

Referendum w obliczu głosowania za pośrednictwem Internetu – doświadczenia Estonii, Norwegii i Szwajcarii

1. Zagadnienia wstępne

Instytucja referendum w polskiej praktyce politycznej, a co za tym idzie i konstytucyjnej, w ostatnich latach nabiera znaczenia. W kampanii prezydenckiej z 2015 r. w przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego z inicjatywy ówczesnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego upatruje się wręcz jednego z powodów porażki wyborczej tego kandydata. Już choćby to świadczy o potencjale referendum, który jest różny w zależności od tego, z jakim typem tej instytucji mamy do czynienia.

Na podstawie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ (dalej także: Konstytucja RP) można wyróżnić kilka rodzajów referendów:

- ogólnokrajowe referendum fakultatywne w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP);
- ogólnokrajowe referendum fakultatywne w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 98 ust. 3 Konstytucji RP);
- ogólnokrajowe referendum fakultatywne w sprawie zmiany Konstytucji (art. 235);
- referendum lokalne (art. 170 Konstytucji RP).

Niniejsze opracowanie nie ma jednak na celu przybliżenia poszczególnych rodzajów referendów, sposobów ich przeprowadzania, legitymacji do udziału w referendum czy ustalania ich wyników – te elementy były już niejednokrotnie przedmiotem analiz przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego². Jego celem jest jednak przybliżenie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

² Zob. np. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001; *idem*, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007; A. Kulig, B. Naleziński, *Referendum w systemie ustrojowym Polski*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5; P. Sarnecki, *Ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3. Zob. także:

problematyki wykorzystania Internetu i technicznych środków pozwalających na korzystanie z jego funkcjonalności do udziału w referendum. Za podstawę rozważań posłużą rozwiązania przyjęte w trzech wybranych państwach europejskich: Estonii, Norwegii i Szwajcarii.

Z punktu widzenia samej techniki głosowania, udział w referendum w zasadzie nie różni się niczym od udziału w wyborach powszechnych. Poszukując zatem rozwiązań dotyczących możliwości głosowania w referendum z wykorzystaniem publicznej sieci teleinformatycznej, można sięgnąć do doświadczeń tych państw, które prowadziły próby i-głosowania³.

M. Podolak, *Referendum w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Łódź 2010, s. 167 i n.; K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *op. cit.*, s. 149 i n.; M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Wybory i referendum lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010; L. Owczarek, *Referendum w systemie prawnoustrojowym Polski*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2010, nr 1.

³ Pod pojęciem „elektroniczne głosowanie” (*e-voting*, dalej także e-głosowanie) rozumie się zwykle sam akt oddawania głosu za pomocą różnego rodzaju cyfrowych urządzeń. W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, Rec (2004)11 zdefiniowano e-głosowanie jako e-wybory lub e-referendum, w których wykorzystuje się urządzenia elektroniczne co najmniej na jednym etapie, np. podczas procesu składania głosu. W literaturze najczęściej przyjmuje się klasyfikację głosowania elektronicznego zaproponowaną przez Internet Society Poland, tj.:

1) **Elektroniczna wizualizacja wyników wyborów**, w których systemy komputerowe pełnią rolę pomocniczą przy graficznej prezentacji wyników wyborów przeprowadzonych tradycyjnie. Takie zastosowanie nowoczesnej elektroniki nie budzi żadnych kontrowersji i nie stanowi przedmiotu dyskusji. Jest wyznikiem postępu technologicznego i nie ma żadnego wpływu na przebieg czy ważność wyborów.

2) **Głosowanie wspomagane elektronicznie**, w którym systemy komputerowe są głównym narzędziem służącym do przyjmowania i zliczania głosów. Głosy są oddawane przez wyborców osobiście w lokalach wyborczych na dedykowanych komputerach wyborczych (tzw. *voting machines*). System taki jest obecnie stosowany w kilku państwach europejskich oraz na pozostałych kontynentach w różnego rodzaju wyborach (np. w Australii, Belgii, Brazylii, Holandii, Japonii, Rosji).

3) **Głosowanie za pośrednictwem Internetu** (dalej także i-głosowanie, *i-voting*). W takim systemie głosy są oddawane zdalnie z dowolnej lokalizacji za pośrednictwem Internetu, a ich przyjmowaniem i zliczaniem zajmuje się centralny komputerowy system wyborczy (stosowane np. w Estonii).

Dopuszczalny jest także podział, który wyróżnia elektroniczne głosowanie oraz głosowanie internetowe. Pierwsze pojęcie obejmuje wszystkie omawiane sposoby elektronicznego głosowania. Natomiast głosowanie internetowe dzieli się na głosowanie w lokalu wyborczym, podczas którego wykorzystuje się Internet, np. do przesyłania głosów składanych w elektronicznych urnach wyborczych (*Internet Voting at the Polling Place*), oraz na i-głosowanie zdalne, poza lokalem wyborczym (*Remote Internet Voting*). Podział ten stosuję w dalszych rozważaniach. Szerzej zob.: R.M. Alvares, T.E. Hall, *Electronic Elections, The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton 2008, Rada Europy, *E-voting Handbook*, Strasburg 2010, Internet Society Poland, *Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*, Warszawa 2007, M. Musiał-Karg, *E-voting jako nowa forma uczestnictwa obywateli w procesach wyborczych*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, Poznań 2010. Powyższe podają za: J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 135–136.

2. I-głosowanie w Estonii

Najbardziej znany i ciągle rozwijany system służący do głosowania elektronicznego został stworzony w Estonii. Związane jest to z kompleksowym podejściem władz tego państwa do kwestii informatyzacji funkcjonowania państwa. Prace nad wprowadzeniem i-głosowania rozpoczęto w 2001 r., zaś pierwsze takie głosowanie planowano przeprowadzić już rok później w wyborach samorządowych⁴. Ostatecznie odbyło się ono w styczniu 2005 r. Następnie w październiku 2005 r. przeprowadzono wybory samorządowe z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Możliwość ta dotyczyła jedynie stolicy Estonii. Kolejne głosowanie, tym razem już w wyborach państwowych – do parlamentu, odbyło się w marcu 2007 r. Następne zaś były wybory do Parlamentu Europejskiego, które miały miejsce w 2009 r. Kolejnymi wyborami, w których umożliwiono głosowanie przez Internet, były ponownie wybory parlamentarne, które odbyły się w 2011 r.⁵ Także w wyborach samorządowych w 2013 r., do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. oraz parlamentarnych w 2015 r. z coraz większym powodzeniem zastosowano i-głosowanie. Głosowanie internetowe jest zawsze poprzedzone wstępnym głosowaniem próbnym. Jest ono o tyle istotne, że pozwala ujawnić ewentualne błędy czy przeszkody w głosowaniu⁶. Nie odnotowano natomiast przypadków wykorzystania głosowania internetowego w referendum czy to lokalnym, czy ogólnokrajowym.

