

mgr Iwona Dyś-Branicka

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

***E-voting* jako alternatywna procedura głosowania na przykładzie Estonii – szanse i zagrożenia**

1. Wstęp

Rozwój ustrojów demokratycznych po drugiej wojnie światowej spowodował upowszechnienie czynnego prawa wyborczego dla różnych grup społecznych. Ustawodawcy poszczególnych państw stanęli przed zadaniem wypracowania pewnych standardów obowiązujących podczas oddawania głosu, tak aby wyborcy w swobodny sposób mogli korzystać z aktu wyborczego. Przepisy dotyczące technik oddawania głosu składają się na system wyborczy danego państwa. Z punktu widzenia wyborcy, to w jaki sposób ustawodawca uregulował procedurę oddawania głosu, jest rzeczą najistotniejszą¹. Rozwiązania dotyczące miejsca, czasu, sposobu głosowania dotyczą bowiem bezpośrednio wyrażenia woli przez suwerena. W niniejszym opracowaniu autorka przedstawi najnowszą procedurę wyborczą związaną z informatyzacją życia publicznego, a stanowiącą alternatywę w stosunku do tradycyjnego głosowania za pomocą karty papierowej w lokalu wyborczym. Jednocześnie, analizując doświadczenia estońskie w zakresie głosowania elektronicznego, postara się odpowiedzieć na pytanie, czy rozwiązania przyjęte w danym systemie wyborczym, regulujące metody i techniki oddawania głosu mają wpływ na zachęcenie wyborców do wzięcia czynnego udziału w wyborach i w związku z tym, czy warto rozważyć wprowadzenie procedury *e-votingu* do polskiego prawa wyborczego.

Podstawową procedurą wyborczą w większości państw demokratycznych jest obecnie udanie się osobiście przez wyborcę do lokalu wyborczego i wyrażenie swoich preferencji przez pisemne oddanie głosu na odpowiednio do tego przygotowanej karcie wyborczej. Upowszechnienie standardów głosowania tajnego spowodowało, że metodę tę zaczęto udoskonalać poprzez zastosowanie odpowiednich technik organizacyjnych, takich jak przygotowanie właściwego miejsca do głosowania, zastosowanie urny wybor-

¹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn, 1999, s. 80.

czej czy wreszcie wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących sposobu zachowania się wyborcy w lokalu wyborczym².

Uzyskanie czynnego prawa wyborczego przez poszczególne grupy społeczne, na przykład kobiety (warto zaznaczyć, że w niektórych państwach europejskich, np. w Szwajcarii uzyskały one prawa wyborcze dopiero w II połowie XX w., w Polsce odrodzonej prawo wyborcze przyznała kobietom ordynacja wyborcza do sejmu ustawodawczego z 1918 r.³), spowodowało, że wybory zaczęły uzyskiwać przymiot powszechności, wskutek czego wybierani w ich wyniku przedstawiciele odzwierciedlali preferencje polityczne niemal całego zbiorowego podmiotu suwerenności. Jednocześnie, na ustawodawcach krajowych zaczął ciążyć obowiązek stworzenia takich regulacji, które przez wprowadzone techniki głosowania zapewniłyby udział w wyborach jak najszerszej grupie wyborców. Wskazywano, że należy stosować różnorodne techniki organizacyjne związane z samym przeprowadzeniem wyborów, takie jak przeprowadzenie wyborów w dzień wolny od pracy, w ciągu dwóch dni, możliwość dowozu osób niepełnosprawnych do lokalu wyborczego. Ustawodawca został zatem zobowiązany do stworzenia realnej możliwości oddania głosu każdemu, komu dany system prawny gwarantuje czynne prawo wyborcze⁴. Działania takie składają się na ten element systemu wyborczego, który dziś określamy jako powszechność wyborów w aspekcie pozytywnym. Jednocześnie, coraz wyraźniej zaczęto akcentować potrzebę wprowadzenia takich metod głosowania, które nie wymagałyby udania się przez wyborcę osobiście do lokalu wyborczego. Techniki takie określono jako alternatywne, stwarzają one bowiem po stronie korzystającego z czynnego prawa wyborczego pewien wybór co do sposobu oddania głosu⁵. W systemach wyborczych, w których wprowadzono alternatywne sposoby głosowania, w pewnych przypadkach określonych zazwyczaj ustawowo, wyborcy bądź ich określona część mogą skorzystać z innego, alternatywnego sposobu głosowania niż osobiste udanie się do lokalu wyborczego⁶.

2. E-voting jako alternatywna procedura głosowania

Wśród alternatywnych procedur głosowania ustawodawstwa wyborcze wskazują zazwyczaj cztery procedury: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne oraz głosowanie przy wykorzystaniu mobilnej urny wy-

² *Ibidem*, s. 72–74.

³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 38.

⁴ *Ibidem*, s. 37.

⁵ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 13.

⁶ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 15.

borczej. Wskazuje się, że głównym celem tych procedur jest zapewnienie wyborcom możliwości oddania głosu bez konieczności udania się osobiście do lokalu wyborczego, co w efekcie prowadzi do ułatwienia w oddawaniu głosu⁷. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza dla tych grup wyborców, które z różnych powodów napotykają szczególne trudności w osobistym oddaniu głosu w dniu wyborów, na przykład dla chorych, niepełnosprawnych czy też przebywających poza miejscem zamieszkania.

