuż po zakończeniu pierwszej wojny światowej Polki swoją determinacją i niezłomnością wymusiły na Marszałku Piłsudskim uwzględnienie ich jako pełnoprawnych obywaterek odradzającej się Drugiej Rzeczypospolitej, podobnymi prawami cieszyły się jedynie mieszkanki Nowej Zelandii (od 1893 roku) oraz Finlandii (od 1906 roku). Włoszki uzyskały prawo do decydowania o swoich reprezentantach dopiero po drugiej wojnie światowej, w 1946 roku, a Szwajcarki na początku lat 70. Pokazuje to, że aktywność wyborcza kobiet w wielu krajach jest zjawiskiem stosunkowo młodym. Z drugiej strony, Polska jest przykładem państwa, które postawy demokratyczne, partycypacyjne musi budować od nowa po 50 latach obowiązywania ustroju komunistycznego. W 1989 roku podczas pierwszych wolnych wyborów Polacy i Polki zaczęli „przypominać sobie” zasady demokracji. W związku z tym zarówno mężczyźni, jak i kobiety poznają dopiero reguły tej wyborczej gry. Gry, która zdecydowanie faworyzuje mężczyzn.

W niniejszym artykule przedstawię krótko kwestię frekwencji wyborczej w perspektywie płci, a także omówię udział kobiet w poszczególnych typach wyborów w Polsce z uwzględnieniem różnych szczebli władzy oraz podsumuję dotychczasowe działania na rzecz wprowadzania mechanizmów wyrównujących szanse kobiet i mężczyzn w polityce. W podsumowaniu podejmę próbę oceny efektywności obowiązujących w tym zakresie przepisów.

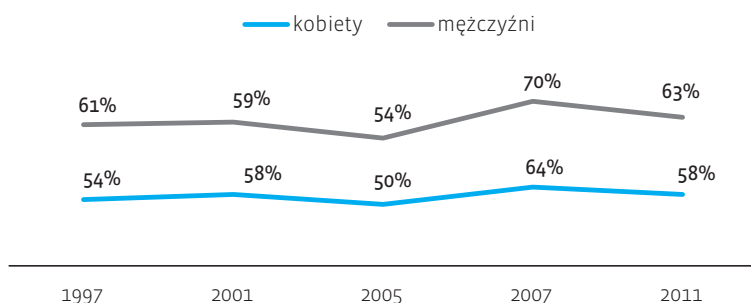
### Frekwencja wyborcza a płeć

W literaturze zwraca się uwagę na problem tzw. *voting gender gap*, czyli różnicy w biernej partycypacji wyborczej kobiet i mężczyzn. Do początku lat 90. luka wyborcza była zdecydowanie większa po stronie kobiet, jednak z biegiem czasu różnice zmniejszały się i obecnie w państwach Europy Za-

2 M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.

chodniej i Ameryki Północnej kobiety oraz mężczyźni chodzą do wyborów równie chętnie, a niekiedy nawet wyborczyń jest więcej niż wyborców<sup>3</sup>.

Nadal jednak w państwach Europy Środkowo-Wschodniej zauważalny jest trend niższej frekwencji wyborczej wśród kobiet<sup>4</sup>. Również w Polsce możemy zaobserwować pewne różnice w biernym uczestniczeniu w wyborach. Luka wyborcza w naszym kraju oscyluje wokół 5% na niekorzyść kobiet. Poniższy wykres obrazuje różnicę we frekwencji pomiędzy płciami w wyborach parlamentarnych<sup>5</sup>.



Wykres 1.  
Luka między frekwencją  
wyborczą kobiet  
i mężczyzn w wyborach  
parlamentarnych

Źródło: M. Cześniak,  
*Partycypacja wyborcza  
Polaków*, Instytut Spraw  
Publicznych, Warszawa  
2009; *Rządzący  
i rządzone? Postawy kobiet  
wobec polityki*, komunikat  
Centrum Badań Opinii  
Społecznej, BS/58/2013,  
Warszawa 2013.

Niższa frekwencja wyborcza kobiet może wynikać z ich mniejszego zainteresowania polityką w ogóle. Zagregowane dane z 12 comiesięcznych sondaży Centrum Badań Opinii Społecznej realizowanych w 2012 roku pokazują, że dokładnie połowa Polek określa swoje zainteresowanie życiem politycznym jako niskie lub żadne<sup>6</sup>. W ten sam sposób odpowiedziała jedna trzecia badanych mężczyzn. Być może brak zainteresowania kobiet sprawami polityki wynika z tego, że podejmowane w dyskursie publicznym kwestie najczęściej dotyczą ograniczania ich praw (nieustannie obecny w polskiej debacie temat praw reprodukcyjnych i wola zaostreżenia ustawy antyaborcyjnej), a nie pozytywnej zmiany na rzecz równości płci. Ponadto w mediach i na trybunach sejmowych, w programach telewizyjnych i na spotkaniach rady gminy o polityce rozmawiają prawie wyłącznie mężczyźni.

3 Por. Center for American Women and Politics (CAWP), Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, *Gender Differences in Voter Turnout*, „Factsheet” 2014, nr 05/14.

4 R. Inglehart, P. Norris, *The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective*, „International Political Science Review” 2000, nr 4 (October), vol. 21, s. 441–463.

5 Należy jednak zauważyć, że dane te są jedynie szacunkowe i bazują na sondażach Polskiego Generalnego Studium Wyborczego oraz Centrum Badań Opinii Publicznej, a co za tym idzie, odzwierciedlają deklaracje wyborców, a nie ich rzeczywiste zachowanie.

6 *Rządzący i rządzone? Postawy kobiet wobec polityki*, komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej, BS/58/2013, Warszawa 2013.

## Czynna partycypacja wyborcza kobiet

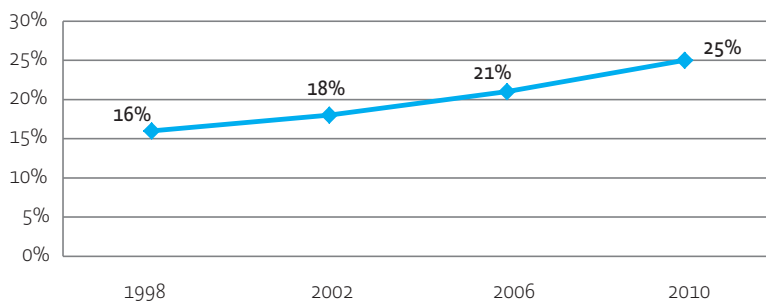
Brak kobiet aktywnie uczestniczących w debacie politycznej wynika przede wszystkim z ograniczonej liczby reprezentantek w wybieralnych organach władzy. W Polsce kobieta nigdy nie została prezydentem, w sejmie panie stanowią 24%. Podobnie wygląda reprezentacja radnych kobiet na wszystkich poziomach władzy samorządu terytorialnego. Do tej pory mieliśmy jedną kobietę kierującą pracami rządu (w latach 1992–1993 Hanna Suchocka była Prezesem Rady Ministrów), a w Parlamencie Europejskim polska reprezentacja zawsze znajduje się na jednym z ostatnich miejsc pod względem odsetka kobiet wybranych z danego kraju. Poniżej przedstawię krótko uczestnictwo kandydatek w poszczególnych typach wyborów oraz główne bariery, jakie napotykają, starając się o mandat senatorki, posłanki bądź radnej.

### Wybory samorządowe<sup>7</sup>

Jak wynika z zestawień przygotowanych na podstawie danych z Państwowej Komisji Wyborczej, udział kobiet we władzy na poziomie lokalnym systematycznie wzrasta. W 1998 roku niewiele ponad 15% kobiet zasiadało w radach, a w 2010 roku stanowiły one już jedną czwartą wszystkich wybranych radnych.

Wykres 2.  
Radne wszystkich szczebli  
samorządu wybrane  
w kolejnych latach

Źródło: A. Niżyńska,  
*Kandydatki w wyborach  
samorządowych w 2010*,  
Instytut Spraw Publicznych,  
Warszawa 2011.

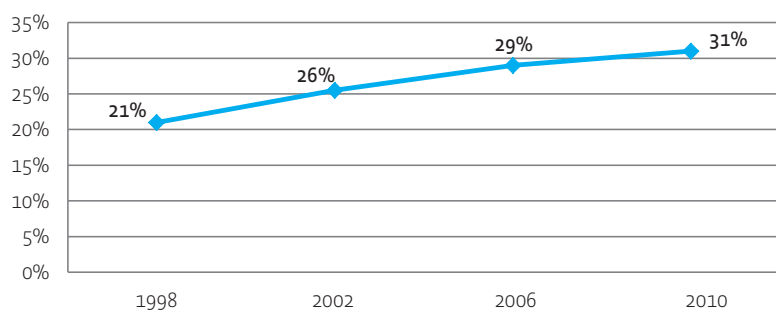


Niewielki wzrost uczestnictwa kobiet we władzach samorządowych może mieć ogromne konsekwencje dla rozwoju lokalnego. To właśnie w radach gmin i powiatów podejmowane są decyzje w sprawie edukacji

<sup>7</sup> Tekst przygotowany na podstawie opublikowanej w 2011 roku analizy *Kandydatki w wyborach samorządowych 2010* napisanej przez autorkę w ramach projektu „Kobiety na listach wyborczych”.

czy służby zdrowia – obszarów silnie sfeminizowanych pod względem zatrudnienia, w których kobiecy głos nie powinien być pomijany. Oczywiście jest, że zwiększenie udziału kobiet we władzach lokalnych wymaga wzrostu liczby kandydatek do rad i sejmików, a także organów wykonawczych gmin.

Jak wynika z analizy dotychczasowych wyborów samorządowych, kobiety w Polsce rzadko stają do walki o władzę na szczeblu lokalnym, choć warto zaznaczyć, że liczba kandydatek, podobnie jak liczba wybranych radnych kobiet, wzrasta z wyborów na wybory. W 2002 roku wśród kandydatów do samorządów wszystkich szczebli niewiele ponad jedną czwartą stanowiły kobiety, w 2006 roku odsetek ten wzrósł do 29%, a w 2010 roku przekroczył 30%, co obrazuje poniższy wykres.



Wykres 3.  
Liczba kobiet wśród kandydatów do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządu wybieranych w danym roku

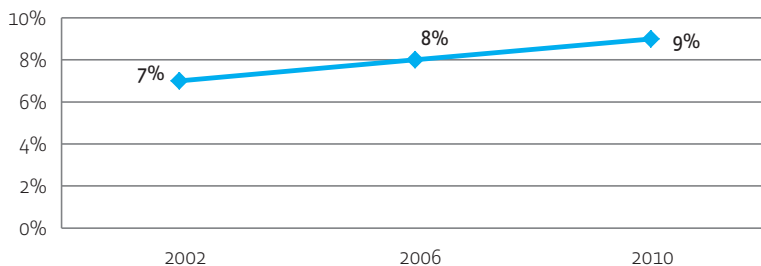
Źródło: A. Niżyńska, *Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Choć mniej niż jedna czwarta kobiet w radach to nadal niezbyt imponujący wyniki w kontekście wyrównywania udziału kobiet i mężczyzn we władzy, to na pewno szanse kobiet na obecność w organach stanowiących są większe niż w organach wykonawczych. Przykładowo, w 2002 roku kobiety piastowały jedynie 7% stanowisk wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. W 2006 roku odsetek ten zwiększył się tylko o 1 punkt procentowy. Podobnie było po kolejnych wyborach, które odbyły się w 2010 roku. Tak niska reprezentacja kobiet w organach władzy wykonawczej widoczna jest także na wyższych szczeblach samorządu. W przypadku gmin fakt ten można tłumaczyć niską rotacyjnością na stanowiskach wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Aż 70% osób wybranych w 2010 roku sprawowało swój urząd także przed wyborami. I byli to w ponad 90% mężczyźni.