Internetowe głosowanie w Estonii poprzedziły liczne zmiany legislacyjne⁷, a w ich konsekwencji wprowadzono ID-card. Jest to dokument służący zarówno do identyfikacji obywateli, jak i rezydentów mieszkających na terytorium opisywanego państwa. Zawiera on dwie warstwy: graficzną oraz elektroniczną. Posiadanie tego dokumentu jest obowiązkowe⁸. Warstwa elektroniczna zapewnia bezpieczną weryfikację tożsamości oraz

⁴ Szerzej: J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 144 i n.

⁵ Wylizczenie za S. Meagher, *When personal computers are transformed into ballot boxes: how Internet elections in Estonia comply with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights*, „The American University International Law Review” 2007, nr 2, s. 354–355.

⁶ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Estonia Parliamentary Elections 6 march 2011*, Warszawa 2011, s. 10.

⁷ Ustawa o wyborach samorządowych została przyjęta przez parlament 27 marca 2002 r., a weszła w życie dnia 6 maja 2002 r. (RT I 2002, 36, 220). Ustawa o referendum została przyjęta 13 marca 2002 r., w życie weszła zaś dnia 6 kwietnia 2002 r. (RT I 2002, 30, 176). Ustawa o wyborach do *Riigikogu* została przyjęta 12 czerwca 2002 r., zaś w życie weszła dnia 18 lipca 2002 r. Najpóźniej została przyjęta ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uczyniono to 18 grudnia 2002 r., w życie weszła w styczniu 2003 r. (RT I 2003, 4, 22). Nie są to jedyne regulacje, które mają znaczenie dla możliwości głosowania za pomocą Internetu. Wskazać trzeba także na ustawę z dnia 11 maja 1994 o partiach politycznych (RT I 1994, 40, 654), ustawę z dnia 10 grudnia 2010 o usługach medialnych (RT I, 06.01.2011, 1), ustawę z dnia 18 stycznia 2007 r. o radiofonii i telewizji (*national broadcasting act*) (RTI, 06.02.2007, 10, 46), ustawę z dnia 13 marca 2002 r., o sądowej procedurze badania zgodności z Konstytucją (*Constitutional Review Court Procedure Act*) (RT I 2002, 29, 174), ustawę z dnia 1 września 2002 r. Kodeks karny (RT I 2001, 61, 364).

⁸ U. Madise, P. Vinkel, *Constitutionality of Remote Internet Voting. The Estonian Perspective*, „Juridica International” 2011, nr XVIII, s. 5.

prawnie wiążący podpis elektroniczny, który można wykorzystać między innymi do różnego rodzaju usług publicznych świadczonych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w tym do oddania głosu w i-głosowaniu⁹. Jest to jednocześnie wyłączna forma identyfikacji wyborcy. Wprowadzono także odpowiednik opisywanego dokumentu, który standardowo ma format karty płatniczej, w postaci karty SIM, której używa się zwykle w telefonie komórkowym. Wówczas telefon przejmuje funkcje zarówno dowodu osobistego, jak i czytnika kart. Oznacza to nie tylko, że jej posiadacz będzie mógł dokonywać wyborów za pomocą telefonu komórkowego, ale także to, że umożliwiono mu składanie podpisu elektronicznego za pośrednictwem wskazanego urządzenia. Po raz pierwszy kartę ID SIM można było wykorzystać w wyborach parlamentarnych w 2011 r.¹⁰

Na estoński system i-głosowania składają się¹¹:

- aplikacja użytkownika, którą należy pobrać i zainstalować na urządzeniu wykorzystywanym do oddawania głosu;
- Serwer Przekazujący Głosy, który jest odpowiedzialny za uwierzytelnienia, weryfikację posiadania prawa wyborczego, przesłanie listy kandydatów do wyborcy i przyjmowanie podpisanych i zaszyfrowanych kart do głosowania;
- Serwer Magazynowania Głosów, na którym przechowywane są zaszyfrowane głosy aż do końca wyborów. Serwer ten jest odpowiedzialny za magazynowanie i odwoływanie głosów;
- aplikacja odpowiedzialna za przeliczanie głosów. Jest to program działający bez połączenia z Internetem. Przenoszone są do niej same głosy, bez podpisów elektronicznych, tak że nie da się odkodować danych konkretnej osoby¹².

Dość powszechnie wskazuje się, że jednym z najistotniejszych problemów towarzyszących i-głosowaniu jest konieczność zapewnienia tajności głosowania¹³. Wykorzystuje się w tym celu szyfrowanie asymetryczne, skonstruowane na podstawie pary klu-

⁹ E. Marten, *Towards Remote e-Voting: Estonian Case*, [w:] A. Prosser, R. Krimmer (red.), *Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society, Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG*, Bonn 2004, s. 83.

¹⁰ U. Madise, P. Vinkel, *op. cit.*, s. 6.

¹¹ Zauważyć w tym miejscu można, że estoński Sąd Najwyższy rozstrzygnął problem nietypowego oprogramowania, którego może używać wyborca. Sąd stanął na stanowisku, że zadaniem państwa jest zapewnić poprawne działanie całego systemu pozwalającego na oddanie elektronicznego głosu dla najbardziej powszechnego sprzętu komputerowego, wyposażonego w najpopularniejsze systemy operacyjne, rozdzielczości ekranu, czcionki itp. Zob. szerzej: orzeczenie SN Republiki Estonii z dnia 1 września 2005 r., 3-4-1-13-05, <http://www.nc.ee/?id=381> [dostęp 12.08.2016]. Z rozstrzygnięciem tym, na tle polskiego ustawodawstwa, można polemizować, mając na względzie choćby zasadę neutralności technologicznej przyjętej w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze ograniczone możliwości budżetowe państwa, które niemal zawsze zmuszają do poszukiwania optymalnego standardu.

¹² U. Madise, P. Vinkel, *op. cit.*, s. 7.

¹³ Szerzej: J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 168 i n.

czy: prywatnego i publicznego. Są one generowane przez system w ten sposób, że klucz prywatny nigdy nie jest ujawniany. Klucz publiczny jest zaś połączony z aplikacją, za pomocą której wyborca oddaje głos. Klucz prywatny wykorzystywany jest natomiast już w samej aplikacji służącej do liczenia głosów. Jest on niezbędny do „otwarcia” głosów przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej także PKW) w dzień wyborów¹⁴.