Rozwój nowych technologii i elektronicznych środków komunikowania się pozwolił w początkach XXI wieku na stworzenie przez ustawodawców niektórych państw demokratycznych procedury wyborczej, która w założeniu skierowana miała być do wszystkich posiadających czynne prawo wyborcze, wprowadzając znaczne ułatwienia w procesie oddania głosu. W wielu państwach europejskich podjęto wówczas próby wprowadzenia głosowania elektronicznego (*electronic voting*, w skrócie *e-voting*).

Definicja głosowania elektronicznego jest stosunkowo szeroka, obejmuje ona bowiem zarówno głosowanie za pomocą urządzeń elektronicznych ustawionych w lokalach wyborczych, jak i poza lokalem wyborczym, za pomocą urządzenia wyborcy podłączonego do Internetu. Sięganie przez ustawodawcę do technik elektronicznych w procesie wyborów może przybrać w zasadzie trzy poziomy⁸, takie jak:

1. Wizualizacja wyników wyborów – systemy komputerowe są wykorzystywane jedynie w celu przedstawienia wyników wyborów, natomiast samo głosowanie przeprowadzane jest w sposób tradycyjny.
2. Głosowanie wspomagane elektronicznie – wyborcy oddają głosy w lokalu wyborczym za pomocą maszyn elektronicznych do głosowania (*voting machines*). Urządzenia takie wykorzystywane są na przykład w Estonii czy w Brazylii.
3. Głosowanie przez Internet – wyborcy oddają głosy za pomocą urządzenia elektronicznego podłączonego do Internetu z dowolnego miejsca, poza lokalem wyborczym.

Pierwsza ze wskazanych metod, odnosząca się do elektronicznej wizualizacji wyników wyborów, jest już w zasadzie stosowana powszechnie w większości państw demokratycznych, korzystających choć w minimalnym stopniu z nowych technologii w zakresie informatyki. W Polsce wykorzystuje się obecnie system informatyczny Wsparcie Organów Wyborczych⁹.

⁷ *Ibidem*, s. 19–23.

⁸ Zob. Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych przyjęte przez Zarząd Stowarzyszenia w dniu 10 stycznia 2007 r. (uchwała Zarządu ISOC Polska nr 2/2007), <http://www.isoc.org.pl/200701/wybory> [dostęp 20.05.2016].

⁹ Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa marzec 2016, http://pkw.gov.pl/337_Wydarzenia/1/9888_Informacja_o_dzialalnosci_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_i_Krajowego_Biura_Wyborczego_w_2015_r [dostęp 20.05.2016].

Druga ze wskazanych metod polega na głosowaniu przy użyciu maszyn do głosowania, tak zwanych *voting machines*, co ułatwia i znacznie skraca proces weryfikacji i liczenia głosów. Natomiast trzecia z nich – tak zwany *remote e-voting* polega na możliwości głosowania przez wyborcę przy zastosowaniu środków informatycznych¹⁰. Wskazuje się, że do alternatywnych metod głosowania zaliczyć można *e-voting* jedynie w ostatniej z przedstawionych wersji. Głosowanie z wykorzystaniem głosomatów stwarza bowiem po stronie wyborców konieczność udania się do lokalu wyborczego, nie spełnia zatem podstawowej funkcji, jaką przypisuje się metodom alternatywnym. Taką procedurę wyborczą przyjął na przykład ustawodawca Brazylii. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania na temat przyjętego tam modelu głosowania elektronicznego, zaznaczyć należy, że ustawodawcy brazylijskiemu w pierwszej kolejności przyświecał cel w postaci ułatwienia procesu przeprowadzania wyborów oraz liczenia głosów. Z uwagi bowiem na rozległość terytorialną oraz liczbę ludności, wybory w Brazylii są dużym przedsięwzięciem organizacyjno-logistycznym, a wprowadzenie maszyn elektronicznych do głosowania jest znacznym ułatwieniem dla organów państwowych odpowiedzialnych za proces wyborczy¹¹. Natomiast takie cele, jak zwiększenie frekwencji wyborczej, są w Brazylii osiągnane przez inne środki, na przykład wprowadzenie na poziomie konstytucyjnym instytucji przymusu wyborczego¹².

E-voting jest przejawem szeroko rozumianej demokracji elektronicznej, czyli rządów demokratycznych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Martin Hagen definiuje to pojęcie jako „każdy demokratyczny system polityczny, w którym używa się komputerów i sieci komputerowych do realizacji podstawowych funkcji procesu demokratycznego takich jak, informowanie i komunikacja, artykulacja i agregacja interesów oraz proces decyzyjny”¹³.

Nie tylko rosnąca popularność tej formy głosowania, ale także zagrożenia, jakie niesie ze sobą, zwłaszcza w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa głosowania, zostały dostrzeżone na forum międzynarodowym, w tym w pracach Rady Europy. W efekcie, w dniu 30 września 2004 r. Komitet Ministrów przyjął „Zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych, operacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”. Dokument ten, zawierający standardy w zakresie głosowania elektronicznego, zalecał państwom członkowskim, aby podjęły stosowne

¹⁰ B. Michalak, A. Sokala, *op. cit.*, s. 41.

¹¹ *Brazyliapioniereme-votingu?*, <http://www.computerworld.pl/news/83134/Brazylia.pionierem.e.votingu.html> [dostęp 14.05.2016].