Wykres 4.  
Odsetek kobiet wśród  
wójtów, burmistrzów  
i prezydentów miast

Źródło: A. Niżyńska,  
*Kandydatki w wyborach  
samorządowych w 2010*,  
Instytut Spraw Publicznych,  
Warszawa 2011.



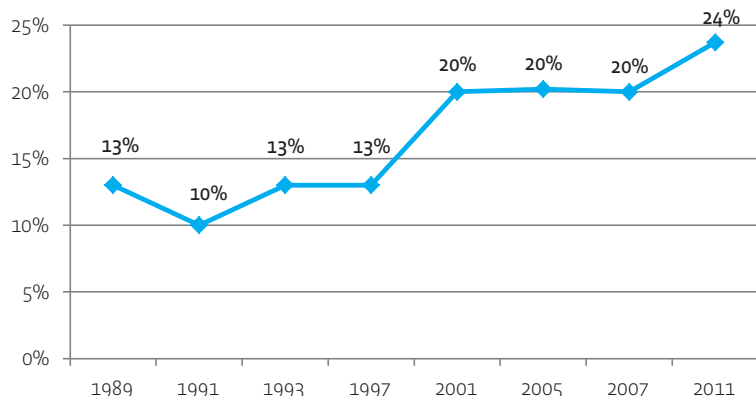
Jak wynika z badań jakościowych Instytutu Spraw Publicznych, prowadzonych w latach 2010–2012<sup>8</sup>, główną przeszkodą w kandydowaniu przez kobiety w wyborach na szczeblu lokalnym są stereotypy płci i tradycyjne przypisanie im ról ze sfery domowej. Szczególnie w gminach wiejskich problem ten jest widoczny i właśnie tam skutecznie powstrzymuje panie przed zaangażowaniem się w politykę. Postrzegają one bowiem swój udział w wyborach jako poświęcenie rodziny dla kariery. Podobny dylemat w żaden sposób nie wstrzymuje mężczyzn przed podjęciem decyzji o kandydowaniu. W wywiadach wielokrotnie pojawiały się również przykłady czarnych kampanii adresowanych do kobiet, co przyjmuje szczególnie okrutne, seksistowskie oblicze. W efekcie wolą one w polityce oddać pole mężczyznom, a same realizują się w oddolnych inicjatywach, organizacjach społecznych i lokalnych stowarzyszeniach. To jednak nie zapewni im wpływu na decyzje podejmowane w radzie gminy czy powiatu.

#### Wybory parlamentarne<sup>9</sup>

Odsetek kobiet w polskim sejmie od czasów transformacji ustrojowej stopniowo zwiększał się. Jak dotąd odnotować mogliśmy trzy wzrosty w reprezentacji kobiet na tym szczeblu: w 1993 roku odsetek wzrósł z 10% do 13%, w 2001 roku podniósł się do 20%, a w 2011 roku osiągnął 23,7%.

<sup>8</sup> Projekt „Kobiety na listach wyborczych” realizowany przez Program Prawa i Instytucji Demokratycznych.

<sup>9</sup> Tekst przygotowany na podstawie opublikowanej w 2014 roku analizy *(Nie)Obecność kobiet w polityce – czy wspólna strategia dla Europy Środkowo-Wschodniej jest możliwa?*, napisanej przez autorkę wraz z Małgorzatą Druciarek w ramach projektu „W stronę większego uczestnictwa kobiet w polityce w Europie Środkowo-Wschodniej”.

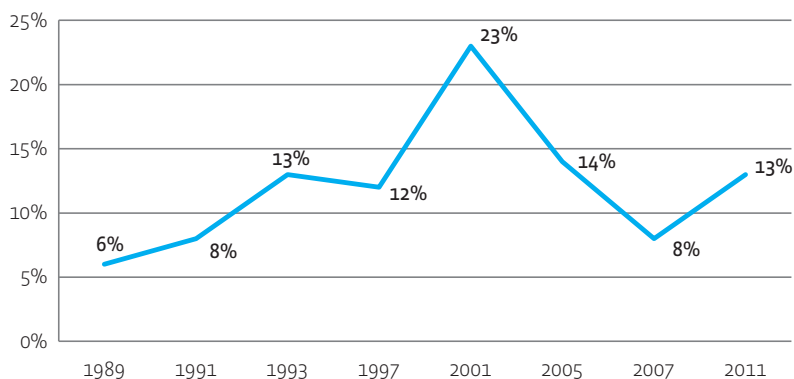


Wykres 5.  
Udział kobiet w Sejmie RP

Źródło: M. Druciarek, A. Niżyńska, *(Nie)Obecność kobiet w polityce – czy wspólna strategia dla Europy Środkowo-Wschodniej jest możliwa?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

Warto również zauważyć, że tuż przed zmianą ustrojową odsetek kobiet w sejmie osiągnął 20%, a pierwsze częściowo wolne wybory doprowadziły do drastycznego spadku liczby posłanek. Była to zresztą tendencja charakterystyczna dla wszystkich państw postkomunistycznych i zwiastowała późniejsze decyzje polityczne przeciwne oczekiwaniom kobiet, co jednak wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Po drugiej wojnie światowej parlament był w Polsce jednoizbowy. Od czasu reaktywacji senatu w 1989 roku odsetek kobiet zasiadających w jego ławach był zdecydowanie niższy niż w sejmie.



Wykres 6.  
Udział kobiet w Senacie RP

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wykres 6 pokazuje powolny wzrost liczby senatorek, od 6% w roku 1989 aż do niemal 25% po wyborach w 2001 roku. Później jednak nastąpił zdecydowany spadek, potwierdzony jednocyfrowym odsetkiem senatorek wybranych w 2007 roku. W kolejnych wyborach udział kobiet zwiększył się

o 5 punktów procentowych, choć oczekiwania były zdecydowanie wyższe w związku z ożywioną dyskusją na temat uczestnictwa kobiet w polityce i wprowadzeniem kwot w wyborach do sejmu. Okazało się jednak, że wprowadzone równolegle jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do senatu zdecydowanie ograniczyły szanse kobiet na bycie wybranymi. W 48 ze 100 okręgów wyborczych nie wystawiono żadnej kandydatki. Oznacza to, że prawie połowa wyborców głosujących w swoim miejscu zameldowania nie miała nawet szansy oddać głosu na kobietę.

Opisana wyżej sytuacja z wyborów do senatu w 2011 roku najlepiej oddaje problem, z jakim mierzą się kobiety starające się rozpocząć karierę w polityce krajowej. Bardzo trudno im przebić się przez sieci mężczyzn, którzy już od dawna zajmują stanowiska parlamentarne, mają dobre kontakty z partyjnym zarządem i przede wszystkim – dostęp do spotkań, na których ustalany jest kształt list wyborczych.

Jednak wybory do sejmu z tego samego roku pokazały, że samo miejsce na liście nie wystarczy. Choć liczba kandydatek niemal podwoiła się w porównaniu z wyborami w 2007 roku, a odsetek kobiet kandydujących osiągnął prawie 42%, to ich udział w ławach sejmowych nie zwiększył się nawet o 4 punkty procentowe. Okazało się bowiem, że sama obecność na liście nie zapewnia sukcesu. Kiedy kobieta zostaje kandydatką, czyhają na nią kolejne przeszkody – dalekie miejsca na liście, bycie „jedyneką” w okręgu, w którym elektorat danej partii jest znikomy, brak odpowiednich funduszy z komitetu wyborczego na prowadzenie skutecznej kampanii wyborczej. Dodatkowo partie w swoich spotach podtrzymują stereotyp kobiety jako „kapłanki domowego ogniska”, a mężczyzny jako „wodza stada”. Przykładowo, w spocie jednego z komitetów wyborczych kobieta i mężczyzna zostali przedstawieni jako eksperci od budżetu. On – nobliwy profesor zasiadający za biurkiem w gabinecie pełnym książek – zna się na finansach państwa, ona – młoda blondynka z dzieckiem na rękach krzątająca się po kuchni – jest specjalistką od budżetu domowego<sup>10</sup>.

Kandydatki są rzadziej prezentowane w spotach wyborczych, mają mniej zaproszeń do uczestnictwa w programach publicystycznych, na billboardach prezentowane są w otoczeniu rodziny, którą powinny się przecież zająć, zamiast angażować się w politykę. Kobiety natykają się więc na utrudnienia nie tylko przy układaniu list wyborczych, co jest

<sup>10</sup> Więcej przykładów spotów wyborczych: E. Rekosz, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

najmniej transparentnym etapem całego procesu wyborczego, ale także podczas kampanii medialnej kształtującej ich wizerunek. Brak odpowiednich środków finansowych uniemożliwia im często stworzenie profesjonalnego sztabu, który na szczeblu krajowym jest niezbędny, aby osiągnąć wyborczy sukces poprzez media.

Dodatkowo, w przypadku wyborów do sejmu i senatu ważną przeszkodą w uczestnictwie kobiet jest silnie zmaskulinizowany skład zarządów partii politycznych. To w tych gremiach podejmowane są decyzje dotyczące partyjnych finansów, kształtu list wyborczych, stosowania bądź nie wewnętrznych mechanizmów wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w polityce (np. parytet, „suwak”<sup>11</sup>). Skoro we władzach partii nie ma kobiet, nie dziwi brak działań wspierających kandydatki w wyborach. W polskich partiach politycznych nie funkcjonują np. grupy kobiece, które prężnie działają w zachodnich strukturach partyjnych i lobbują na rzecz równego traktowania polityków i polityczek w danym ugrupowaniu.

Wszystkie te bariery instytucjonalne, strukturalne, prawne i społeczno-kulturowe powodują, że aktywność wyborcza kobiet jako kandydatek i wybranych do Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej jest nadal daleka od równości, choć liczba kobiet kandydujących do sejmu w 2011 roku jest światłem w tunelu.

### Wybory prezydenckie

Udział kobiet w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest marginalny. Po 1989 roku wybory na ten urząd odbywały się pięciokrotnie i tylko dwa razy kobiety znalazły się wśród osób kandydujących. Po raz pierwszy w 1995 roku, gdy Hanna Gronkiewicz-Waltz została wystawiona do wyścigu prezydenckiego przez część środowisk prawicowych, drugi raz w 2005 roku, kiedy kandydatką niezależną, wspieraną przez Partię Demokratyczną, była Henryka Bochniarz. Żadna z nich nie dotarła do drugiej tury wyborów, a ich poparcie oscylowało wokół 1–2%. W efekcie trudno mówić o biernej partycypacji kobiet w wyborach prezydenckich.

Polska nie jest wyjątkowa w tym zakresie. W państwach Unii Europejskiej stanowisko prezydenta zajmowało dotychczas jedynie sześć kobiet. Dalia Grybauskaitė pełni tę funkcję na Litwie, Tarja Halonen była prezydentką Finlandii, a Vaira Vīķe-Freiberga zasiadała w fotelu prezy-

11. Pojęcia te zostaną wyjaśnione poniżej.

denta na Łotwie. Irlandia dwukrotnie miała swoją prezydentkę – w latach 1990–1997 była nią Mary Robinson, a w kolejnej kadencji zastąpiła ją Mary MacAleese. Już w latach 80. Agatha Barbara zasiadała na stanowisku prezydenta na Malcie.

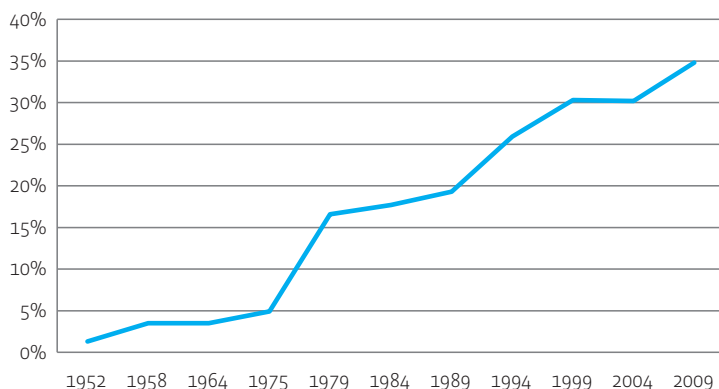
### Wybory do Parlamentu Europejskiego<sup>12</sup>

Reprezentacja Polek w Parlamencie Europejskim, wbrew ogólnej tendencji, jest niższa niż reprezentacja kobiet w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Dotychczasowe wybory europejskie pokazały, że szanse kobiet na kandydowanie do Parlamentu Europejskiego, a tym bardziej zdobycie mandatu w tej instytucji, są zdecydowanie mniejsze niż mężczyźn.