Do czasu wyborów parlamentarnych w 2011 r. wyborca inicjował głosowanie poprzez otworzenie w swojej przeglądarce internetowej strony PKW, umożliwiającej dostęp do aplikacji, za pomocą której można oddać głos. Niemniej w wyborach w 2011 r. wprowadzono w tym zakresie nowe rozwiązanie. Od tej chwili, aby wziąć udział w i-głosowaniu, należy pobrać aplikację ze strony estońskiej PKW, którą instaluje się w urządzeniu służącym do dokonania aktu wyboru¹⁵. Następnie umieszcza się kartę identyfikacyjną (*ID card*) w czytniku kart podłączonym do komputera. Logowanie do systemu odbywa się za pomocą osobistego numeru identyfikacyjnego (dalej PIN¹⁶). Następnie system umożliwia wybór odpowiedniego kandydata. Ta jednak opcja w referendum powinna być zastąpiona wyborem odpowiedniego wariantu odpowiedzi na zadane pytanie lub wyborem wariantowo przedstawionego rozwiązania określonego problemu. Decyzja taka jest następnie autoryzowana drugim kodem PIN¹⁷.

Opisany powyżej elektroniczny podpis zostaje na dalszym etapie niejako oddzielony od karty do głosowania, a to w celu zapewnienia anonimowości wyborcy. Dopiero wówczas karta zostaje odczytana, zaś w kolejnym etapie następuje zsumowanie głosów i ustalenie wyników głosowania¹⁸. System ten nazywany bywa kopertowym lub podwójnej koperty¹⁹.

3. I-głosowanie w Norwegii

System stworzony w Estonii dał podwaliny do stworzenia kolejnego, służącego przeprowadzeniu wyborów za pośrednictwem Internetu poza lokalami wyborczymi. Mowa tu o systemie w Norwegii, gdzie 12 września 2011 r. odbyły się wybory do organów samorządu terytorialnego – gminnego i powiatowego²⁰. Objął on zaledwie kilka

¹⁴ Tak: U. Madise, P. Vinkel, *op. cit.*, s. 7.

¹⁵ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Estonia...*, s. 11.

¹⁶ *Personal Identification Number*.

¹⁷ S. Meagher, *op. cit.*, s. 358.

¹⁸ E. Marten, *op. cit.*, s. 83.

¹⁹ Zob. T. Martens, E. Marten, *E-Voting: Here to Stay*, „Baltic IT&T Review” 2006, nr 40, s. 14. Podobnie na sprawę zapatruje się także Sąd Najwyższy Republiki Estonii, zob.: orzeczenie SN Republiki Estonii z dnia 1 września 2005 r., 3-4-1-13-05, teza 19, <http://www.nc.ee/?id=381> [dostęp 12.08.2016].

²⁰ W zasadzie należałoby doprecyzować, że głos można było oddać w różnym terminie, w zależności od tego, w jaki sposób uprawniony zdecydował się uczestniczyć w wyborach. Głosowanie poza granicami państwa odbywało się od 1 lipca do 2 września 2011 r. Wczesne głosowanie przedterminowe w Norwegii było

gimn-miast, to jest Bodø, Bremanger, Hammerfes, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn, Ålesund. I w tym wypadku decyzja o przeprowadzeniu i-głosowania była skutkiem wieloletniej, przemyślanej informatyzacji²¹. To pierwsze głosowanie miało jednak charakter ściśle testowy, choć jego wyniki były oczywiście brane pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów. Jednakże przyjęte regulacje prawne, które stanowiły podstawę funkcjonowania norweskiego i-głosowania, obowiązywały tylko do końca 2011 r., zaś podstawowe znaczenie należy przypisać jednemu z rozporządzeń Ministra Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego²².

W powyższym rozporządzeniu wskazano dziewięć zasad głosowania za pośrednictwem globalnej sieci. Przede wszystkim ustalono, że omawiany sposób głosowania ma jedynie wspomagać dotychczasowe metody uczestnictwa w wyborach. Postanowiono także, podobnie jak w przypadku Estonii, że głosujący za pośrednictwem Internetu muszą mieć prawo do wielokrotnego oddawania swojego głosu, zaś każdy kolejny akt głosowania anuluje poprzedni. Powinien zostać ustalony poziom bezpieczeństwa na stopniu trzecim²³. Wyborcy przyznano także prawo do kontroli dokonanego przez siebie wyboru, a to dzięki specjalnemu kodowi zwrotnemu. Nadto postanowiono, że osoby trzecie, organy wyborcze, czy sam system nie może zapisywać informacji o oddanym

w dniach od 1 lipca do 9 sierpnia 2011 r. Zwykłe głosowanie przedterminowe przeprowadzono w dniach od 10 sierpnia do 9 września 2011 r. W tym samym terminie zostały przeprowadzone wybory z wykorzystaniem Internetu. Za: M. Riise, *The Norwegian E-voting trials 2011 – Legal framework*, s. 13, http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/e_vote_conference/MarianneRiiseE-voting_conf_11092011.pdf [dostęp 17.08.2016].

²¹ M.J. Morshed Chowdhury, *Comparison of e-voting schemes: Estonian and Norwegian solutions*, s. 1, <http://courses.cs.ut.ee/2010/security-seminar-fall/uploads/Main/chowdhury-final.pdf> [dostęp 17.08.2016].

²² W celu uchwalenia stosownych, tymczasowych regulacji wykorzystano regulację znajdującą się w rozdz. 15 Konstytucji Królestwa Norwegii uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne w Eidsvold dnia 17 maja 1814 r., z późniejszymi zmianami, ostatnia z dnia 19 czerwca 1992 r., nr 463, (nor. *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*) – tekst dostępny na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html> [dostęp 17.08.2016]. Pozostawiono szerokie możliwości dla Króla Norwegii, który może, po uprzednim wniosku, wyrazić zgodę na wprowadzenie pilotażowego programu głosowania w inny sposób niż wskazany w ustawie zasadniczej. Faktycznie jednak Król delegował szereg swoich kompetencji na rząd, co wyłącza konieczność uzyskiwania jego zgody. Możliwość tę wykorzystał Minister Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego (dalej: minister). 31 marca 2011 r. uchwalono rozporządzenie, które poświęcono próbnemu głosowaniu elektronicznemu podczas głosowania przedterminowego, korzystaniu z listy wyborczej w lokalu wyborczym i korzystaniu z nowych kart do głosowania. Wskazane rozporządzenie to *Forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning under forhåndsstemmegivningen, elektronisk avkryssing i manntallet på valgtinget og bruk av ny stemmeseddel ved kommunestyre – og fylkestingsvalget i 2011 i utvalgte kommuner, Bodø, Bremanger, Hammerfest, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn og Ålesund, fylkeskommunene Møre og Romsdal, Hedmark, Vestfold, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark*. Tekst w języku angielskim dostępny za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/E-valgsforskriften_endelig_verj_230611_engelsk.pdf [dostęp 17.08.2016].