¹² Zob. art. 14 Konstytucji Federacyjnej Republiki Brazylii z dnia 5 października 1988 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/brazylia.html> [dostęp 30.05.2016].

¹³ Za: M. Musiał-Karg, *E-voting jako nowa forma uczestnictwa obywateli w procesach wyborczych. Doświadczenia wybranych państw europejskich*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, Poznań 2010, s. 224.

działania w celu wdrażania standardów głosowania elektronicznego oraz za pośrednictwem Rady Europy dzieliły się z innymi państwami swoimi doświadczeniami związanymi z tą alternatywną procedurą głosowania¹⁴.

3. Głosowanie elektroniczne jako alternatywna procedura głosowania w Estonii

3.1. Rozwój instytucji e-votingu

Jednym z krajów europejskich, który zdecydował się na wprowadzenie *e-votingu* obok tradycyjnego głosowania w lokalu wyborczym, jest Estonia. Ustawodawca estoński od lat konsekwentnie rozwijał sektor usług administracji publicznej świadczonych drogą internetową (np. składanie zeznania podatkowego w formie elektronicznej), przeprowadzono także liczne kampanie mające na celu zachęcenie do korzystania z instrumentów e-demokracji¹⁵. Dzięki temu, w początkach XXI w. udało się stworzyć podwaliny systemu głosowania elektronicznego w wydaniu dzisiejszym.

Pierwsze wybory z wykorzystaniem elektronicznej metody głosowania odbyły się w Estonii w 2005 r. Były to wybory lokalne. Wyborca musiał dysponować odpowiednią kartą identyfikacyjną, którą stanowił dowód osobisty albo prawo jazdy wyposażone w odpowiedni mikroprocesor. Nadto, konieczny był specjalny czytnik, którego zakup wyborca dokonywał we własnym zakresie, oraz komputer z dostępem do Internetu. Twórcy systemu pierwszego głosowania elektronicznego w Estonii nie dostosowali natomiast systemu informatycznego, w którym oddawano głos do każdej z możliwych przeglądarek internetowych, w związku z czym wyborca musiał zainstalować na swoim komputerze przeglądarkę *Internet Explorer*¹⁶.

Podczas wyborów w 2005 roku z elektronicznej formy oddania głosu skorzystało zaledwie 1,9% wszystkich głosujących. Liczba ta jednak sukcesywnie wzrastała. W 2007 r. podczas wyborów parlamentarnych z tej formy skorzystało już 5,5% wyborców, w 2009 r. – 14,7%, wówczas też zwiększono czas głosowania elektronicznego z dotychczasowych trzech do siedmiu dni. W kolejnych latach liczba głosujących przez Internet wzrastała, aż do poziomu 30,5% spośród wszystkich głosujących w wyborach do parlamentu w 2015 r.¹⁷

¹⁴ Za: K. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26–27 marca 2007*, Rzeszów 2007, s. 34.

¹⁵ J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 58.

¹⁶ R. Balicki, *E-voting przyszłość demokracji?*, CBKE e-biuletyn, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34346/E-voting.pdf> [dostęp 20.05.2016].

¹⁷ <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>, tłum. własne [dostęp 20.05.2016].

W 2012 r. utworzono w Estonii Komitet Głosowania Elektronicznego, który obecnie jest odpowiedzialny za przeprowadzenie głosowania w tej formie, natomiast kompetencje w zakresie czuwania nad prawidłowością wyborów nadal pozostawiono Państwowemu Komitetowi Wyborczemu¹⁸.

Głosowanie elektroniczne, jako alternatywna procedura wyborcza obok głosowania tradycyjnego, wykorzystywane jest obecnie niemal w każdych wyborach bezpośrednich w Estonii (parlamentarnych, lokalnych, do Parlamentu Europejskiego). Wybór Prezydenta w Estonii odbywa się natomiast nie w wyborach powszechnych, ale za pośrednictwem *Riigikogu*, czyli Parlamentu¹⁹. Z uwagi na to, że rozwiązania proceduralne w zakresie instytucji *e-votingu* wyglądają analogicznie niezależnie od rodzaju przeprowadzanych wyborów, autorka ograniczy się do przedstawienia ogólnych reguł stosowanych podczas głosowania elektronicznego.

3.2. Przebieg głosowania elektronicznego w Estonii

W pierwszej kolejności, wyborca, który chce oddać głos z poziomu swojego osobistego komputera, musi ściągnąć odpowiednią aplikację, która szyfruje jego głos, zapewniając w ten sposób anonimowość. Po oddaniu głosu wyborca potwierdza go podpisem cyfrowym. Ustawodawca estoński wprowadził trzy sposoby potwierdzania głosu za pomocą tego podpisu. Wyborca może skorzystać z kart identyfikacyjnych (*ID card*), które są odpowiednikiem dowodów osobistych nowej generacji, wyposażonych w specjalny kod PIN. W tym celu musi on posiadać odpowiednik czytnik karty ID oraz komputer osobisty z pobranym oprogramowaniem. Ten sposób jako jedyny możliwy został zastosowany podczas pierwszych wyborów z wykorzystaniem procedury *e-votingu* w 2005 r. Wyborca umieszcza swój dowód w czytniku, otwiera stronę internetową, za pośrednictwem której odbywa się głosowanie, pobiera i otwiera odpowiednią aplikację, a następnie jest identyfikowany przez system poprzez wprowadzenie kodu PIN 1. Kolejnym krokiem jest oddanie głosu i potwierdzenie go za pomocą specjalnego kodu PIN 2. Na zakończenie wyborca otrzymuje informację, czy jego głos został oddany poprawnie.