Udział kobiet w Parlamencie Europejskim wzrastał systematycznie, co 5 lat, wraz z kolejnymi wyborami. W 1979 roku kobiety wybrane do Parlamentu Europejskiego stanowiły 16% deputowanych, w kadencji 2014–2019 stanowią już ponad 35% wszystkich europarlamentarzystów.

Wykres 7.  
Udział kobiet  
w Parlamencie  
Europejskim

Źródło: opracowanie  
własne na podstawie  
danych Parlamentu  
Europejskiego.



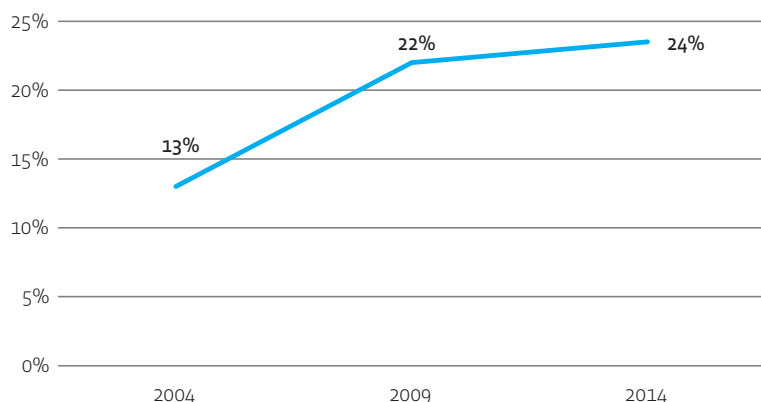
Pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej odbyły się 13 czerwca 2004 roku, dokładnie 44 dni po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Frekwencja była wtedy wyjątkowo niska – do urn poszło jedynie 20% uprawnionych do głosowania Polaków. Zawirowania i burzliwe spory w polityce krajowej w tamtym czasie oraz brak przywiązania do idei Unii Europejskiej, spowodowane krótkim stażem jako państwa członkowskiego, mogły wpłynąć na tak

<sup>12</sup> Tekst przygotowany na podstawie opublikowanego w 2013 roku rozdziału *Kobiety w wyborach do Parlamentu Europejskiego* z książki pod red. M. Fuszary *Kobiety, wybory, polityka*, napisanego przez autorkę wraz z Małgorzatą Druciarek w ramach projektu „Kobiety na listach wyborczych”.

małe zainteresowanie Polaków tym wydarzeniem. Dwa tygodnie przed głosowaniem ponad połowa respondentów (57%) deklarowała, że nie jest nimi zainteresowana<sup>13</sup>. W rezultacie do Parlamentu Europejskiego dostały się z Polski przede wszystkim partie populistyczne, które nie przywiązywały wagi do obecności kobiet na listach, co wpłynęło na niski poziom ich reprezentacji – w 2004 roku kobiety stanowiły jedynie 13% Polaków w Parlamencie Europejskim<sup>14</sup>.

W kolejnej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014) Polskę reprezentowało 11 europarlamentarzystek (22% wszystkich polskich przedstawicieli), a zatem ich odsetek zwiększył się w porównaniu z poprzednimi wyborami (13%) o 9 punktów procentowych (wówczas było 7 posłanek w 54-osobowej grupie Polaków). Oznacza to jednak, że kobiety stanowiły nieco ponad jedną piątą polskich europarlamentarzystów. Wynik ten wydaje się szczególnie niski, jeśli porównamy go z reprezentacjami innych państw członkowskich – procentowo mniej kobiet zasiadało w Parlamencie Europejskim jedynie z Republiki Czeskiej, Malty i Luksemburga.

W wyborach 2014 roku do Parlamentu Europejskiego dostało się 12 kobiet, czyli dokładnie tyle samo, ile w poprzedniej kadencji, mimo zastosowania mechanizmu kwotowego. Choć kandydatek było więcej niż w 2009 roku, ich udział w Parlamencie Europejskim będzie zdecydowanie mniejszy niż średni udział europarlamentarzystek z innych krajów. Stanowią one będą 23,5% polskiej reprezentacji, co odpowiada udziałowi kobiet w sejmie.



Wykres 8.  
Udział Polek w Parlamencie Europejskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

13 Wybory do Parlamentu Europejskiego, komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, czerwiec 2004.

14 Odsetek ten po wyborach w 2007 r. zwiększył się do 18,5% ze względu na to, że część europosłów, którzy zostali wybrani do polskiego sejmiku i senatu, została zastąpiona przez kobiety.

W wyborach europejskich miejsce na liście ma ogromne znaczenie, ponieważ w efekcie niewielu kandydatów osiąga sukces wyborczy z powodu zdecydowanie mniejszej liczby mandatów do zdobycia niż w wyborach parlamentarnych. Tym trudniej jest więc kobietom uzyskać dobre miejsca na liście, ponieważ zależy na nich mężczyznom z partii. Dodatkowo istnieje przeświadczenie, że w wyborach europejskich szanse mają przede wszystkim osoby o dużym dorobku politycznym, zasłużone dla partii, co w przypadku kobiet jest rzadkością, gdyż często są one w polityce nowicjuskami.

Ważnym czynnikiem hamującym decyzje kobiet o kandydowaniu do Parlamentu Europejskiego jest również czas, który w przypadku wygranej musiałyby spędzać w Brukseli i Strasburgu. Ciągłe więc odgrywają rolę stereotypy płci, które sprawiają, że kobieta, wyjeżdżająca do pracy poza Polskę, „porzuca dzieci”, a mężczyzna w tej samej sytuacji „zarabia na chleb dla rodziny”. Takie myślenie sprawia, że kobiety rezygnują z walki o fotele europarlamentarzystek.

### Kwoty płci jako mechanizm wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w wyborach

Jak wynika z bardzo pobieżnego opisu dotychczasowych ustaleń badawczych Instytutu Spraw Publicznych na temat uczestnictwa kobiet w wyborach, wpływ na aktywność wyborczą ma bardzo wiele czynników – począwszy od tych o charakterze psychologicznym, poprzez uwarunkowania społeczno-kulturowe, na ramach prawnych i instytucjonalnych procesu wyborczego kończąc. Zmiana społeczna polegająca na zwiększeniu uczestnictwa kobiet w życiu publicznym wymaga szerokich i długofalowych działań na wszystkich tych polach. Najszybciej zmiany mogą dokonać się w obszarze instytucjonalno-prawnym dzięki wprowadzeniu takich reguł prawa wyborczego, które służyć będą wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju zmiany przyniosą najszybsze efekty, oznacza jedynie to, że są one najprostsze do przeprowadzenia w krótkim czasie.

Wpływ na szanse kandydatek w wyścigu o największą liczbę głosów ma przede wszystkim obowiązujący system wyborczy, a od niego zależne jest wprowadzanie dodatkowych regulacji wyrównujących udział kobiet

i mężczyzn w wyborach<sup>15</sup>. Najbardziej popularną formą wsparcia kobiet przez dyskryminację pozytywną są kwoty płci. Mogą one dotyczyć także innych obszarów życia społecznego. Możemy mówić na przykład o kwotach płci w zarządach spółek. Oznacza to ustalanie minimalnego odsetka kobiet zasiadających w organach decyzyjnych firm. Najbardziej interesują nas jednak kwoty płci na listach wyborczych.

Jest to mechanizm rezerwujący określoną część miejsc na liście wyborczej dla płci, która jest niedoreprezentowana. Oznacza to najczęściej zapewnienie kobietom odpowiedniej liczby miejsc na liście, jednak możemy sobie wyobrazić sytuację, w której Partia Kobiet, rejestrując swoją listę, musiałaby część miejsc przeznaczyć dla kandydatów zamiast kandydatek. „Rozróżniamy przede wszystkim, z jednej strony, kwoty partyjne – dobrowolne, z drugiej zaś strony kwoty partyjne i ustawowe. Kwoty konstytucyjne zapisane są w konstytucji danego kraju, podczas gdy kwoty ustawowe zapisane są w ordynacji wyborczej, przepisach o partiach politycznych oraz innych tego typu przepisach prawa danego kraju. Z definicji, obie te formy opierają się na przepisach prawa, zobowiązujących wszystkie podmioty polityczne uczestniczące w wyborach do stosowania ich w równy sposób. [...] Dobrowolne kwoty partyjne przyjmowane są dobrowolnie przez partie polityczne. Partie ustalają je same po to, by zagwarantować nominację określonej liczby lub określonego odsetka kobiet. Jak sama nazwa wskazuje, dobrowolne kwoty partyjne nie są prawnie wiążące i nie ma żadnych sankcji wymuszających ich stosowanie”<sup>16</sup>.

Wysokość kwot określa partia lub ustawodawca w zależności od tego, czy są to kwoty miękkie (dobrowolne, partyjne) czy twarde (bezwzględnie wiążące, ustawowe). Najczęściej ustala się je na poziomie 30% lub jednej trzeciej. Jako przykłady odstępstwa od standardowej wysokości kwoty można podać Hiszpanię, Kostarykę oraz Słowenię, w których wynosi ona 40%, oraz Francję, gdzie obowiązuje parytet, czyli po 50% mężczyzn i kobiet na listach wyborczych.

### Kwoty płci w polskim systemie wyborczym

Próby wprowadzenia kwot płci na listach wyborczych pojawiały się na polskiej scenie politycznej kilkakrotnie. Pierwszą z nich podjęto przy okazji

15 Szerzej na ten temat: S. Larserud, T. Taphorn, *Planowanie na rzecz równości*, tłum. A. Dziegiel, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

16 S. Larserud, T. Taphorn, *Planowanie...*, op. cit., s. 15.



tworzenia ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn w 1996 roku. Projekt, kilkakrotnie prezentowany w sejmie, nie doczekał się jednak uchwalenia. Dopiero 14 lat później przyjęto ustawę, która dotyczyła problematyki równościowej (ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>17</sup>), nie obejmowała ona jednak zagadnienia równego udziału kobiet i mężczyzn w życiu politycznym. Kolejną, zakończoną porażką, próbę wpisania mechanizmu kwotowego do ordynacji wyborczej przeprowadzono w 2001 roku. Pierwszym sukcesem, który spowodował wyraźny wzrost odsetka parlamentarzystek, było wprowadzenie przez trzy główne wówczas partie polityczne (Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unię Pracy i Unię Wolności) dobrowolnych kwot płci. Drugim momentem przełomowym w działaniu na rzecz zrównoważonej reprezentacji kobiet i mężczyzn w polskiej polityce był rok 2009, kiedy to odbył się pierwszy Kongres Kobiet. Pomysł zorganizowania tego wydarzenia zrodził się z niezadowolenia kobiet, które odegrały znaczącą rolę w procesie transformacji, a których nie zauważono podczas obchodów 20-lecia demokracji. Postanowiły one stworzyć własną przestrzeń do uczczenia wydarzeń 1989 roku. Kongres został poprzedzony serią konferencji regionalnych, był zjazdem ponad 4000 kobiet z całego kraju. Jego inicjatorkami były kobiety z organizacji biznesowych, naukowczynie, aktorki, reżyserki, dziennikarki, ministры i panie pełniące takie funkcje w przeszłości, przedstawicielki bardzo różnych środowisk i profesji, o odmiennych zainteresowaniach i poglądach politycznych. Kongres Kobiet dał początek niezwykle silnemu ruchowi kobiecemu, który rozprzestrzenił się na cały kraj.