²³ Stanowi o tym § 27 ust. 4 rozporządzenia. O tym, czym charakteryzują się poszczególne poziomy bezpieczeństwa, stanowią Wskazówki dla Przedsiębiorstw Publicznych, które zarządzają usługami i wymianą *on-line* – Ramy Uwierzytelniania Komunikacji Elektronicznej z Sektorem Publicznym (FAD 2009).

przez konkretnego wyborcę głose. Nikt, poza wyborcą, nie może zmienić swego głosu na inny. Listy wyborcze musiały być przedstawiane wyborcy w dowolnej kolejności w systemie służącym do i-wyborów. Oczywiście ta zasada nie miałaby większego znaczenia w przypadku i-głosowania w referendum. Warto także dodać, że każdy wyborca uprawniony był do oddania głosu testowego (§ 5 rozporządzenia).

Odrębną kwestią jest złożoność systemu do norweskiego i-głosowania. Jest on dość podobny do tego wdrożonego w Estonii, ponieważ się na nim wzoruje. Tworzą go:

- aplikacja umożliwiająca oddanie głosu;
- oprogramowanie służące do przechowywania informacji o wyborcach (*Electoral Roll Service* lub *Eroll*);
- portal służący do identyfikacji wyborców;
- serwer do gromadzenia oddanych głosów (*Vote Collector Service* lub *VCS*);
- generator kodów zwrotnych (*Key Managment Service* lub *KMS*);
- serwery służące do unieważniania głosów oddanych elektronicznie, w przypadku gdy wyborca oddał także głos w lokalu wyborczym;
- usługa wykorzystywana do ponownego szyfrowania głosów zaszyfrowanych podczas przetwarzania, zwana *Mix-Net*;
- usługa odszyfrowywania i liczenia głosów²⁴.

Pierwsze głosowanie za pośrednictwem Internetu odbyło się w dniach od 10 sierpnia do 9 września 2011 r. W wyborach samorządowych metoda oddawania głosów została ukształtowana w sposób, który nie w pełni mógłby zostać zaadaptowany na potrzeby głosowania w referendum. Zaznaczyć jednak należy, że jest to związane wyłącznie ze specyfiką wyborów. Wyborca za pośrednictwem tradycyjnej poczty otrzymał imiona i nazwiska wszystkich kandydatów wraz z przypisanym im specjalnym kodem, a to w celu późniejszej weryfikacji dokonanego wyboru. Następnie należało zalogować się do systemu informatycznego za pośrednictwem przeglądarki internetowej²⁵. Należało to uczynić za pomocą profilu służącego także do korzystania z usług administracji publicznej *on-line*, nazwanego *MinID*²⁶. Po udanym logowaniu wyborcy wyświetlała się lista partii politycznych, do których przyporządkowani byli kandydaci. Po oddaniu głosu na wybranego kandydata wyświetlało się podsumowanie i jeśli było ono prawidłowe – zgodne z wolą wyborcy, należało je zatwierdzić, co było równoznaczne z elektronicznym podpisaniem. Zaszyfrowany głos był w dalszej kolejności wysłany na serwer. Wyborca otrzymywał także kontrolną wiadomość tekstową na swój numer telefonu komórkowego. W jej treści

²⁴ Za: O. Spycher, M. Volkamer, R. Koenig, *Transparency and Technical Measures to Establish Trust in Norway Internet Voting*, s. 2, http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/vedlegg/paper_transparency_and_technical_measures.pdf [dostęp 17.08.2016].

²⁵ Podobnie, jak początkowo stosowano to w Estonii.

²⁶ Tak: O. Spycher, M. Volkamer, R. Koenig, *op. cit.*, s. 2.

wskazany był kod kandydata, na którego został oddany wybór. Jeśli był on różny od tego faktycznie wybranego, to wówczas można było zagłosować ponownie²⁷.

Ów system weryfikacji stał się tym, co odróżniło estońskie i-głosowanie od norweskiego. Dodać należy, że wygenerowanie odpowiedniego kodu nie oznaczało odczytania oddanego głosu. System ten nie zadziałał jednak bezproblemowo i nie udało się go przetestować przed wyborami²⁸. Opiera się on na istnieniu dwóch kanałów weryfikacji oddanego głosu. Pierwszy działa przed oddaniem głosu (*pre channel*) i wykorzystuje tradycyjną pocztę. To wskazana uprzednio lista kandydatów wraz z przypisanymi im głosami. Drugi kanał ma zaś znaczenie po dokonaniu wyboru (*post channel*) i do jego stworzenia posłużono się telefonami komórkowymi. Jego rolą jest wykrycie ewentualnych nieprawidłowości w rezultacie oddanego głosu. Wyborca otrzymał bowiem na wskazany numer telefonu komórkowego SMS o treści „Ty [imię i nazwisko], głosowałeś [data], Twój kod to [numer]”²⁹.

Mając na względzie charakterystykę i-głosowania, warto także zwrócić uwagę na sposób liczenia głosów oddanych omawianą metodą podczas głosowania w 2011 r. Stosownie do § 22 ust. 1 rozporządzenia głosy przed odkodowaniem powinny być przygotowane, choć prawodawca nie wyjaśnił, co ta czynność ma oznaczać. Następnie dokonano oddzielenia głosów oddanych wielokrotnie przez jednego wyborcę (§ 22 ust. 2 rozporządzenia). Skutkiem tego było odrzucenie 1755 głosów oraz dalsze usunięcie 519 głosów, ponieważ wyborcy zdecydowali się oddać głos w dniu wyborów w lokalu wyborczym. Na tym etapie wyeliminowano także siedem kolejnych głosów, a to z powodu nieumieszczenia wyborców na listach wyborców w chwili liczenia głosów³⁰.

W charakterystyczny sposób ujęto także kwestię odkodowania zaszyfrowanych głosów. Dużą rolę odegrała tu bowiem Rada Wyborcza – organ powołany w omawianym rozporządzeniu. Utworzyło ją 10 osób – członków partii politycznych, które wzięły udział w wyborach z 2011 r. Każda z nich otrzymała część klucza publicznego, który służył następnie do deszyfrowania głosów oddanych w i-głosowaniu³¹, z tym jednak zastrzeżeniem, że już sześć części kodu miało gwarantować wykonanie tej czynności

²⁷ Za: M.J. Morshed Chowdhury, *op. cit.*, s. 8.