Drugim ze sposobów jest głosowanie za pomocą dokumentu elektronicznego, który umożliwia identyfikację wyborcy i posłużenie się podpisem elektronicznym. Dokument ten przypomina w zasadzie dowód osobisty, ale nie zawiera zdjęcia posiadacza oraz może być wykorzystywany jedynie za pośrednictwem Internetu. Sama procedura potwierdzania głosu wygląda natomiast analogicznie jak przy wykorzystaniu dowodu osobistego.

Stosunkowo nowym sposobem głosowania za pośrednictwem Internetu, wykorzystanym po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych w 2011 r., jest głosowanie za po-

¹⁸ <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/#principles>, tłum. własne [dostęp 20.05.2016].

¹⁹ Zob. § 79 Konstytucji Republiki Estonii, <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html#V>, tłum. własne [dostęp 20.05.2016].

mocą komputera podłączonego do Internetu oraz telefonu komórkowego wyposażonego w specjalną kartę Sim (*Mobile-ID card*). Nie udało się do tej pory wprowadzić możliwości głosowania za pomocą samego telefonu komórkowego, procedura wciąż wymaga na pewnym etapie dostępu do komputera.

Głosowanie elektroniczne odbywa się w ciągu 7 dni, począwszy od dziesiątego do czwartego dnia przed dniem wyborów. Cztery dni pozostałe do dnia wyborów pozwalają na wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości w zakresie oddanych głosów, na przykład głosów oddanych dwukrotnie. Nadto, w celu zapobiegania nadużyciom i umożliwienia wyborcom wyrażenia ich woli w sposób prawidłowy, rozwiązania w zakresie estońskiego *e-votingu* pozwalają anulować głos oddany w sposób elektroniczny i zagłosować повторно w ciągu przewidzianego okresu siedmiodniowego albo udać się w dniu wyborów do lokalu wyborczego i oddać głos w sposób tradycyjny. Wówczas informacja taka przesyłana jest do Komitetu Głosowania Elektronicznego, a głos wyborcy oddany w sposób elektroniczny ulega anulowaniu.

W dzień wyborów w porze wieczornej, przed zapoznaniem się z wynikami wyborów, system informatyczny oddziela oddany głos od podpisu wyborcy. W związku z tym zliczeniu podlegają już głosy nieopatrzone danymi wyborców, dzięki czemu zachowana jest wymagana anonimowość²⁰.

Analizując dane dotyczące liczby wyborców decydujących się na oddanie swojego głosu w formie elektronicznej (jak już wskazywałam powyżej 30,5% spośród wszystkich głosujących podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w 2015 r.), można sformułować wniosek, że możliwość uczestniczenia w procesie wyborczym bez konieczności udania się do lokalu wyborczego cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Nie brakuje jednocześnie przeciwników tej alternatywnej metody, którzy przede wszystkim wskazują na zagrożenia bezpieczeństwa i możliwość licznych nadużyć. Głosy krytyczne pojawiają się zwłaszcza wśród specjalistów od bezpieczeństwa komputerowego. Wskazuje się także, że twórcy systemu głosowania elektronicznego chcą przekonać partie polityczne, aby nie kwestionowały wyników wyborów elektronicznych. Organizacje międzynarodowe broniące praw człowieka podkreślają, że wybory estońskie powinny być przeprowadzone w sposób transparentny, a w tym celu władze krajowe mają obowiązek dostarczenia ekspertyz technicznych potwierdzających sprawność i niezawodność systemów obsługujących wybory elektroniczne²¹.

²⁰ <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/#principles>, tłum. własne [dostęp 20.05.2016].

²¹ R. Balicki, A. Preisner, *e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *op. cit.*, s. 70–71.