Jednym z głównych postulatów kongresu było wprowadzenie parytetów na listach wyborczych. Aby wcielić ten postulat w życie, zawiązano Obywatelski Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czas na kobiety”, którego celem było uchwalenie przez sejm ustawy parytetowej. Podpisy pod projektem zaczęto zbierać pod koniec września 2009 roku. Akcja ta zyskała ogromną przychylność mediów i środowisk artystycznych. Członkinie kongresu, a także mężczyźni sprzyjający idei wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w polityce, wyruszyli do miejsc często odwiedzanych przez Polaków, np. do centrów handlowych. W tym samym okresie Instytut Spraw Publicznych zorganizował wraz z twórczynią ustawy prof. Małgorzatą Fuszara seminarium „Kobiety, mężczyźni, parytety”, podczas którego

17 Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).

zaprezentowała ona stanowisko w kwestii zagwarantowania za pomocą mechanizmu kwot równowagi płci w gremiach sprawujących władzę. Profesor Wojciech Sadurski z Uniwersytetu w Sydney omówił z kolei potencjalne problemy konstytucyjne związane z projektem wprowadzenia parytetów do polskiego prawa wyborczego. Instytut wydał również specjalny numer „Analiz i Opinii” poświęcony tej problematyce<sup>18</sup>.

Dzięki masowej mobilizacji ze strony Kongresu Kobiet oraz eksperckiemu wsparciu prof. Małgorzaty Fuszary i Instytutu Spraw Publicznych pod koniec grudnia obywatelski projekt ustawy parytetowej został złożony w sejmie. Po wielokrotnym odwlekaniu dyskusji na temat projektu udało się wywalczyć ustawę, która znacznie odbiegała od pierwotnych założeń projektu. Jej cel pozostał jednak ten sam – zagwarantowanie kobietom określonej reprezentacji na listach wyborczych, a tym samym podobnych jak mężczyznom szans na uzyskanie mandatu w parlamencie. Uchwalona w styczniu 2011 roku ustawa kwotowa zakłada 35-procentowy udział płci niedoreprezentowanej na liście wyborczej, z wysoką sankcją w postaci niemożliwości zarejestrowania listy w razie niewypełnienia wymogu kwotowego. Wraz z wejściem w życie kodeksu wyborczego mechanizm ten został wpisany do nowej ordynacji wyborczej, całościowo regulującej sposób przeprowadzania wyborów w Polsce<sup>19</sup>.

### Kwoty płci w polskiej praktyce wyborczej

Mechanizm kwotowy działa w Polsce jedynie w wyborach proporcjonalnych, w których komitety wyborcze wystawiają więcej niż jednego kandydata bądź kandydatkę, rejestrując w danym okręgu listę wyborczą. Ten system obowiązuje w wyborach do izby niższej parlamentu oraz do organów ustawodawczych w województwach i powiatach. Mechanizm kwotowy po raz pierwszy został zastosowany w wyborach parlamentarnych w 2011 roku. Zgodnie z nowymi zasadami, na liście kandydatów każdego komitetu wyborczego musiało być przynajmniej 35% kandydatek. Wynik wyborów przyniósł najwyższy w historii Polski odsetek posłanek – kobiety stanowią obecnie prawie 24% ogółu przedstawicieli izby niższej. W porównaniu z prawie dwukrotnym wzrostem liczby kandydatek w stosunku do poprzednich wyborów parlamentarnych, zwiększenie odsetka

18 M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni, parytety*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

19 Artykuł *Od referendum europejskiego do Kodeksu wyborczego...*, w niniejszym tomie.

posłanek jedynie o 4 punkty procentowe wydaje się ograniczeniem. Wynika to z opisanego wyżej tworzenia barier i zatrzymywania efektywnego działania mechanizmu kwotowego przez umieszczanie kobiet na gorszych miejscach na listach bądź w okręgach, w których partia ma mniejsze szanse na mandat.

Z tych powodów Instytut Spraw Publicznych wraz z Kongresem Kobiet działa na rzecz wprowadzenia naprzemienności kandydatów i kandydatek na listach wyborczych. Jest to mechanizm uzupełniający kwoty płci, zwany potocznie „suwakiem” lub „zebrą”. Niektóre polskie partie polityczne stosują ten mechanizm dobrowolnie, np. Partia Zielonych. Miękką formę „suwaka” zastosowała również Platforma Obywatelska w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2011 roku. W pierwszej trójce na liście znajdowała się przynajmniej jedna kandydatka, a w pierwszej piątce przynajmniej dwa miejsca zarezerwowane były dla kobiet. W efekcie aż 38% miejsc biorących partia przeznaczyła dla kobiet, co wpłynęło na to, że w klubie parlamentarnym Platformy Obywatelskiej po wyborach znajduje się aż 35% posłanek.

Wybory w 2011 roku do sejmu oraz w 2014 roku do Parlamentu Europejskiego pokazały, że mechanizm kwotowy wymaga uzupełnienia o elementy uniemożliwiające komitetom wyborczym obchodzenie istniejącego prawa. Umieszczanie kobiet najczęściej na niższych miejscach, a przyznawanie im sporadycznie „jedynek” w okręgach, w których dana partia jest mniej popularna, jest typowym sposobem ominięcia celu regulacji kwotowej, jakim było wyrównanie szans kobiet i mężczyzn w procesie wyborczym. Z tego względu „suwak” wydaje się odpowiednim narzędziem uzupełniającym niedociągnięcia istniejącego mechanizmu kwotowego.



## SYSTEM WYBORCZY – SYSTEM PARTYJNY – JAKOŚĆ DEMOKRACJI. O JEDNOMANDATOWYCH OKRĘGACH WYBORCZYCH

System wyborczy to ordynacja wyborcza wsparta umiejętnościami ludzi – polityków i wyborców – którzy powinni potrafić skorzystać z niej w odpowiedni sposób. Innymi słowy, ordynacja wyborcza to zbiór reguł gry, formalna propozycja dla obywateli i elit politycznych, by zachowywali się w pewien sposób. Prawo wyborcze można wprowadzić w życie w ciągu jednej nocy, powstawanie systemu wyborczego natomiast trwa zazwyczaj kilka kadencji parlamentarnych, a system partyjny kształtuje się jeszcze dłużej i dopiero potem. W międzyczasie potrzebne jest – jak nazywał to Duverger<sup>1</sup> – stałe oddziaływanie zarówno „mechanicznego”, jak i „psychologicznego” efektu systemu wyborczego, by ukształtował się system partyjny.

Ordynacje wyborcze to, według George’a Tsebelisa<sup>2</sup>, instytucje „redystrybucyjne”, które – w odróżnieniu od instytucji „wydajnościowych” (*efficiency institutions*) – mają charakter zerojedynkowy, co oznacza, że zyski jednej grupy łączą się ze stratami (kosztami) innej. Nie trudno wyobrazić sobie, jak odmienne ordynacje wyborcze mogą przekształcić (dosłownie zaś – zniekształcić) 20-procentowe poparcie danej partii przez wyborców bądź to w dominację parlamentarną na poziomie 35–40%, bądź to w marginalną obecność w parlamencie na poziomie 3–5%. W Polsce za przykład może posłużyć 1993 rok, gdy 34% głosów wyborców (większość opcji prawicowej) nie zostało przełożone na miejsca w parlamencie, a zaledwie 21-procentowe poparcie Sojuszu Lewicy Demokratycznej przekształciło się w zagospodarowanie ponad 1/3 miejsc w sejmie. Przykładów takich na świecie jest wiele.

Wybory są narzędziem przeobrażania masowych preferencji w zagregowany wynik, pozwalający na wyłonienie reprezentanta na konkretne stanowisko. Jeszcze inaczej rzecz ujmując, wybory to rodzaj procedury o uznanych (i znanych) regułach, która pozwala, by wszyscy ludzie lub niektórzy z nich mogli wybrać reprezentanta lub wielu reprezentantów.

1 M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York 1954.

2 Zob. G. Tsebelis,

Taki sposób selekcji przywódców, przedstawicieli czy delegatów jest praktykowany w większości społeczeństw. Różnią się natomiast ich konkretne formy, zwłaszcza zakres upodmiotowienia społeczeństwa (prawo do głosowania), sam system głosowania i przeliczania głosów, konfiguracja oraz uprawnienia ważnych instytucji politycznych, a także rzetelność wyborów. Wybory są, rzecz jasna, jedną z form selekcji przywódców i przedstawicieli. Historia systemów politycznych – od Greków po współczesność – poucza, że równie często stosowane bywały takie formy jak losowanie, rotacja, nominacja. Wybory to zjawisko związane głównie z demokracjami przedstawicielskimi, lecz nie wyłącznie. W dalszej części opracowania zajmować się będziemy jednak tylko wyborami w ustrojach demokratycznych.

Wyróżniamy kilka **funkcji** wyborów. Spośród najważniejszych należy wymienić:

- ▶ zapewnienie sprzężenia zwrotnego między wyborcami a rządzącymi, z jednej strony przepływu informacji i wsparcia, a z drugiej – decyzji politycznych;
- ▶ tworzenie podstaw formowania rządu;
- ▶ ujawnianie poparcia (lub jego braku) dla systemu politycznego jako całości i konkretnych opcji politycznych;
- ▶ rekrutacja przywódców politycznych;
- ▶ mechanizm rozliczania i odpowiedzialności rządu przed elektoratem oraz reprezentacji politycznej;
- ▶ prezentowanie opcji politycznych i przyczynianie się do dyskursu, który pomaga wyborcom zrozumieć polityczne alternatywy.

Współcześnie w większości państw świata wybory odbywają się według konstytucyjnie określonych reguł, których zmiana jest trudna i obwarowana licznymi warunkami (wymaga – zazwyczaj – poparcia kwalifikowanej większości parlamentarnej). Reguły te nazywamy właśnie „prawem wyborczym” lub „ordynacją wyborczą”.

### Ordynacje i systemy wyborcze

Tradycyjne sformułowanie jednego z bardziej znanych praw politycznych brzmi: „Wybory w jednomandatowych okręgach wyborczych większością względną sprzyjają powstaniu systemu dwupartyjnego”<sup>3</sup>.

3 M. Duverger, *Political Parties...*, op. cit., s. 217.

Niezależnie od tego, czy należymy do grona krytyków Duvergera, wskazujących, że to nie tyle decyzja dotycząca ordynacji wyborczej kreuje system partyjny, ile raczej konkretna konfiguracja oraz siła poszczególnych partii i stron rozłamów socjopolitycznych wpływa na wybór ordynacji wyborczej, czy też do jego zwolenników, którzy sądzą odwrotnie – decydując się na konkretną ordynację, inżynierowie tej dziedziny biorą zazwyczaj pod uwagę następujące parametry-kryteria (bywają one sprzeczne):

- ▶ zapewnienie reprezentacji (geograficznej, ideologicznej, deskryptywnej, funkcjonalnej itd.);
- ▶ zapewnienie stabilnego i skutecznego rządu;
- ▶ ułatwienie dostępności wyborów – ich logistycznej łatwości oraz sensowności;
- ▶ maksymalizacja osiągania konsensusu przez system polityczny;
- ▶ zapewnienie rozliczalności, zarówno rządu, jak i poszczególnych posłów;
- ▶ wspieranie instytucjonalizacji opozycji;
- ▶ tworzenie sprawnych instytucji kontroli i nadzoru.

Zasadniczym elementem wyborów jest sposób przekształcania preferencji elektoratu w wynik wyborczy. Politycy i eksperci dyskutują o zaletach i wadach poszczególnych systemów wyborczych od dziesięcioleci, a główne pytanie zawsze brzmiało: „Jak »najlepiej« przeliczać głosy na mandaty?”.