²⁸ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway. Internet Voting Pilot Project. Local Government Elections 12 september 2011*, Warszawa 2012, s. 6 i 9. W trakcie i-głosowania odnotowano 641 telefonów do pomocy technicznej. Nie wystąpiono jednak z żadną oficjalną skargą. Art. 13-4 ustawy wyborczej przyznał takie prawo każdemu wyborcy. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi była odpowiednia rada gminy. Skargę należało złożyć najpóźniej siódmego dnia po wyborach. Od orzeczenia rozstrzygającego skargę przysługiwało prawo do odwołania do organu wyższej instancji, którym był właściwy minister. Jego decyzja jest ostateczna i nie przysługiwał od niej żaden środek zaskarżenia. Za: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway...*, s. 5.

²⁹ M.J. Morshed Chowdhury, *op. cit.*, s. 9.

³⁰ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway...*, s. 10.

³¹ *Ibidem*.

(§ 8 ust. 1 rozporządzenia). To ciekawe rozwiązanie stało się jednak przyczyną braku możliwości prawidłowego odkodowania aż dziewięciu głosów³². Dziewięć dni po wyborach i po potwierdzeniu ostateczności ich wyników usunięto zapisy na nośnikach danych. Nadto nośniki te podlegały fizycznemu zniszczeniu³³.

Doświadczenia zdobyte w trakcie opisanych powyżej wyborów zachęciły norweskie władze do przeprowadzenia kolejnego i-głosowania w 2013 r. podczas wyborów parlamentarnych. Głosowanie za pośrednictwem Internetu było możliwe w dniach od 1 lipca 2013 r. do 6 września 2013 r., zaś głosowanie tradycyjne przeprowadzono 9 września 2013 r.³⁴ Podobnie jak w wyborach z 2011 r. wyborca mógł oddać dowolną liczbę głosów za pośrednictwem Internetu, lecz tylko ostatni głos, bądź głos oddany w tradycyjny sposób, był brany pod uwagę przy ustalaniu ostatecznych wyników wyborów³⁵. Omawiana tutaj forma głosowania nie została jednak udostępniona wszystkim uprawnionym do głosowania, a jedynie mieszkańcom 12 miast-gmin³⁶. Zmiany w porównaniu z i-głosowaniem, które odbyło się w 2011 r., były znaczące, ale wynikały głównie z rozwoju nowych technik. Przede wszystkim unowocześniono oprogramowanie służące do głosowania, algorytm szyfrowania głosów i sposób ich weryfikacji. Powyższe nie miało jednak większego znaczenia dla biorących udział w głosowaniu, ponieważ z perspektywy wyborcy i samego procesu oddawania głosu oraz jego weryfikacji, system nie został zmieniony³⁷. Zauważalną dla wyborców zmianą w porównaniu z 2011 r. były realizowane przez ministerstwo szkolenia związane z bezpieczeństwem podczas posługiwania się komputerem. Utworzono także nowy organ – dziewięcioosobowy Komitet ds. Wyborów Internetowych (*Internet Election Committee*), którego zadaniem była kontrola nad przygotowaniem, przeprowadzeniem i procesem weryfikacji głosów oddanych za pośrednictwem Internetu³⁸. W jego skład weszły trzy osoby z regionalnych komitetów wyborczych, trzech wyborców spośród okręgów, w których przeprowadzono i-głosowanie, kryptolog, przedstawiciel nauki z zakresu prawa wyborczego oraz przedstawiciel norweskiego generalnego inspektora ochrony danych osobowych. Pomimo formalnie doniosłej roli, faktycznie komitet polegał niemal w całości na wytycznych pochodzących z Ministerstwa Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego³⁹.

³² Nie miały one jednak rozstrzygającego znaczenia dla wyników wyborów.

³³ *Ibidem*.

³⁴ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway Parliamentary Elections, 9 september 2013*, Warszawa 2013, s. 1. W 200 okręgach wyborczych była także możliwość głosowania 8 września 2013 r., za: *ibidem*, s. 13.

³⁵ *Ibidem*, s. 7.

³⁶ W sumie za pośrednictwem Internetu mogło głosować 250 159 osób, z 3 641 994 zarejestrowanych wyborców. *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, s. 2.

³⁹ *Ibidem*, s. 8.

Największym problemem norweskich władz, związanym z i-głosowaniem w 2013 r., było wykrycie 5 sierpnia 2013 r., a więc w czasie i-głosowania, przez ministerstwo błędu w dostarczonym oprogramowaniu, który powodował niższy poziom szyfrowania głosów niż zakładano. To oczywiście mogło wpłynąć na realizację zasady tajności głosowania. Problem dotyczył około 29 000 głosów i został natychmiast usunięty⁴⁰. Należy też pamiętać, że każdy wyborca mógł oddać także głos tradycyjny (który zastępował uprzednio oddany i-głos) i z tej możliwości skorzystało w 2013 r. 2281 osób⁴¹.

Wypada jeszcze dodać, że na tę chwilę władze norweskie oficjalnie przerwały rozwijanie programu i-głosowania. Niektórzy upatrują w tym winy wyżej wskazanej wady oprogramowania⁴². Jednakże informacje te nie zostały potwierdzone przez norweskich rządzących.

4. I-głosowanie w Szwajcarii

Estonia i Norwegia to nie jedyne kraje europejskie, które dotychczas wykorzystały i-głosowanie w wyborach powszechnych. Trzecim krajem jest Szwajcaria i jej doświadczenia mają o tyle znaczenie, że jedynie w tym państwie w Europie wykorzystuje się głosowanie za pośrednictwem Internetu także w referendach. Odpowiednie działania zmierzające do wdrożenia i-głosowania zostały podjęte już w 2000 r. Początkowo pilotażowe programy uruchomiono w kantonie Genewa. Kolejno kantony Neuchâtel i Zurych przyjęły odpowiednie regulacje prawne. 23 października 2011 r. umożliwiono natomiast 22 000 obywatelom mieszkającym poza granicami Szwajcarii głosowanie w wyborach do Rady Państwa właśnie za pośrednictwem globalnej sieci. Było to możliwe w kantonach Aargau, Basel-Stadt, Grisons oraz St. Gallen⁴³.

W literaturze wskazuje się, że rozwój głosowania za pośrednictwem Internetu w Szwajcarii można podzielić na trzy etapy. Pierwszy od 2000 do 2007 r., w którym przede wszystkim skupiano się na przeprowadzeniu próbnych głosowań w trzech wskazanych powyżej kantonach. Drugi etap, trwający od 2008 do 2015 r., objął przede wszystkim możliwość głosowania także przez osoby mieszkające poza Szwajcarią. Trzeci zaś

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Za: Portal Government.no, <http://www.regjeringen.no/en/historical-archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Local-Government-and-Regiona/tema-og-redaksjonelt-innhold/kampanjesider/e-vote-trial/news-about-the-e-vote-2011-project/year/2013/BBC-misreports-on-ending-of-Norwegian-internet-voting-pilots/id764809/> [dostęp 18.08.2016].