3.3. Wpływ wprowadzenia instytucji głosowania elektronicznego w Estonii na frekwencję wyborczą

Pojawia się pytanie, dlaczego ustawodawca estoński pomimo wskazywanych zagrożeń zdecydował się na wprowadzenie głosowania w formie elektronicznej jako alternatywnej procedury wyborczej. W Estonii istniały już wcześniej inne alternatywne metody głosowania, zawsze były one jednak kierowane tylko do określonej grupy wyborców. Obywatele przebywający za granicami kraju mają możliwość głosowania korespondencyjnego, z kolei wyborcy, którzy na przykład z powodu stanu zdrowia nie mogą udać się do lokalu wyborczego, mogą oddać głos za pomocą mobilnej urny wyborczej. Głosowanie w formie elektronicznej miało natomiast wprowadzić swoistą nowość, dzięki której wszyscy wyborcy, a nie tylko ich określona ze względu na daną cechę grupa, mogą wziąć czynny udział w wyborach z dowolnego miejsca na świecie²². Wprowadzenie *e-votingu* jako jednego z przejawów demokracji elektronicznej spełniać miało jej podstawowe założenie: umocnienie społeczeństwa obywatelskiego przez zwiększenie frekwencji wyborczej. Wydawało się, że *e-voting* przez ułatwienie głosowania, zwiększenie jego dostępności dla chorych, leniwych, przebywających w dniu głosowania poza miejscem zamieszkania, zwiększenie liczby godzin przeznaczonych na głosowanie stanowić będzie znaczne udogodnienie dla potencjalnych wyborców, którzy chętniej i liczniej zdecydują się na oddanie głosu. Czy ustawodawcy estońskiemu udało się osiągnąć ten cel? Po niemal 11 latach funkcjonowania w Estonii instytucji *e-votingu*, na podstawie danych dotyczących frekwencji wyborczej w poszczególnych latach, wyciągnąć można pewne wnioski. Porównując liczbę biorących udział w wyborach parlamentarnych na przestrzeni lat 2007–2015, dostrzec można jedynie minimalny wzrost frekwencji (61,9% w 2007 r., 63,5% w 2011 r., 64,2% w 2015 r.). Zatem mimo wzrostu zainteresowania głosowaniem w formie elektronicznej (z 5,5% wszystkich głosujących w 2007 r. do 30,5% w 2015 r.), nie przełożyło się to bezpośrednio na wzrost liczby ogółem biorących udział w głosowaniu. Jeżeli chodzi o wybory lokalne, frekwencja w roku 2005 wyniosła 47,4% ogółem uprawnionych do głosowania, a w wyborach w roku 2013 58%; w wyborach do Parlamentu Europejskiego odnotowano natomiast spadek frekwencji z 43,9% w roku 2009 do 36,5% w 2014²³. Okazało się zatem, że *e-voting* cieszy się rosnącą popularnością, ale wśród tej grupy wyborców, która dotychczas już i tak brała udział w głosowaniu drogą tradycyjną. Natomiast same czynniki wpływające na wzrost frekwencji wyborczej są znacznie bardziej złożone niż tylko wprowadzenie nowej formy głosowania²⁴. Mimo to Estończycy z dumą podkreślają fakt, że są jednym z wiodących państw, jeśli chodzi

²² J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 59–60.

²³ <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics/>, tłum. własne [dostęp 23.05.2016].

²⁴ J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 60.

o rozwój nowych technologii w administracji i komunikowaniu się obywateli z państwem. Administracja publiczna oferuje obecnie takie udogodnienia, jak podpis elektroniczny, składanie zeznań podatkowych przez Internet, recepty wystawiane *on-line* czy wreszcie wybory elektroniczne. Wzrost zainteresowania elektronicznymi metodami udziału w życiu społecznym potwierdza fakt, że Estończycy podchodzą do nich w sposób ufny, chętnie korzystając z udogodnień nowych technologii oferowanych przez ustawodawcę. Już 95% podatników wypełnia deklarację podatkową przez Internet, natomiast z elektronicznej formy głosowania skorzystał niemal co trzeci wyborca²⁵.

4. Możliwość wprowadzenia instytucji e-votingu do polskiego systemu wyborczego

4.1. Debata publiczna nad dopuszczalnością głosowania elektronicznego

Wprowadzenie przez niektóre kraje europejskie *e-votingu* jako alternatywnej procedury głosowania zrodziło pytanie, czy ustawodawca polski także może wprowadzić tę formę głosowania do systemu wyborczego. Koncepcje takie pojawiały się już w latach 90. XX w., natomiast konkretne rozważania podjęto przy okazji rozpoczęcia wdrażania planów związanych z wprowadzaniem nowych technologii do usług świadczonych przez administrację publiczną oraz stworzenia podpisu elektronicznego. Głosy dotyczące wprowadzenia głosowania elektronicznego do polskiego systemu wyborczego podnoszone były przy okazji kolejnych wyborów, czy to parlamentarnych, czy prezydenckich czy lokalnych. W 2002 r. podczas wyborów samorządowych zastosowano system, który miał za zadanie wprowadzenie ułatwień w zakresie wpisywania i przesyłania głosów między komisjami wyborczymi. Z uwagi jednak na błąd systemu powstały po stronie wykonawcy, przy ustalaniu wyników wyborów pojawiły się liczne nieprawidłowości, co zarówno w odczuciu społecznym, jak i rządzących wpłynęło negatywnie na postrzeganie narzędzi elektronicznych w procesie wyborczym. Jednakże już w 2005 r. w wyborach parlamentarnych i prezydenckich z powodzeniem wykorzystano system informatyczny „Platforma wyborcza”, który wspomagał liczenie głosów²⁶.

Jednocześnie, sam temat *e-votingu* stał się przedmiotem debaty publicznej na większą skalę w 2008 r., dyskusja nad tym rozwiązaniem nadal jednak miała charakter bardzo ogólnikowy. Zapowiadano, że procedura ta powinna być skierowana do wszystkich Polaków, a nie jedynie do określonej grupy wyborców. Ekspertcy wskazywali jednak na

²⁵ http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_slovak_a5_web.pdf, tłum. własne [dostęp 23.05.2016].