Czym jest zatem system wyborczy? Najprostsza definicja głosi: jest to metoda alokacji kandydatów startujących w wyborach względem obsadzanych stanowisk, z uwzględnieniem oddanych na nich głosów i ze stosowaniem *a priori* znanych reguł przeliczania tych głosów na mandaty. Z praktycznych, a także analitycznych powodów wypada wyróżnić trzy aspekty systemów wyborczych. Po pierwsze, rozpoczynając od elementu najprostszego, najbardziej zbliżonego do czynności wyborcy, należy wskazać kwestię stopnia, w jakim osoba głosująca ma rzeczywisty wpływ na wybór konkretnego kandydata. Po drugie, istnieją różne formuły ordynacji wyborczych, a więc strukturalne cechy wyborów i metod przeliczania głosów na mandaty. Trzema podstawowymi metodami, choć istnieje wiele ich podtypów, są: metoda większości względnej (*plurality*, *FPTP – first-past-the post*), metoda większości absolutnej (*majority*), zazwyczaj dwurundowa, oraz metoda proporcjonalna (*proportional representation – PR*). Niektórzy nie wyróżniają dwóch pierwszych metod, traktując obie jako większościowe, inni uważają za uzasadnione wskazać typy

mieszane – proporcjonalno-większościowe. W końcu, po trzecie, aspektem systemów wyborczych jest struktura okręgu wyborczego – zarówno jego geograficzne granice, jak i tzw. wielkość mierzona liczbą mandatów przypisanych do danego okręgu. Wyróżniamy okręgi jednomandatowe (w systemach większościowych), wielomandatowe (głównie, choć nie tylko, występujące w systemach proporcjonalnych – takie jak w Polsce) oraz ogólnokrajowe (gdy cały kraj jest jednym okręgiem, np. Holandia). Systematyczne badania przekonują, że to właśnie wielkość okręgu wyborczego stanowi podstawowy czynnik wpływający na dysproporcjonalność systemów wyborczych, a więc na stopień, w jakim mechanizm ordynacji wyborczej zniekształca wolę obywateli wyrażoną w głosowaniu. Zauważmy, że każdy system wyborczy powoduje takie zniekształcenia, jego zakres bywa jednak bardzo różny. Najwyższą proporcjonalność uzyskujemy w systemach, w których istnieje jeden ogólnokrajowy okręg, potencjalnie najniższą – w systemach jednomandatowych, w których kandydaci wybierani są większością względną (jak w Wielkiej Brytanii).

Inżynierowie konstytucji i politycznej infrastruktury państwa stoją przed dylematem wyboru najlepszego systemu wyborczego. Pamiętajmy, że niezależnie od epistemologicznych podstaw decyzji o stosowaniu konkretnego systemu wyborczego, wywiera on w następstwie ogromny wpływ na różne aspekty życia, a długookresowo kształtuje kulturę polityczną społeczeństwa. Historyczny ogląd pokazuje, że dość rzadko model ordynacji wyborczej jest wynikiem ściśle zaplanowanej, racjonalnej decyzji. Zazwyczaj stanowi on pochodną interakcyjnych wpływów siły poszczególnych orientacji politycznych wewnątrz kraju, specyfiki struktury społecznej, zwłaszcza istnienia mniejszości etnicznych, tradycji instytucjonalnych danego państwa, a także czynników zewnętrznych – dyfuzji obcych wzorców bądź wręcz narzucenia instytucji politycznych przez silniejszych sąsiadów lub zwycięskie w wojnie strony (jak po drugiej wojnie światowej postąpiono wobec Japonii i Niemiec). Wiemy także, że decyzje dotyczące wyboru konkretnych rozwiązań są determinowane dwoma innymi czynnikami: (1) zakresem (nie)wiedzy o mechanicznych i psychologicznych efektach ich działania oraz (2) bardzo dokładnej wiedzy o konsekwencjach konkretnych rozwiązań i sile poszczególnych partii politycznych. Zarówno pełna ignorancja, jak i zdolność danego ugrupowania do zaplanowania reguł politycznej gry sprzyjających głównie jednej sile politycznej źle wróżą długoterminowym interesom systemu politycznego. Trafność wyboru konkretnej

ordynacji zawsze jest przy tym relatywizowana: z jednej strony – do społeczeństwa, w którym ma być stosowana, z drugiej zaś – do wizji pożądanych wartości politycznych. Systemy wyborcze mogą sprzyjać maksymalizacji takich wartości politycznych, jak: reprezentacja polityczna, efektywne rządzenie (*governability*), „rozliczalność” polityczna (*accountability*), stabilność polityczna i ugodowość, a także innych mniej istotnych.

### Ordynacja większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych

Na wstępie pozwolę sobie podkreślić następujące uwagi.

Po pierwsze, w dalszej części niniejszego opracowania mowa będzie tylko o westminsterskim typie ordynacji wyborczej – wyborach dokonywanych większością względną w jednomandatowych okręgach<sup>4</sup>. Nie będziemy się tu zatem zajmować ani bardzo ciekawą wersją wyborów większościowych stosowanych w Australii, a nazywanych *Alternative* (lub *Preferential*) *Voting*, ani też jednomandatowymi okręgami, w których wybiera się przedstawiciela w wyborach dwuturowych (jak to ma miejsce np. we Francji).

Po drugie, w dalszej części opracowania skupimy się bardziej na krytyce tej ordynacji wyborczej niż na jej domniemanych zaletach, a to z kilku względów: (1) gdyż ostatnie dwie dekady dostarczyły mnóstwa nowych danych empirycznych (słabo znanych w Polsce) na temat wad tego systemu, (2) gdyż domniemane zalety tej ordynacji wcale zaletami nie są, (3) gdyż w całym XX wieku obserwujemy trend odchodzenia od tej ordynacji na rzecz ordynacji proporcjonalnych i mieszanych, (4) gdyż nie widać powodów, aby w Polsce mechanika i psychologiczne efekty tej ordynacji miały zadziałać inaczej.

Po trzecie, by nie było zbyt łatwo, nie będziemy przytaczać wad omawianej ordynacji ujawnianych w krajach afrykańskich czy innych kolo-niach brytyjskich ani też w nowo powstałych krajach stepów Azji. Zajmiemy się wadami tego rozwiązania ukazującymi się w dwóch najbardziej westminsterskich, a zarazem jakościowych, demokracjach współczesności – w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii.

Po czwarte, nie uważam jednak, by jednomandatowe okręgi były całkiem nieprzydatne politycznie ani też aby nie mogły pozytywnie wpły-

4 Anglojęzyczne nazwy to: *first-past-the-post* [FPTP] lub *single member plurality* [SMP].



nąć na jakość polskiej polityki. Mogą, ale tylko pod pewnymi warunkami i w określonej konfiguracji.

Po piąte, rodzaj ordynacji wykorzystywany do wyboru reprezentantów najważniejszego ciała parlamentarnego jest ściśle powiązany z całością systemu politycznego – innymi instytucjami i ich prerogatywami. Oceniać zatem przydatność danej ordynacji można tylko z perspektywy systemowo-funkcjonalnej.

Po wyłożeniu powyższych uwag i zastrzeżeń przejdźmy do oglądu zgromadzonej wiedzy na temat ordynacji większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych (FPTP). Zanim jednak zagłębimy się w szczegóły, zajrzyjmy do prostego kompendium wiedzy tworzonego przez sztokholmski instytut IDEA<sup>5</sup> – szeroko zakrojonego oglądu sytuacji na świecie. I tak, znajdujemy tam sumaryczną ocenę zalet i wad ordynacji FPTP. Wymieńmy je na razie bez komentarza:

Za **zalety** tej ordynacji uchodzą: (1) prostota, (2) zapewnienie przedstawicielstwa społeczności lokalnej, (3) sprzyjanie powstawaniu systemów dwupartyjnych, (4) możliwość tworzenia rządów jednopartyjnych (rządy koalicyjne są rzadkością), (5) istnienie silnej opozycji, (6) sprzyjanie tworzeniu się partii o szerokim (niesektorowym) poparciu społecznym, co wyklucza reprezentację partykularnych interesów, (7) minimalizowanie szans partii ekstremistycznych, (8) utrzymywanie silnego związku między konkretnym posłem a wyborcami, (9) wybieranie ludzi, a nie jedynie popieranie partii, (10) umożliwienie wyboru popularnych niezależnych osobistości.

Wiele z tych domniemyanych zalet zostało ostatnio zakwestionowanych zarówno przez praktykę polityczną, jak i systematyczne badania naukowe, o czym szerzej w dalszej części niniejszego opracowania.

Powszechnie znane i uznane są także **wady** tej ordynacji. Wśród najczęściej wymienianych odnajdujemy:

- ▶ systematyczne wykluczanie mniejszości z politycznej reprezentacji – stanowi to istotny problem, gdy dotyczy znaczących mniejszości w konkretnym regionie lub prowincji, gdyż sprzyja postrzeganiu polityki jako walki, jako „gry o sumie zerowej” (silny argument przeciwników FPTP np. w Kanadzie);

<sup>5</sup> International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. Odwołuję się tu do publikacji *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm, 2005

- ▶ prowadzenie do znacznej strukturalnej dysproporcjonalności systemu, a w percepcji wielu obywateli – do jego nieuczciwości (w Wielkiej Brytanii od początku lat 70. XX wieku odnotowano znaczny wzrost poparcia partii trzeciej – liberalnej, lub w koalicji z socjaldemokratyczną, której poparcie wyborcze np. w 1983 roku przekroczyło 25%, co – w warunkach istniejącego systemu – zapewniło jej 3% miejsc w parlamencie; podobną dysproporcję odnotowano w 1981 roku w Nowej Zelandii w odniesieniu do Social Credit Party; z kolei w 1993 roku w wyborach federalnych w Kanadzie Progressive Conservatives zyskało 16-procentowe poparcie wyborców, co przyniosło jedynie 0,7% miejsc w parlamencie);
- ▶ blokowanie dostępu kobiet do polityki, gdyż w zdominowanych przez mężczyzn strukturach partyjnych kandydatki mają mniejsze szanse (w 1995 roku dane odnośnie płciowej kompozycji parlamentów trwałych demokracji wskazywały, iż w skład wybieranych metodą większości względnej wchodzi średnio zaledwie 11% kobiet, z kolei w wybieranych metodą proporcjonalną – 20%; dane z 2004 roku odnoszące się do trwałych demokracji wskazywały, że w parlamentach wybranych ordynacją FPTP zasiada 14,4% kobiet, w tych wybranych zaś ordynacją proporcjonalną – 27,6%);
- ▶ trzy powyższe czynniki prowadzą do wzrostu odsetka tzw. zmarnowanych głosów, a to z kolei – w dłuższym okresie – do alienacji politycznej. Co więcej, przekonanie znacznych odłamów mniejszości, że nigdy nie będą w stanie wybrać swojego kandydata czy swojej partii, może prowadzić do powstania organizacji antysystemowych i ruchów ekstremistycznych poza areną partyjną;
- ▶ w systemach partyjnych wybieranych ordynacją FPTP średnia frekwencja wyborcza jest o 5–10% niższa niż w wybieranych metodą proporcjonalną<sup>6</sup>;
- ▶ w młodych demokracjach metoda FPTP sprzyja tworzeniu się partii na bazie klanu, przynależności etnicznej, regionu itp., co utrwała patrymonialne stosunki w polityce, tak charakterystyczne np. dla wielu opóźnionych w rozwoju państw multietnicznych;
- ▶ ordynacja ta prowadzi do słabej reaktywności na zmiany opinii publicznej na poziomie ogólnonarodowym, ze względu na regionalne zakorzenienie poparcia politycznego;

6 Voter Turnout since 1945: A Global Report, IDEA, Stockholm 2002.

- ▶ ordynacja FPTP sprzyja podejmowaniu prób manipulacji w kreśleniu granic okręgów wyborczych, zarówno w decydowaniu o ich geograficznym kształcie, jak i ustalaniu proporcji ludności do liczby mandatów (jest to problem szczególnie istotny w krajach niestabilnej demokracji).