⁴² BBC News, *E-voting experiments end in Norway amid security fears*, <http://www.bbc.com/news/technology-28055678> [dostęp 18.08.2016].

⁴³ K. Goos, B. Beckert, R. Linder, *Electronic, Internet-Based Voting*, [w:] R. Lindner, G. Aichholzer, L. Hennen (red.), *Electronic Democracy in Europe. Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, Springer 2016, s. 172.

związany jest z udostępnieniem głosownia wszystkim uprawnionym w wyborach (głosowaniach) ogólnokrajowych⁴⁴. Charakterystyczną cechą szwajcarskich wyborów i referendów jest także duże poparcie i duże wykorzystanie głosowania za pośrednictwem poczty⁴⁵, które jest podstawowym sposobem partycypacji w różnego rodzaju głosowaniach⁴⁶. Przez cały wyżej wskazany okres i-głosowanie przeprowadzono w 14 spośród 26 kantonów. W sumie takich głosowań do października 2015 r. przeprowadzono 229⁴⁷.

W odniesieniu do trzech wyżej wskazanych kantonów w Szwajcarii wyróżnić można także trzy modele i-głosowania. Już to rozdzielenie jest charakterystyczne na tle rozwiązań estońskich i norweskich, gdzie w całym kraju obowiązuje jeden model. Uwagę zwraca rozwiązanie zastosowane w kantonie Neuchâtel, gdzie możliwość i-głosowania jest zintegrowana z portalem służącym do świadczenia usług elektronicznej administracji⁴⁸. Zatem aby móc uczestniczyć w głosowaniu za pośrednictwem Internetu, wyborca musi najpierw zarejestrować się w takim portalu. Natomiast rozwiązania stosowane w Zurychu i Genewie są do siebie bardzo zbliżone. Aby móc uczestniczyć w i-głosowaniu, wyborca nie musi dokonywać żadnej rejestracji w dedykowanym portalu. Wszyscy wyborcy otrzymują tradycyjną pocztą dane do logowania, które następnie umożliwią im oddanie głosu na właściwej stronie internetowej, zabezpieczonej certyfikatem SSL, dostępnej za pośrednictwem standardowej przeglądarki internetowej. Różnica między tymi dwoma kantonami sprowadza się do tego, że w Zurychu systemem zarządza prywatna firma, zaś w Genewie pozostaje on pod zarządem władz regionalnych⁴⁹.

W wyborach z października 2015 r. przyjęto zasadę, stosownie do której wyborca nie ma możliwości wielokrotnego oddania głosu, gdy zdecydował się oddać go za pośrednictwem Internetu⁵⁰. Jest to znacząca zmiana w odniesieniu do dotychczas prezentowanych rozwiązań. W ślad za tym radykalnym postanowieniem przewidziano jednak sposób weryfikowania głosu oddanego przez wyborcę. Każdy otrzymał kartę do głosowania wraz z książeczką zawierającą imiona i nazwiska kandydatów i przypisane im czterocyfrowe kody. Po zalogowaniu w systemie i potwierdzeniu swojej tożsamości po-

⁴⁴ M. German, U. Serdült, *Internet Voting for Expatriates: The Swiss Case*, „Journal of Democracy”, 2014, nr 6 (2), s. 1.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁶ U. Serdült, M. German, F. Mendez, A. Portenier, Ch. Wellig, *Fifteen years of Internet Voting in Switzerland, History, Governance and use*, [w:] T. Meier, L. Meier, A. Meier (red.), *ICEDEG 2015: Second International Conference on eDemocracy & eGovernment*, Quito 2015, s. 126.

⁴⁷ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Swiss Confederation, Federal Assembly Elections 18 October 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 3.

⁴⁸ Który można by porównać do Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

⁴⁹ U. Serdült, M. German, F. Mendez, A. Portenier, Ch. Wellig, *op. cit.*, s. 127. Warto także dodać, że rozwiązanie stosowane w Zurychu, zwane także systemem konsorcjalnym, nie zostało dopuszczone do użytku w wyborach do Zgromadzenia Federalnego w 2015 r. OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Swiss Confederation, op. cit.*, s. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 8.

przez wpisanie kodu, który również znajdował się na karcie do głosowania, wyborca dokonywał odpowiedniego zaznaczenia kandydatów. Następnie wyborca musiał potwierdzić swój wybór poprzez wpisanie kolejnego kodu. Po tej czynności system potwierdzał wybór, podając kolejny kod, tym razem odpowiadający temu, który został przypisany konkretnemu kandydatowi⁵¹. Przed wysłaniem do elektronicznej urny głos był oczywiście odpowiednio zaszyfrowany, z zastosowaniem najbardziej aktualnych algorytmów. Odczytanie głosów, w przypadku wyborów z października 2015 r., nastąpiło o poranku w dniu głosowania tradycyjnego⁵².

Stosowanie różnego oprogramowania do głosowania może stwarzać problemy związane ze wzajemną zgodnością poszczególnych rozwiązań ze sobą. Stąd też, w szczególności na potrzeby wyborów krajowych, władze federalne stworzyły standardy oprogramowania, które może być wykorzystane w wyborach za pośrednictwem Internetu. Do wyborów do Zgromadzenia Federalnego, które odbyły się w październiku 2015 r., nie wszystkim kantonom udało się właściwie uaktualnić stosowane oprogramowanie, by wypełnić powyższe wytyczne. Stąd też na przykład w kantonie Berno nie zezwolono na przeprowadzenie i-głosowania⁵³.

5. I-głosowanie a frekwencja na przykładzie wskazanych państw europejskich

W dyskusji dotyczącej wprowadzenia możliwości głosowania za pośrednictwem Internetu częstokroć przewija się zagadnienie zwiększenia frekwencji dzięki zastosowaniu tej metody uczestnictwa w procesach demokratycznych. Jest ono podnoszone zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników i-głosowania. Do kwestii tej należy jednak podejść z dużą ostrożnością. Proste porównanie liczby osób biorących udział w referendum czy wyborach przed wprowadzeniem omawianego sposobu głosowania i po jego zastosowaniu z pewnością nie da miarodajnych wyników. Wiele bowiem zależy choćby od struktury społeczeństwa (jego wieku, pochodzenia, wykształcenia itd.), stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego czy ogólnego stopnia partycypacji wyborców w głosowaniach. Dlatego też nie należy w i-głosowaniu upatrywać metody prowadzącej do zwiększenia frekwencji. Raczej powinno być ono środkiem przeciwdziałającym jej spadaniu, poprzez angażowanie młodszych wyborców czy też aktywizowanie grup głosujących, którzy mieli dotychczas utrudniony dostęp do głosowania, jak na przykład osoby niepełnosprawne czy mieszkający poza granicami państwa.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*, s. 8–9.