²⁶ J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 124–125.

liczne utrudnienia natury organizacyjnej i technologicznej. Nadto, zwracano uwagę na fakt wykluczenia internetowego. Okazało się bowiem, że wciąż duża grupa gospodarstw domowych, zwłaszcza zamieszkiwanych przez osoby starsze, nie ma dostępu do Internetu. Pomimo zapowiadanych kompleksowych badań nad procedurą *e-votingu* i powołaniem specjalnego zespołu w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, do tej pory nie przygotowano jednak żadnego projektu ustawy dotyczącego głosowania elektronicznego, a *e-voting* stał się jedynie hasłem wykorzystywanym w rozgrywkach politycznych²⁷. Mając na uwadze doświadczenia estońskie, autorka chciałaby natomiast zastanowić się nad możliwością wprowadzenia *e-votingu* jako alternatywnej procedury głosowania do polskiego prawa wyborczego.

4.2. Dopuszczalność głosowania elektronicznego w świetle konstytucyjnych wymogów wyborczych

W pierwszej kolejności, pod rozważania poddać należy dopuszczalność wprowadzenia głosowania elektronicznego z punktu widzenia konstytucyjnych wymogów wyborczych. Analiza rozwiązań przyjętych na gruncie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁸ pozwala na wyciągnięcie wniosku, że każde z przeprowadzanych wyborów mają trzy wspólne cechy: powinny być one powszechne, bezpośrednie i przeprowadzane w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2).

Zasada powszechności określa krąg wyborców, którym przysługuje prawo wyborcze. Zakłada ona, że wszelkie ograniczenia praw wyborczych mogą mieć jedynie charakter naturalny, a nie polityczny²⁹. Zasada ta rozumiana jest zazwyczaj w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. W znaczeniu pozytywnym, prawo do czynnego prawa wyborczego jest gwarantowane każdemu wyborcy, z kolei aspekt negatywny tej zasady oznacza zakaz pozbawiania lub ograniczania tego prawa³⁰. Podkreśla się, że powszechność wyborów jest jednym z elementów koniecznych do uznania wyborów za wolne i demokratyczne³¹.

Ustawa zasadnicza, wychodząc naprzeciw tej zasadzie, zawiera w art. 62 zespół przesłanek, których spełnienie pozwala na korzystanie z czynnego prawa wyborczego. Należą do nich: posiadanie obywatelstwa polskiego (wyjątek stanowią wybory do Parlamentu Europejskiego, które przyznane jest także obywatelom innych państw Unii stale zamiesz-

²⁷ *Ibidem*, s. 123–135.

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 148–149.

³⁰ M. Chmaj, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 37.

³¹ M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 189.

kującym w naszym kraju)³²; ukończenie 18. roku życia najpóźniej w dniu głosowania; posiadanie pełni praw publicznych; posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych.

Jednocześnie wskazuje się, w celu nadania tej zasadzie realnego znaczenia, ustawodawca przez ustanowienie odpowiednich instytucji i procedur powinien stworzyć gwarancje faktycznej możliwości oddania głosu. W literaturze³³ wskazuje się na kilka takich rozwiązań, które znajdują swój normatywny wyraz zarówno w przepisach konstytucyjnych, jak i w kodeksie wyborczym³⁴. Po pierwsze, należy do nich konstytucyjny nakaz ustanawiania wyborów na dzień wolny od pracy. Jednocześnie w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do wyborów parlamentarnych, głosowanie powinno trwać jeden dzień³⁵.

Powszechność czynnego prawa wyborczego gwarantować mają także zasady tworzenia obwodów głosowania, ustalające wielkość obwodów. Rozwiązanie takie ma na celu ułatwienie oddania głosu przez dostosowanie granic obwodów do położenia geograficznego i systemu komunikacji danej miejscowości.

Po trzecie, ustawodawca przewidział możliwość dokonania na wniosek wyborcy uzupełnienia spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania albo w której czasowo przebywa. Co więcej, uzupełnienie możliwe jest także już w dniu głosowania, dokonuje tego wówczas obwodowa komisja wyborcza (art. 51 § 2 k.w.). Wyborca ma także możliwość głosowania poza miejscem swojego zamieszkania na podstawie pobranego w urzędzie swojej gminy zaświadczenia o prawie do głosowania (art. 32 k.w.).

Faktycznemu zagwarantowaniu powszechności wyborów w ocenie autorki służą także alternatywne procedury głosowania. *E-voting*, jako jedna z nich, sprzyja upowszechnieniu czynnego prawa wyborczego wśród osób chorych, mających trudności z poruszaniem się, ale także leniwych, przebywających w dniu głosowaniu poza miejscem zamieszkania i niedopisanych do spisu wyborców gdzie indziej. Zapewnienie możliwości oddania głosu z poziomu komputera osobistego jest niewątpliwie atrakcyjną formą głosowania zwłaszcza dla ludzi młodych, spędzających wiele godzin przed ekranem komputera. *E-voting* w ocenie autorki ocenić należy jako kolejne rozwiązanie, które przyjęte przez ustawodawcę przyczyniłoby się do wzmocnienia zasady powszechności wyborów w jej aspekcie pozytywnym. Wprowadza bowiem znaczne ułatwienie dla wyborców, umożliwiając oddanie głosu bez konieczności udania się do lokalu wyborczego. Jednocześnie przyjęcie należy stanowisko, że instytucja głosowania elektronicznego nie stoi w sprzeczności z zasadą powszechności wyborów w aspekcie negatywnym.

³² Zob. Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04.

³³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 151.

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

³⁵ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11.