Przejdźmy teraz do krytycznych opracowań dotyczących ordynacji większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych opublikowanych w ostatnich dwóch dekadach. Ernesto Calvo tak rozpoczyna swój artykuł zatytułowany *The Competitive Road to Proportional Representation*: „One of the most noteworthy political regularities in the twentieth century was the shift away from majoritarian electoral rules”<sup>7</sup>.

Najbardziej spektakularne odejścia od systemu westminsterskiego miały miejsce właśnie w ostatnich dwóch dekadach, kiedy to w kluczowych krajach stosujących ordynację większości względnej obywatele, eksperci i politycy doszli do wniosku, iż system ten jest niesprawiedliwy i ma liczne wady, których alternatywne systemy nie wykazują. Dotyczy to takich krajów o silnej brytyjskiej tradycji, jak Nowa Zelandia czy Republika Południowej Afryki, oraz nowych parlamentów Szkocji i Walii. Wiele innych krajów zrezygnowało z większościowych ordynacji na rzecz – w różnym stopniu – mieszanych (Japonia, Meksyk, Ukraina, Rosja, Filipiny, Tajlandia, by wymienić tylko te największe). Równie liczne grono krajów zrezygnowało z ordynacji mieszanych na rzecz czysto proporcjonalnych (Chorwacja, Macedonia, Sierra Leone, Mołdawia, Rwanda)<sup>8</sup>.

Istniejąca w Wielkiej Brytanii Royal Commission wydała już w 1998 roku zalecenie rozpoczęcia prac nad zmianą ordynacji w samej ojczyźnie tego rozwiązania. Oczywiście „trendy” i „większość” – jak uczy historia – nie muszą mieć racji, ale jeszcze mniej prawdopodobne jest to, że większość się myli. Dlatego warto zastanowić się nad przyczynami tych zjawisk.

### Nowa Zelandia – diagnoza sytuacji, konsultacje społeczne, zmiana i jej konsekwencje

Na początku przyjrzymy się temu, co stało się na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Nowej Zelandii, że ta znana ze swej jakości demokracja (pierw-

<sup>7</sup> E. Calvo, *The Competitive Road to Proportional Representation. Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition*, „World Politics” 2009, no 61(2), s. 254.

<sup>8</sup> Szczegóły patrz publikacja IDEA, *Electoral System Design*, Table 1: Recent Changes to Electoral Systems, 2005, s. 24.

szy kraj na świecie, który przyznał prawo głosu kobietom, kraj troszczący się o mniejszości) zdecydowała się na tak drastyczny krok<sup>9</sup>.

Nowozelandzkie problemy z FPTP były podobne do tych znanych z innych zakątków świata, tyle że przybrały bardzo dolegliwą postać. I tak, dwie przyczyny owego radykalnego zwrotu są wymieniane jako podstawowe: po pierwsze, (nieakceptowalny) poziom dominacji egzekutywy nad ciałem ustawodawczym i marginalizacja sądownictwa, oraz, po drugie, bardzo wysoka dysproporcjonalność wyników. Do połowy lat 80. XX wieku istniały w Nowej Zelandii praktycznie trzy partie: Labour, National i Social Credit. Rządy sprawowały wymiennie dwie pierwsze. To one, niezależnie od tego, co obiecywały w trakcie kampanii wyborczych, prowadziły niezwykle prorynkową, liberalną, sprzyjającą wielkiemu biznesowi (i – jak chcą niektórzy – pod dyktando wielkiego biznesu) politykę prywatyzacji, deregulacji, ograniczania wydatków socjalnych itp. A obiecywały – zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach przed reformą systemu wyborczego – co innego. Było to możliwe – jak podkreśla większość analiz – właśnie dzięki niekontrolowanej dominacji egzekutywy i jednopartyjności rządów. Katalizatorem zmian stały się natomiast wybory w latach 1978 i 1981, kiedy to Labour Party pomimo wygrania wyborów powszechnych uzyskała mniej miejsc w parlamencie, a sprawowanie rządów pozostało w rękach „przegranej” National Party<sup>10</sup>. Jakby tej FPTP-owskiej sprawiedliwości wyborczej było mało, to dodajmy, że w tychże latach trzecia siła polityczna kraju – Social Credit – uzyskując kolejno 16,1% oraz 20,7% poparcia wyborczego, otrzymuje 1,1% i 2,2% miejsc w parlamencie. W następnych wyborach, w roku 1984, gdy Labour w końcu zdobywa większość parlamentarną, doprowadza do powołania Royal Commission, której zadaniem jest reforma systemu wyborczego.

Brak miejsca nie pozwala na szczegółowy opis wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w Nowej Zelandii w następnych latach, ale był to okres nieustannego wysiłku edukacyjnego oraz dwóch referendum –

9 Zob. *Double Decision: The 1993 Election and Referendum in New Zealand*, eds. J. Vowles, P. Aimer, Victoria University, Wellington 1994; J. Vowles, *The Politics of Electoral Reform in New Zealand*, „International Political Science Review” 1995, 16, s. 95–115; D. Denemark, *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform* [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*. Oxford 2001, s. 70–95; F. Barker et al., *An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand* [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford 2001, s. 297–322.

10 W 1978 r. Labour uzyskuje 40,4% głosów, co przekłada się na 43,5% miejsc w parlamencie, a National Party, uzyskując poparcie zaledwie 39,8% wyborców, zajmuje aż 55,4% miejsc parlamentarnych. W 1981 roku odpowiednie procenty wynoszą dla Labour Party: 39,0% głosów i 46,7% miejsc w parlamencie, a dla National Party: 38,8% głosów i 51,1% miejsc w parlamencie.

pierwszego, dotyczącego tego, czy jest zgoda na zmianę ordynacji, i drugiego, dotyczącego tego, jaki system wybierają. Owa Royal Commission wydała kilka opracowań i ekspertyz, w których *explicite* wyłożyła i zinterpretowała 10 kryteriów, jakimi się kierowała przy analizie zaproponowanych narodowi alternatyw względem FPTP<sup>11</sup>.

Nowozelandczycy zdecydowali się na mieszany system proporcjonalny (*Mixed-Member Proportional* – MMP). Po kilku wyborach, w których zastosowano tę w istocie proporcjonalną ordynację, wstępne analizy wskazują na pojawienie się następujących pozytywnych zjawisk: (1) ogólna ocena funkcjonowania demokracji wzrosła, (2) znacznie poprawiła się reprezentacja mniejszości i kobiet (udział Maorysów w parlamencie wzrósł z 6% do 13%; kobiet o prawie 1/3, do 29%), (3) zanikła groźba rządzenia przez (cytat.) *unaccountable elective dictatorships* wielkich partii, (4) odnotowano spadek „politycznego cynizmu” i wzrost „reaktywności” elit, (5) stopniowo wzrasta tzw. *split voting* (głosowanie na dwie różne opcje w wyborach jednomandatowych i na listy partyjne), co świadczy o coraz większym wyrobieniu elektoratu, jego pluralizmie i zdolnościach taktycznego głosowania, (6) stosunkowo szybko posłowie wybrani z okręgów jednomandatowych oraz ci wybrani z list partyjnych dokonali adekwatnego podziału specjalizacji politycznej, pierwsi zajmując się bardziej sprawami lokalnymi i społecznymi, a drudzy – polityką makroskali oraz międzynarodową.

Najważniejsze jest jednak to, że nic w tej reformie nie odbywa się przypadkowo. Na przykład, dla wsparcia posłów z okręgów jednomandatowych oraz dla tych reprezentujących mniejszości utworzono specjalne fundusze wspierające ich lokalne zakorzenienie i przeznaczone na pomoc ekspercką. Podobne działania podjęto względem lokalnych liderów małych partii. A wszystko dlatego, że reforma została potraktowana niezwykle poważnie, jako zmiana służąca usprawnieniu nowozelandzkiej demokracji, o konkretnie oznaczonych kryteriach i celach, jakie należy osiągnąć.

### Wielka Brytania – wady fundamentalne ordynacji większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych

Klasyczna formuła większości względnej (FPTP) jest krytykowana także ze względu na obieralność bez konieczności uzyskiwania rzeczywistej

11 Report of the Royal Commission on the Electoral System: Towards a better Democracy, 1986.

większości. Zauważmy bowiem, że niezbędna do zapewnienia zwycięstwa większość względna spada monotonicznie wraz ze wzrostem liczby kandydatów w danym okręgu. W wyborach dokonywanych tą metodą najczęściej wybierany jest właściwie kandydat mniejszościowy, gdyż większość głosów zostaje oddana na (wszystkich) pozostałych kandydatów, co pozostaje w zasadniczej sprzeczności z podstawową demokratyczną ideą rządów większości, cenioną zwłaszcza przez orędowników systemu westminsterskiego. Kandydaci wybierani większością względną, a w praktyce absolutną mniejszością, posiadają w konsekwencji słabą legitymację, zwłaszcza gdy stoją przed koniecznością przeprowadzania ważnych zmian strukturalnych.

Kwestia ta jest jedną z najczęściej podnoszonych w Wielkiej Brytanii. O ile od czasów przedwojennych do końca lat 60. XX wieku odsetek parlamentarzystów wybranych głosami mniejszości wahał się w granicach 20–30%, to w latach późniejszych znacznie wzrósł, zazwyczaj przekraczając 40%, w wielu przypadkach – 50%<sup>12</sup>. Rzecz jasna, prezentowane tutaj wielkości procentowe biorą za podstawę aktywnych wyborców, gdyby jednak liczyć je z uwzględnieniem wszystkich uprawnionych, należałoby – średnio – zwiększyć owe procenty o 1/3, a dla ostatnich wyborów (z 2001 i 2005 roku) – o 2/5, gdyż frekwencja wyborcza w Wielkiej Brytanii spadła w nich do około 60%. W zdecydowanej większości brytyjskich jednomandatowych okręgów wyborczych ich przedstawiciele są wybierani wyraźną mniejszością, a w konsekwencji ich legitymacja jest słaba.

Jednomandatowe okręgi, w których kandydaci wybierani są większością względną (SMP – *Single Member Plurality*), są krytykowane wszędzie za jeszcze inną bezdyskusyjną wadę – prowadzą mianowicie do ogromnej dysproporcjonalności wyborów, co narusza jeden z najbardziej oczywistych wymogów demokracji. Część danych dotyczących Kanady, Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii przedstawiono na poprzednich stronach. W ordynacji tej bowiem partia wygrywająca otrzymuje ogromny – zdaniem wielu – niezasłużony bonus w postaci zazwyczaj kilkunastoprocentowej nadwyżki odsetka miejsc parlamentarnych w stosunku do odsetka uzyskanych w wyborach głosów. Na przykład, w całym zdominowanym przez Partię Konserwatywną (niemal) dwudziestoleciu 1979–1997 najwyższy wynik, jaki partia ta uzyskała w wyborach, to 43,9%, a jej dysproporcjonalne nadwyżki miejsc parlamentarnych nad głosami wynosiły w latach 1983 i 1987,

12 D.M. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Houndmills-New York 2001, s. 25–26.

odpowiednio 18,7% i 15,5%. Przypomnijmy, w tymże 1983 roku trzecia partia – Liberal Democrats – pomimo poparcia przez 25,4% wyborców uzyskała tylko 3,5% mandatów. Dysproporcjonalność ta zwiększa się zwłaszcza w ostatnich dekadach, od czasu gdy liberałowie stali się poważną trzecią siłą. Analitycy od dawna wskazują bowiem, że system ten działa względnie normalnie w prawdziwie dwupartyjnym systemie, gdy jednak system *de facto* staje się wielopartyjny, pojawiają się anomalie. Partie o tym wiedzą, rzecz jasna, dlatego podejmują trud zwiększenia efektywności decyzji własnych wyborców poprzez nakłanianie ich do głosowania taktycznego i koncentrują kampanię na tzw. okręgach rywalizacyjnych (*marginal seats*), tych, w których rzeczywiście od zachowania wyborców zależy, kto zostanie wybrany.