⁵³ *Ibidem*, s. 6.

Powyższą tezę po części potwierdzają dane z estońskich i-głosowań. W 2005 r. tylko 0,9% ogółu uprawnionych wyborców skorzystało z możliwości głosowania za pośrednictwem Internetu, w 2007 r. – 3,4% (przy frekwencji wyborczej 61,9%), a w kolejnych wyborach, do Parlamentu Europejskiego – 6,5%. W wyborach parlamentarnych, które odbyły się w tym samym roku, przez Internet zagłosowało 9,5% wyborców. W wyborach parlamentarnych z 2011 r. 15,4% uprawnionych do głosowania zrobiło to za pośrednictwem globalnej sieci (przy frekwencji wyborczej 63,5%), w wyborach samorządowych z 2013 r. – 12,3%, zaś w wyborach do Parlamentu Europejskiego – 11,4%. W ostatnich wyborach parlamentarnych, które miały miejsce w 2015 r., przy rekordowo wysokiej frekwencji wyborczej, wynoszącej 64,2%, w i-głosowaniu wzięło udział aż 19,6% ogółu uprawnionych. Wydaje się, że najważniejszym zagadnieniem jest przy tym rozstrzygnięcie, ile osób nie uczestniczyłoby w wyborach, gdyby nie istniała możliwość głosowania za pośrednictwem Internetu. Ponownie analizując wyniki estońskich wyborów, można dojść do następujących wniosków. Z ankiety przeprowadzonej po wyborach z 2007 r. wynika, że około 10% tych, którzy głosowali za pośrednictwem globalnej sieci, w ogóle nie uczestniczyłoby w tym wydarzeniu, gdyby nie istniała prezentowana tu możliwość. Wartość ta urosła do 16,9% w kolejnym głosowaniu. To zaś w przeliczeniu na frekwencję daje już 2,6%. Odsetek ten należy uznać za znaczący⁵⁴.

Gdy idzie o wybory w Norwegii z 2011 r., to należy przypomnieć, że mogło wziąć w nich udział jedynie 168 066 mieszkańców z 10 miast-gmin. Spośród uprawnionych do głosowania w omawiany sposób uczyniło to około 26,4%. Natomiast w kolejnym i-głosowaniu mogli wziąć udział mieszkańcy 12 większych miast-gmin, to jest około 250 tysięcy osób, czyli około 7% uprawnionych do głosowania. Spośród nich z możliwości oddania głosu za pośrednictwem Internetu skorzystało 36,4%⁵⁵, to jest niespełna 2,5% wszystkich uprawnionych. Nie sposób jest na podstawie danych z wybranych tylko regionów ocenić wpływ i-głosowania na zachowanie wyborców. Na uwadze trzeba mieć jednak intencje władz norweskich, których celem było przede wszystkim wdrożenie programu i przeprowadzenie testowych głosowań, a nie natychmiastowe uzyskanie określonych wyników⁵⁶.

Trzeba też zauważyć, że kompleksowe podejście do tworzenia usług elektronicznej administracji, czy szerzej elektronicznego rządu, może być znacznie bardziej korzystne, gdy idzie o frekwencję w i-głosowaniach. Jak pokazuje przykład szwajcarskiego kanto-

⁵⁴ U. Madise, P. Vinkel, *op. cit.*, s. 9.

⁵⁵ Za: K. Goos, B. Beckert, R. Linder, *op. cit.*, s. 170. Zob. także: C. Moon Sehat, *Expert Study Mission Report The Carter Center Internet Voting Pilot: Norway's 2013 Parliamentary Elections*, 2014, s. 8.

⁵⁶ Na marginesie warto jednak dodać, choć nie można tego faktu wiązać bezpośrednio z umożliwieniem głosowania za pośrednictwem Internetu, że w wyborach w 2013 r. frekwencja wyborcza była najwyższa od 1989 r. Za: IDEA, Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Voter turnout data for Norway*, <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=NO> [dostęp 26.08.2016].

nu Neuchâtel, w głosowaniach w nim organizowanych za pośrednictwem Internetu głosowała ponad jedna trzecia uprawnionych wyborców. Tymczasem w Zurychu niespełna 10%⁵⁷. Przyczyn takiego wyniku może być oczywiście kilka, jak choćby wspomniana już struktura społeczeństwa, ale można zaryzykować twierdzenie, że większa świadomość w korzystaniu z elektronicznych usług administracji publicznej, czy nawet pewnego rodzaju przyzwyczajenie do takiej formy komunikacji z władzą publiczną przekłada się także na frekwencję w i-głosowaniu. Z drugiej strony działa też pewien efekt nowości. W pierwszym głosowaniu w referendum w gminie Anières, w kantonie Genewa, w 2003 r., aż 44% wszystkich głosów zostało oddanych *on-line*⁵⁸.

6. I-głosowanie w referendum w Rzeczypospolitej Polskiej

Powyższe europejskie przykłady zastosowania i-głosowania pozwalają ocenić przydatność tego sposobu uczestnictwa uprawnionych osób w referendum, czy to na poziomie lokalnym, czy też ogólnokrajowym. Przy tym najważniejszą rolę należy od razu przypisać referendum w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa⁵⁹, jako że tylko w tym rodzaju referendum suweren uprawniony jest do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum do Sejmu, który może (ale nie musi) je zarządzić. Owa najważniejsza rola w kontekście niniejszego opracowania wyraża się w tym, że zelektronizowany

⁵⁷ Za: M. Musiał-Kulig, *Is electronic voting a panacea for low election turnout? Examples of estonian and swiss e-referendums*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 41, s. 440–441.

⁵⁸ OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Swiss Confederation, *op. cit.*, s. 30.

⁵⁹ Dla porządku, za E. Zielińskim można wskazać, że za sprawy takie należy uznać:

- „regulacje konstytucyjne – w przypadku Polski samoistne referendum konstytucyjne, nie wykluczając możliwości przeprowadzenia referendum fakultatywnego w zakresie części regulacji;
- kwestie ustrojowe państwa – na przykład reforma państwa;
- przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki – kwestia produkcji energii atomowej;
- swoboda zachowań moralnych ludzi – ochrona życia poczętego, zawieranie małżeństw między przedstawicielami tej samej płci;
- rozstrzyganie o konkretnych sprawach publicznych”.