Przyjmując nawet, że wciąż wiele gospodarstw domowych w Polsce nie ma stałego dostępu do Internetu, należy podkreślić, że *e-voting* stanowi procedurę alternatywną, która występuje obok tradycyjnej metody głosowania. Wprowadzenie możliwości oddania głosu przez Internet nie spowodowałoby przecież zaprzestania działalności punktów wyborczych i możliwości oddania w nich głosu na karcie papierowej.

Drugą z konstytucyjnych zasad wyborczych, która w ocenie przeciwników głosowania elektronicznego stoi w sprzeczności z tą instytucją, jest zasada bezpośredniości wyborów. Oznacza ona, że wyborca decyduje bezpośrednio o składzie organu przedstawicielskiego, oddając głos na osobę lub osoby, które mają zostać wybrane. W aspekcie negatywnym natomiast, wybory nie mogą być organizowane na zasadzie wielostopniowości, czyli pośredniości³⁶. Wybory bezpośrednie są zatem określane mianem jedno-stopniowych.

W doktrynie prawa konstytucyjnego, oprócz znaczenia wskazanego powyżej, wskazuje się, że bezpośredniość odnosi się do jeszcze dwóch aspektów. Po pierwsze oznacza, że wyborca udaje się osobiście i samodzielnie do lokalu wyborczego i tam oddaje swój głos, a nadto, że wybory bezpośrednie są wyborami imiennymi, w których głosuje się na znaną z imienia i nazwiska osobę. Przez lata przyjmowano, że akt wyborczy wymaga udania się do lokalu wyborczego, bezpośredniość wyborów była zatem ściśle powiązana z jego osobistością³⁷. Należy jednak zauważyć, że w 2011 r., wprowadzając nowy kodeks wyborczy k.w., ustawodawca polski zdecydował się na odejście od takiego rozumienia zasady bezpośredniości, wprowadzając do polskiego systemu wyborczego dwie alternatywne procedury wyborcze: głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika. Głosowanie przez pełnomocnika przewidziane zostało dla wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat (art. 54 k.w.). Z kolei na gruncie obecnie obowiązującego art. 53a k.w. każdy z wyborców ma możliwość, po dopełnieniu odpowiedniej procedury określonej w przepisach następnym, głosowania za pośrednictwem poczty. W związku z tym należy uznać, że obecnie zasada powszechności nie oznacza istnienia wymogu głosowania osobistego. Taki pogląd wyrażany jest obecnie w literaturze przedmiotu³⁸. Przełamanie przez ustawodawcę tradycyjnego rozumienia pojęcia bezpośredniości wyborów i niewiązanie jej z osobistością głosowania potwierdzona została przez Trybunał Konstytucyjny³⁹. W ocenie Trybunału, głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatyw-

³⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, s 154.

³⁷ J. Szymanek, *E-voting w świetle przepisów Konstytucji RP*, <http://www.marketingpolityczny.org/e-voting-w-swietle-przepisow-konstytucji-rp/#.V0L6JmfwEdV> [dostęp 23.05.2016].

³⁸ Zob. J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, wyd. 8 poszerzone i uaktualnione, Przemysł–Rzeszów 2010, s. 105.

³⁹ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 roku, K 9/11.

nych metod głosowania, a tym samym stanowi dodatkową gwarancję skorzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego. Ułatwia oddanie głosu osobom niepełnosprawnym czy też w podeszłym wieku. Trybunał podkreślił, że głosowanie przez pełnomocnika jest zgodne z zasadą bezpośredniości głosowania, która nie rodzi obowiązku głosowania osobistego. Podobnie TK odniósł się do głosowania korespondencyjnego, wskazując, że jako alternatywna forma głosowania, sprzyja ono powszechności wyborów i nie stoi w sprzeczności z zasadą bezpośredniości. Zasadzie tej zostało nadane zatem nowe znaczenie, a zachowanie konstytucyjnego wymogu wyborów bezpośrednich nie stwarza po stronie wyborcy konieczności osobistego udania się do lokalu wyborczego. W świetle tak rozumianej bezpośredniości, także głosowanie elektroniczne, dokonywane z dowolnego punktu na świecie za pomocą komputera osobistego podłączonego do Internetu, nie stoi jej na przeszkodzie. Należy zatem uznać dopuszczalność *e-votingu* w świetle drugiej z konstytucyjnych zasad wyborczych.

Najwięcej kontrowersji budzi natomiast możliwość wprowadzenia głosowania internetowego w świetle tajności głosowania. Zasada ta dotyczy samego aktu głosowania i została wprowadzona w celu zapewnienia wyborcy swobody przy oddawaniu głosu⁴⁰. Tajność głosowania gwarantowana jest przez stworzenie warunków umożliwiających nieskrępowane oddanie głosu⁴¹.

W świetle tak rozumianej zasady tajności, decydując się na wprowadzenie instytucji *e-votingu*, ustawodawca polski musiałby zadbać również o stworzenie zorganizowanego systemu odpowiednich zabezpieczeń technicznych, zapewniających bezpieczeństwo wyborów oraz zapobiegających możliwości przypisania głosu do konkretnego wyborcy. Doświadczenia estońskie pokazują, że odpowiednie systemy informatyczne umożliwiają realizację tych założeń. Ich wprowadzenie wiąże się jednak z koniecznością poniesienia znacznych kosztów. Nadto, nie można zapominać, że rozwój nowoczesnych technologii niesie ze sobą także powstawanie coraz to nowych form przestępczości w cyberprzestrzeni, a *e-voting* stwarza na tym tle pole do nadużyć. Nie wystarczy zatem samo wprowadzenie systemu obsługującego głosowanie elektroniczne, ale konieczne jest jego stałe ulepszanie i każdorazowe zapewnienie bezpieczeństwa wolnych od nadużyć wyborów.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 96 konstytucji Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz LEX nr 8778.