I tu dochodzimy do kolejnej specyfiki systemu westminsterskiego – znacznej apatii politycznej i demobilizacji ze względu na ogromną liczbę okręgów, w których z góry wiadomo, kto (kandydat jakiej partii) wygra. I znów, o ile do 1970 roku owych *marginal seats* było około 1/4, o tyle w ostatnich dwóch dekadach ich liczba zmniejszyła się o połowę. Inaczej mówiąc, zaledwie w kilkunastu procentach okręgów wyborczych wynik zależy rzeczywiście od mobilizacji i decyzji wyborców, a nie po prostu od kompozycji społeczno-demograficznej okręgu. Używając bardziej osobistego języka, można powiedzieć, że w zdecydowanej większości okręgów zwolennicy opcji mniejszościowej przez całe swoje życie mogą nigdy nie być w stanie wybrać swojego przedstawiciela, a jedynym rozwiązaniem, które pozwoliłoby im tego dokonać, jest fizyczna przeprowadzka do innego okręgu. To właśnie ta cecha systemu westminsterskiego powoduje, że Wielka Brytania ma najczęściej najniższą frekwencję wyborczą spośród zachodnich krajów należących do Unii Europejskiej. Korelacja pomiędzy nierywalizacyjnym charakterem okręgów (*safe seats*) poprzednich wyborów a partycypacją wyborczą w następnych wynosiła w 2001 roku 0,61, a w 2005 roku – 0,71, a więc była bardzo silna i statystycznie istotna<sup>13</sup>.

O brytyjskim systemie większości względnej mówi się – pozytywnie – że jest prosty. W istocie jest taki, został bowiem „wynaleziony” przed rozpowszechnieniem środków masowego przekazu, w okresie niskiej społecznej mobilności i lokalnego zakorzenienia ludzi. Nie dziwi zatem, że pomysłem – całkiem na owe czasy słusznym – była reprezentacja geogra-

13 R. Johnston, Ch.Pattie, *Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain*, Oxford 2006, s. 250.

ficzna. Kandydaci na parlamentarnych przedstawicieli mogli dzięki temu w trakcie kampanii objechać teren przypominający wielkością współczesne polskie powiaty i spotkać się z ludźmi zainteresowanymi sprawami publicznymi i polityką. Co więcej, wówczas rzeczywiście życie większości ludzi – i to prywatne, i to zawodowe – toczyło się w ściśle określonych granicach terytorialnych, a podróżowanie, przenoszenie się i dojeżdżanie do pracy były zjawiskami prawie nieznanymi. Współcześnie rzeczy mają się całkiem inaczej, bo choć nadal istnieją silnie zakorzenione lokalne społeczności, to jest ich znacznie mniej, mobilność społeczna jest ogromna, a nasz los jest funkcjonalnie związany bardziej z wykonywanym przez nas zawodem i pozycją społeczną niż z miejscem zamieszkania. Mimo to możemy się zgodzić, że system ten jest prosty, ale co z tego? Czy rzeczywiście prostota systemu jest wartością porównywalną do innych tu omawianych? Jaką korzyść wyborca ma z tego, że w sposób prosty rozumie, że w każdych kolejnych wyborach jego partia przegrywa, bo mieszka on w okręgu, w którym nigdy nie będzie mógł wybrać swojego reprezentanta, bo taki właśnie ten okręg jest, bo mieszka w okręgu „nierywalizacyjnym”? Albo jak prostota mechanizmu ma mu skompensować frustrację wynikającą z tego, że jest zwolennikiem partii trzeciej, czwartej lub innej walczącej o kwestie specyficzne, która także nigdy nie zdobędzie mandatu? Z perspektywy porównawczej można powiedzieć, że nie widać jakiegos szczególnego zagubienia wyborców głosujących w systemach mieszanym, alternatywnym lub dwuturowym; w systemach tych nie odnotowujemy wyższego odsetka oddawanych głosów nieważnych czy celowo psutych<sup>14</sup>.

Mitem często pojawiającym się w Polsce, a zarazem „głęboką wiarą” (trudno to wszak inaczej nazwać) zwolenników jednomandatowych okręgów wyborczych jest pewność, że oto w tych okręgach startować będą niezależni, oddolnie wyselekcjonowani przez społeczność lokalną kandydaci. Nic bardziej błędnego. To właśnie w takiej konfiguracji instytucjonalnej, gdzie partia widzi sens wystawienia tylko jednego kandydata, tym jedynym jest kandydat partyjny, a nie „lokalny” czy „społeczny”. Co więcej, nawet gdyby taki kandydat się znalazł, to jaki byłby sens jego wyboru, a następnie funkcjonowania w parlamencie, w którym obowiązują najbardziej dyscyplinujące na świecie reguły postępowania i głosowania, bo rządząca partia ma przeciw sobie zjednoczoną, silną opozycję?

<sup>14</sup> D.M. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Houndmills-New York 2001, s. 202–203.



Inne domniemane zalety jednomandatowych okręgów wyborczych, takie jak ściślejsze i liczniejsze kontakty wyborców z reprezentantami, ich znajomość, a także przekonanie, że tak wybierani przedstawiciele lepiej wiedzą, czego oczekują od nich obywatele, winny prowadzić – zdaniem niektórych – do lepszej oceny funkcjonowania samej demokracji. Wyniki systematycznie prowadzonych na przełomie wieków badań w kilkudziesięciu współczesnych demokracjach<sup>15</sup> ukazują jednak odmienny obraz. Rzeczywiście – gdy ogląda się proste rozkłady procentowe – obywatele dokonujący wyborów w jednomandatowych okręgach deklarują nieco częstsze kontakty i znajomość przedstawicieli swego okręgu. Natomiast ocena wiedzy polityków na temat preferencji obywateli oraz generalna ocena funkcjonowania demokracji wskazują – odwrotnie niż zakłada stereotypowa wiedza powszechna i nieco przestarzała teoria polityczna – że w obydwu wypadkach jest ona lepsza w systemach proporcjonalnych. Pogłębiona analiza danych z kilkudziesięciu demokracji<sup>16</sup> skłania jednak do ogólnej konkluzji, mówiącej, że pod względem „intymności” relacji między wyborcą a przedstawicielem obydwie systemy wyborcze nie różnią się statystycznie w sposób istotny. Zauważmy jednak, że oznacza to, iż jednomandatowe okręgi owych domniemanych zalet nie mają.

Te same badania ujawniają natomiast liczne różnice między obydwoma systemami wyborczymi, i różnice te nie są przypadkowe, lecz wynikają z systemowych cech rozwiązań makroinstytucjonalnych. Wymieniamy tutaj tylko te, które są (powinny być) szczególnie istotne dla sytuacji Polski. Po pierwsze, wiemy z całą pewnością, że systemy proporcjonalne charakteryzują się – średnio – wyższą frekwencją wyborczą, zwykle o 5–10% (w zależności od tego, jak zaklasyfikujemy pewne systemy, jaki okres uwzględnimy lub jak potraktujemy kraje, w których głosowanie jest obowiązkowe itp). Polska frekwencja wyborcza, astronomicznie niska, mogłaby jedynie ucierpieć na wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych, zwłaszcza po ujawnieniu się wszystkich negatywnych efektów ubocznych (brak rzeczywistego wyboru, zmarnowane głosy, apatia). Po

15 Mowa tu o międzynarodowym projekcie porównawczym Comparative Study of Electoral Systems (CSES), w którego Komitecie Zarządzającym mam przyjemność pracować od 1997 r. do chwili obecnej, a którego pierwszy „moduł” poświęcony był właśnie jakości demokracji i ich makro- i mikrostrukturalnym przyczynom. W zeszłym roku ukazała się pierwsza z serii książek wydawanych przez Oxford University Press, zatytułowana *The Comparative Study of Electoral Systems* pod redakcją Hansa-Dietera Klingemanna. Zainteresowany czytelnik znajdzie tam wiele danych szczegółowo opisanych i zinterpretowanych przez znakomitych, uznanych na świecie badaczy i ekspertów problematyki systemów wyborczych.

16 Zob. H.-D. Klingemann, *The Comparative Study of Electoral Systems*, Oxford 2009.

drugie, dane i analizy projektu CSES pozwalają precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak się dzieje. Stosując skomplikowane, wielopoziomowe badania, możemy stwierdzić z całym przekonaniem, że przyczyną jest tu znacznie wyższe poczucie sprawstwa politycznego (*political efficacy*) obywateli żyjących w systemach proporcjonalnych. Wynik ten pozostaje niezmienny po kontroli innych uważanych za przyczyny czynników, takich jak zamożność i rozwój cywilizacyjny kraju, jakość demokracji, ogólne wykształcenie społeczeństwa itp. Po trzecie, dysponujemy dobrze udokumentowanymi danymi, świadczącymi, iż dodatkowym mechanizmem jest tu dysproporcjonalność wyniku, czyli mówiąc wprost, niesprawiedliwe przydzielanie mandatów w stosunku do woli narodu. Powoduje to wzrost niezadowolenia z systemu, co zwrótnie wpływa na chęć uczestnictwa w nim. Po czwarte, wyższa partycypacja i większe poczucie sprawstwa w systemach proporcjonalnych biorą się przede wszystkim stąd, że obywatele, wyborcy oddają wiele głosów na partie średnie i małe, takie, które w systemach wybieranych większością względną nie mają żadnych szans lub mają je bardzo małe, chyba że geografia nadaje sensowność takiemu zachowaniu (duża koncentracja wyraziście określonej grupy w danym okręgu).

### Jednomandatowe okręgi wyborcze mimo wszystko?

Zauważmy jednak, że istnieją sytuacje, które mogą skłaniać do stosowania systemów FPTP, mimo prawdziwości wszystkich wymienionych tutaj ich wad. Ze znanych mi przypadków, jeden – ten pochodzący z oglądu funkcjonowania systemów politycznych większości krajów Ameryki Łacińskiej – uzasadnia korzystanie z jednomandatowych okręgów wyborczych. Przypomnijmy, że większość państw tego kontynentu to systemy prezydenckie, wzorowane na tym z USA, a więc systemy z prezydentem wybranym przez naród, o silnej legitymizacji, stojącym na czele egzekutywy<sup>17</sup>. W zdecydowanej większości tych krajów ciało ustawodawcze wybierane jest jednak ordynacją proporcjonalną. Co więcej, nierzadko w połowie kadencji odbywają się tam wybory uzupełniające znaczną część owych ciał. Powoduje to, że prezydent musi współpracować z rozproszonym parlamentem, a sformowanie popierającej go większości wymaga często

17 Zob. S. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, „Comparative Political Studies” 1993, 26(2), s. 198–228.

współdziałania kilku partii, bywa, że mało znaczących, które wykorzystują okazję, by forsować swoje partykularne interesy. W takich sytuacjach polityka staje się klientelistyczna, spersonalizowana, a incydenty korupcyjne występują zbyt często. Wówczas, aby zapobiegać trwałym patom legislacyjnym, należy się decydować na ordynację większościową, najlepiej typu westminsterskiego, by zapewnić większość popierającą prezydenta. By tak się stało, muszą być spełnione inne – drobniejsze – warunki: (1) wybory prezydenta oraz ciała ustawodawczego powinny odbywać się w tym samym czasie (wówczas jest szansa, że większość w obu wyborach będzie miała tę samą barwę polityczną), (2) na równe kadencje, (3) należy ponadto zrezygnować z wyborów uzupełniających<sup>18</sup>.

Ponadto jednomandatowe okręgi wyborcze są nieodłącznym elementem systemów mieszanych, w tym tego, który w Polsce zyskuje coraz większą popularność jako rzeczywista alternatywa obecnego systemu wyborczego, a więc MMP (*Mixed Member Proportional*). W owym systemie – na którego stosowanie w ostatnim okresie zdecydowało się tak wiele krajów – widoczne są istotne zalety. Aby jednak funkcjonował on sprawnie, powinien być stosowany w swojej pierwotnej (niemieckiej) wersji. Chodzi tutaj o kilka bardzo ważnych jego cech. Po pierwsze, musi to być system „kompensacyjny”, nie zaś paralelny, taki, który *de facto* działa jak klasyczny system proporcjonalny, gdyż o kompozycji parlamentu decyduje wynik uzyskany w części proporcjonalnej – głosowania na listy partyjne. Po drugie, należy zagwarantować priorytet obsadzania miejsc parlamentarnych przez kandydatów wybranych w jednomandatowych okręgach wyborczych, co oznacza, że – podobnie jak w Niemczech czy Nowej Zelandii – musi istnieć możliwość przyznawania tzw. mandatów nadwyżkowych (pojawiają się one wtedy, gdy jakaś partia wygrywa więcej miejsc w jednomandatowych okręgach, niż to wynika z dystrybucji wyniku list wyborczych). Po trzecie, należy zagwarantować, by partia wygrywająca jakąś liczbę mandatów w jednomandatowych okręgach wyborczych miała prawo do korzystania z list partyjnych, niezależnie od tego, czy przekroczyła wyznaczony przez ordynację próg, czy też nie. Po czwarte, należy wykonać wielką pracę przygotowawczą w zakresie granic jednomandatowych okręgów oraz reguł, zgodnie z którymi w przyszłości granice te będą zmieniane (musi to być powiązane logicznie zarówno z liczbą posłów

18 Szerzej na temat problemów latynoamerykańskich zob. S. Mainwaring, *Presidentialism...*, op. cit.; S. Mainwaring, M.S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge 1997.

sejmu, z sensownością kulturowo-administracyjno-logistyczną jednostek zakreślonych jako okręgi, przewidywaną strukturą demograficzną i mobilnością społeczną w różnych częściach kraju, jak i ze sposobem wybierania senatu). W końcu, po piąte, należałoby się zastanowić (i to mogłoby stanowić polską innowację), czy list partyjnych nie pozostawić „otwartych”, aby to obywatel decydował o wyborze konkretnego kandydata.

### Uwagi końcowe

- ▶ Nie dostrzegam niczego złego w aktualnie obowiązującym w Polsce systemie wyborczym – proporcjonalnym o otwartych listach wyborczych. Wręcz przeciwnie. Obecne rozwiązanie daje obywatelowi ogromne możliwości wyboru na swoich przedstawicieli osób znanych w środowisku, popularnych i cenionych fachowców, a nie – na co najczęściej narzekamy – nominowanych przez partie aparaczków. Wszak to my stawiamy krzyżyk przy nazwisku kandydata i nasz głos jest zaliczany przede wszystkim konkretnej osobie. Aktualnie obowiązująca ordynacja nie pozwala głosować na partie, nie oddając głosu na danego człowieka. Obecnie zauważamy ogromny krytycyzm wobec elit partyjnych i polityków (ich notowania w rankingu prestiżu zawodów są zatrważająco niskie) współwystępujący ze zjawiskiem niemal jednomyślnego oddawania głosów właśnie na nich, a nie na inne osoby znajdujące się na listach. Największą wadą polskiego systemu jest niezainteresowany, apatyczny obywatel, niemający ochoty poświęcić nawet odrobiny czasu na wpływanie na to, kto ostatecznie znajduje się na listach wyborczych, a następnie na wzięcie udziału w promowaniu takich niepartyjnych osób i w głosowaniu na nie. Jest to możliwe zwłaszcza w krajach (takich jak Polska) o relatywnie dużych okręgach wyborczych na listach, na których znajduje się często dziesięciu i więcej kandydatów. A potencjał wykorzystania szans tej ordynacji w promowaniu społecznych kandydatów jest ogromny, wszak partie polityczne są zainteresowane tym, aby na tzw. niewybieralnych miejscach list wyborczych znajdowali się kandydaci zdobywający dużą liczbę głosów, bo to zwiększa sukces danej partii zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i w danym okręgu.
- ▶ Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych większości względnej (FPTP) doprowadzi do sytuacji, w której obywatele nie

będą mieli żadnego wyboru podobnego do obecnie istniejącego. Na listach znajdą się bowiem ludzie nominowani przez partie (i tylko tacy). W konsekwencji po kilku turach wyborczych będziemy mogli realistycznie wybierać między dwoma kandydatami dwóch (jedynych) partii. Kulturowo-religijna homogeniczność Polski i brak silnych regionalizmów nie wróży przecież dobrze powodzeniu partii „trzecich”. Kandydaci na listach partyjnych będą w zdecydowanej większości „wyrośniętymi chłopcami”, być może chłopcami dobrze myślącymi o dziewczynkach i wielbiącymi ich niezaprzeczalne zalety, ale nie będą to „wyrośnięte dziewczynki”. Tych ostatnich w sejmie będzie po prostu znacznie mniej niż obecnie.

- ▶ Oprócz apatycznego obywatela winę za obecny stan – jakość polskich elit parlamentarnych – ponoszą same partie. Są słabo zinstytucjonalizowane, mają fluktuujące zakorzenienie społeczne, nie kreują trwałych wzorów karier politycznych, cechuje je organizacyjna dowolność i socjalizacyjna nieudolność wobec elektoratu. Ale rozwiązania – przecięcia tego węzła – należy oczekiwać ze strony „popytowej”, to znaczy – naszej, obywateli. To my, obywatele, powinniśmy zmusić partie do akceptacji naszych społecznych kandydatów na listy wyborcze. Politycy partyjni są wszak od nas całkowicie w tej materii zależni. Oni po prostu nie mogą odrzucać kandydatów popularnych, mających znaczne poparcie w danym okręgu, gdyż jest to sprzeczne z logiką obecnej ordynacji, i chęci maksymalizacji przez nich zysków wyborczych (wszak każdy głos oddany na kandydatów danej listy zaliczany jest do zmagowanego wyniku partii w skali ogólnokrajowej). Wszystko w naszych rękach – potrzeba tylko mobilizacji i sensownej samoorganizacji.
- ▶ Ewentualne zmiany ordynacji należy przeprowadzać przy respektowaniu kilku fundamentalnych zasad. Po pierwsze, zmiana ordynacji do sejmu musi uwzględniać inne proponowane zmiany systemowe (prezydentury, roli senatu). Po drugie, systemy wyborcze powinny być – jak głoszą klasycy – możliwie proste, zrozumiałe dla obywateli. Po trzecie, reformę systemu wyborczego należy przedstawiać jako wkład w polepszenie jakości polskiej demokracji, jej reprezentatywności i inkluzywności, a zarazem jako czynnik zwiększający „responsywność” naszych elit politycznych. Po czwarte, system powinien być tak skonstruowany, by unikać kreowania „stałych przegranych” i zdecydowanie przegrywających. Powinien sprzyjać sytuacji i zjawisku *multiple*

*winner*s. Po piąte, obecna sytuacja Polski skłania ku opowiedzeniu się za zmianą – jeśli w ogóle (bo osobiście nie jestem do tego przekonany) – do implementacji mieszanego systemu proporcjonalnego (MMP); warto rozważyć także australijski system *Alternative Vote*. Po szóste, zmiana powinna być doskonale przygotowana i wsparta publicznym rozważaniem alternatyw oraz ewentualnym zatwierdzeniem w referendum. Można pomyśleć też o zadekretowaniu „instytucjonalnej cierpliwości” – do tego, aby sprawdzić, jak nowy system naprawdę działa, potrzeba co najmniej kilkunastu lat i trzech, czterech cykli wyborczych. Znając polskie realia, może to być trudne.





- M. Gałązka, A. Sawicki, *W jaki sposób informować o wyborach samorządowych?*, ISP, Warszawa 2013, <http://isp.org.pl/publikacje,25,639.html>
- K. Dzieniszewska-Naroska, *Skuteczna komunikacja między władzą lokalną a mieszkańcami za pośrednictwem Internetu*, ISP, Warszawa 2013, <http://isp.org.pl/publikacje,25,609.html>
- A. Rakowska, *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, ISP, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1693777255.pdf>
- D. Batorski, M. Drabek, M. Gałązka, J. Zbieranek, *Wyborca 2.0. Młode pokolenie wobec procedur demokratycznych*, ISP, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1674809630.pdf>
- M. Solon-Lipiński, *Aktywizowanie wyborców w Polsce. Inicjatywy pro-frekwencyjne w latach 2001–2011*, ISP, Warszawa 2012, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/KampanieprofrekpolIIkor.pdf>
- Marcin Rulka, Jarosław Zbieranek, *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, ISP, Warszawa 2012, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/Kaucjewyborcze.pdf>
- M. Waszak, *Możliwość wskazania „żadnego z powyższych” na karcie wyborczej – na przekór logice demokratycznego głosowania*, ISP, Warszawa 2012, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1546411592.pdf>
- J.M. Zając, D. Batorski, *Kampania w sieci*, ISP, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/2088343201.pdf>
- A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego*, ISP, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/publikacje,880,447.html>
- M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, ISP, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/publikacje,649,463.html>
- J.M. Zając (red.), *Wyborca w sieci*, ISP, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/publikacje,880,470.html>



- K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, ISP, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/files/9800782690567962001288274874.pdf>
- A. Niżyńska, *Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich. Raport z badań*, ISP, Warszawa 2010, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/wybory/Polacywobecnadchodzacychwyborwprezydenckich.pdf>
- M. Cześnik (red.), *Niestabilność wyborcza w Polsce*, ISP, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/publikacje,880,427.html>
- M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, ISP, Warszawa 2009, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Prawa%20i%20Instytucji%20Demokratycznych/partycypacjaWyborczaPolakw.pdf>



**Marta Gałązka** – politolog, doktorantka w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Dwukrotna stypendystka m. st. Warszawy. Realizuje projekty dotyczące partycypacji wyborczej, partii politycznych oraz struktury kompetencji na rynku pracy.

**Jacek Kucharczyk** – prezes zarządu Fundacji Instytut Spraw Publicznych. Doktor nauk humanistycznych. Jeden z założycieli i były przewodniczący Rady Dyrektorów Policy Association for an Open Society (PASOS), członek Rady Dyrektorów European Partnership for Democracy w Brukseli. Członek rady Think Tank Found przy Open Society Institute.

**Radosław Markowski** – profesor, socjolog. Pełni funkcję dyrektora Centrum Studiów nad Demokracją SWPS oraz kierownika Polskiego Generalnego Studium Wyborczego w ISP PAN. Członek American Political Science Association oraz European Consortium for Political Research. Członek redakcji i ciał doradczych czasopism politologicznych m.in. „European Journal of Political Research”, „Political Studies”, „European Union Politics”. Zasiada w Radzie Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), obecnie jako przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów. W 2011 r. został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski za osiągnięcia w nauce.

**Aleksandra Niżyńska** – absolwentka prawa i socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Studiowała w Niemczech na Bremen Universität. Analityczka w Instytucie Spraw Publicznych oraz kierowniczka Obserwatorium Równości Płci. W ramach pracy badawczej specjalizuje się w problematyce uczestnictwa kobiet w życiu publicznym oraz kwestiach związanych z demokratyzacją. Współorganizatorka kampanii społecznych na temat partnerstwa oraz aktywnego ojcostwa.

**Anna Rakowska-Trela** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sekretarz Rady Programowej Centrum Studiów Wyborczych oraz redakcji czasopisma „Studia Wyborcze”, adwokat.

**Marcin Rulka** – doktor nauk prawnych. Autor kilkunastu publikacji naukowych z zakresu prawa wyborczego, w latach 2009–2010 stypendysta Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych.

**Marcin Waszak** – politolog, socjolog, wieloletni ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor publikacji poświęconych polskiemu systemowi wyborczemu i partiom politycznym. Obecnie członek Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego oraz doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**Jarosław Zbieranek** – prawnik, politolog, doktor nauk prawnych. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego. Wieloletni szef Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych. Ekspert Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Pracuje w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.