⁴¹ W. Skrzydło (red.), E. Gdulewicz, M. Granat, G. Koksanowicz, W. Kręcisz, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, P. Sadowski, J. Sobczak, W. Zakrzewski, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 208.

5. Zakończenie

Możliwość wprowadzenia instytucji *e-votingu* w Polsce nie stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi wymogami wyborczymi. Przeciwnie – w ocenie autorki – ta alternatywna forma głosowania przyczynia się do wzmocnienia zasady powszechności wyborów, nadając jej realny wymiar praktyczny. Co prawda, trudno przesądzić jednoznacznie, że wprowadzenie możliwości głosowania przez Internet wpłynęłoby na zwiększenie frekwencji wyborczej, zwłaszcza mając na uwadze doświadczenia estońskie w tej kwestii. Niewątpliwie jednak możliwość głosowania bez konieczności wychodzenia z domu lub też dopełniania procedur związanych z dopisaniem do spisu wyborców czyni *e-voting* atrakcyjną metodą wyborczą, zwłaszcza dla zwolenników nowych technologii i załatwiania spraw drogą internetową. Przyczynia się także do rozwoju demokracji elektronicznej i w efekcie wzmocnienia struktur społeczeństwa obywatelskiego. Zapewnienie dodatkowej formy głosowania zwiększa dostępność do procedur demokratycznych nie tylko dla chorych czy niepełnosprawnych, ale wszystkich, którzy niezależnie od przyczyny, nie udawali się do tej pory do lokalu wyborczego. Nadto, oprócz ułatwień po stronie obywateli, wskazać należy także na udogodnienia dla władzy w procesie liczenia głosów, który odbywa się automatycznie, a nie ręcznie. Z drugiej strony, nie można zapominać o problemach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa tej formy wyborów. W przypadku wprowadzenia *e-votingu* jako alternatywnej formy głosowania, przed ustawodawcą polskim stoi jednak wiele wyzwań. Najważniejsze z nich to zapewnienie bezpieczeństwa głosowania elektronicznego z połączeniem tajności aktu wyborczego. System obsługujący głosowanie elektroniczne ma zatem do spełnienia podwójną rolę: z jednej strony musi rozpoznać, czy logujący się jest uprawniony do głosowania i zapobiegać kilkukrotnemu liczeniu głosu tego samego wyborcy, z drugiej strony zaś ma gwarantować tajność głosowania, czyli uniemożliwić w efekcie końcowym rozpoznanie, kto oddał dany głos. Stworzenie systemu zapewniającego realizację tych zasad pociąga za sobą znaczne koszty dla budżetu państwa, co podkreślają przeciwnicy *e-votingu*. Nie należy zapominać jednak, że w aspekcie finansowym głosowanie elektroniczne minimalizuje koszty utrzymania komisji wyborczych, gdyż głosy oddane przez Internet liczone są automatycznie przez system, a nie ręcznie. Głosowanie elektroniczne, jako alternatywna metoda głosowania, ma wiele plusów. W obliczu dynamicznego rozwoju Internetu i usług świadczonych drogą elektroniczną, wprowadzenie *e-votingu* wydaje się jedynie kwestią czasu. Po stronie ustawodawcy polskiego należy zatem sformułować postulat podjęcia prac nad informatyzacją procesu wyborczego, który przy zapewnieniu odpowiednich procedur bezpieczeństwa przyczyni się do zwiększenia dostępności do procedur demokratycznych.

E-voting as an alternative voting procedure in Estonia – opportunities and risks

Abstract: Electronic voting, also known as a e-voting, in general consists of two main types: voting with the electronic voting machines located at polling station and remote e-voting via Internet. The second type is an example of alternative voting procedures. It enables voters to vote via computers, using the Internet so that they do not have to go to the polling station anymore. In that way, e-voting provides improved accessibility not only for disabled voters, but for anyone who want to vote from home. What is more, it is easier and faster to count votes by the electronic system than manually. On the other hand, opponents of e-voting emphasise the disadvantages of this alternative procedures. First of all, they underline that it is expensive to introduce. Then, it can causes the electoral fraud and what is more important, it does not guarantee proper level of security.

Estonia is one of the European country which decided to mandate electronic voting. It is available for all citizens. In Poland, for several years this issue has been under public discussion. The author of this article tries to analyse the influence of electronic voting on voter turnout. Basing on the analysis, the author makes a conclusion that unfortunately implementation of alternative voting procedures is not enough to increase the voter turnout.

On the other hand, electronic voting is compliant with constitutional rules and it facilitates the access to democratic procedures.

Keywords: election laws; alternative voting procedures; electronic voting; Estonia; voter turnout; ballot; universal suffrage; direct suffrage

Słowa kluczowe: prawo wyborcze; alternatywne procedury wyborcze; głosowanie elektroniczne; Estonia; frekwencja wyborcza; tajność głosowania; wybory powszechne; wybory bezpośrednie