Za: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 721. Nieco inaczej zakres ten zdefiniował A. Rost, stwierdzając, że referendum takie nie może być przeprowadzone w takiej sprawie, która nie jest w jakiś sposób bardzo ważna dla całego państwa. Tak: A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 81 i n. Ponadto przedmiotem takiego referendum nie mogą być sprawy rozstrzygane w drodze innych referendów, a jeżeli ma się ono odbyć z inicjatywy obywateli, także i tych, które wynikają z art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 318, z późn. zm.) (dalej także u.r.o.). Zob. także: L. Garlicki, uwaga 15 do art. 125, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 13, który stwierdził, że: „Zawsze «rozstrzygnięcie» referendum ogólnokrajowego musi więc zostać przełożone na język ustaw lub innych aktów prawnych podejmowanych przez organy państwowe”. Podobnie M. Jabłoński, który ustalił, że „Konkretyzacja wyników referendum powinna zakończyć się uchwaleniem ustawy, której postanowienia nawiązywać będą do kierunkowych założeń przedstawionych w pytaniach lub wariantach rozwiązań poddanych głosowaniu”. Tak: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe...*, s. 103 i n.

mógłby być także sam sposób zbierania głosów poparcia pod inicjatywą referendalną. W tym wypadku nowe techniki informacyjne mogłyby zostać wykorzystane na etapie zarówno organizowania, jak i przeprowadzania referendum.

Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku referendum lokalnego. Zgodnie z art. 11 ustawy o referendum lokalnym⁶⁰ z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może:

- grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy;
- statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego;
- organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

Gdy zaś idzie o inicjatywę przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, to z odpowiednim wnioskiem może wystąpić jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Inaczej zatem niż w przypadku referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa, w przypadku referendum o charakterze lokalnym musi ono zostać przeprowadzone po zebraniu odpowiedniej liczby głosów poparcia pod odpowiednim wnioskiem. Stosownie do art. 4 u.r.o. musi być to co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu albo też 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Regulacje dotyczące referendum lokalnego przeprowadzanego na wniosek uprawnionych mieszkańców są bardziej rozbudowane niż te ustalone w u.r.o. Ich szczegółowe omawianie nie mieści się jednak w ramach niniejszej publikacji⁶¹.

Trzeba mieć też na uwadze, że sam proces zbierania podpisów poparcia pod odpowiednim wnioskiem, jeżeli miałyby się odbywać także za pośrednictwem Internetu, również musiałby zakładać jakiś sposób weryfikacji osoby składającej podpis elektroniczny. W obowiązującym porządku prawnym, z racji dużej wagi owego procesu, w szczególności w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego o szczególnym znaczeniu dla państwa, które miałyby zostać przeprowadzone na wniosek uprawnionej grupy obywateli, najbezpieczniejszą formą weryfikacji byłoby wykorzystanie kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej także: ePUAP), choć nie można w tym wypadku wykluczyć i nieco

⁶⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 400).

⁶¹ Zob. w szczególności art. 9 i n. u.r.o.

niższego standardu, jakim byłoby zastosowanie bezpiecznego (niekwalifikowanego) podpisu elektronicznego⁶². We wskazanym wyżej referendum Sejm po otrzymaniu odpowiedniego wniosku nie ma przecież obowiązku zarządzenia przeprowadzenia referendum. Przy czym, w przypadku odmowy marszałek Sejmu musi powiadomić wnioskodawców o nieuwzględnieniu inicjatywy (art. 61 ust. 1 u.r.o.)⁶³. Problem, jaki powstałby na tym tle, dotyczy możliwości zweryfikowania takiego podpisu. W obowiązującym stanie prawnym marszałek Sejmu, gdy nabierze uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, ma obowiązek zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożona jest wymagana liczba podpisów. W przypadku, gdyby zastosowano wyżej wskazany sposób uwierzytelniania, weryfikacja mogłaby być utrudniona, choć nie niemożliwa. Ponadto sam system do składania odpowiedniego podpisu elektronicznego mógłby być tak stworzony, by od razu odrzucał fałszywe podpisy.

Należy wskazać, że środki komunikacji elektronicznej, w przypadku referendum ogólnokrajowego⁶⁴, poza samym głosowaniem i czynnościami związanymi z „administrowaniem” głosem, z pewnością znalazłyby zastosowanie przy:

- podawaniu informacji o numerach i granicach obwodów do głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji do głosowania (art. 6 ust. 5 i 6 u.r.o.);
 - prowadzeniu kampanii referendalnej (art. 37 i n. u.r.o.)⁶⁵;
 - zawiadomieniu PKW o zamiarze skorzystania z udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych (art. 48 ust. 2 u.r.o.);
 - zgłoszeniu wniosku, popartego przez 500 tysięcy obywateli, do Sejmu o przeprowadzenie referendum (art. 63 ust. 1 u.r.o.);
 - sporządzeniu oświadczenia o wyborze pełnomocnika osób występujących z wnioskiem o przeprowadzenie referendum (art. 63 ust. 3 u.r.o.);
 - sporządzeniu wykazu obywateli popierających wnioski o przeprowadzenie referendum (art. 63 ust. 4 u.r.o.);
 - uzupełnieniu wyżej wskazanego wykazu (art. 63 ust. 6 u.r.o.);
- zaś w przypadku referendum lokalnego przy:

⁶² Szerzej: J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 232 i n.

⁶³ Analizując ten przepis w związku z regulacją art. 63 u.r.o., można dojść do wniosku, że w przypadku wniosku pochodzącego od obywateli marszałek Sejmu powinien powiadomić o tym pełnomocnika. Za taką interpretacją przemawia treść art. 63 ust. 6 i ust. 7 u.r.o., na podstawie których marszałek Sejmu wzywa pełnomocnika do określonych czynności, a ostatecznie wydaje postanowienie, które wraz z uzasadnieniem doręcza pełnomocnikowi.

⁶⁴ Zauważyć jednak wypada, że w art. 11 ust. 3 ustawodawca przewidział możliwość zastosowania „techniki elektronicznej” przy ustalaniu wyników głosowania i wyników referendum.

⁶⁵ Co istotne, u.r.o. nie reguluje w sposób szczególny tych aspektów kampanii referendalnej, które dotyczą jej prowadzenia za pośrednictwem Internetu.

- składaniu powiadomienia do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przez inicjatora referendum (art. 12 ust. 1 u.r.l.), a także powiadomienia kierowanego do komisarza wyborczego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą odwołania jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 6 u.r.l.);
- przekazywaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełnomocnikowi inicjatora referendum informacji o liczbie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego uprawnionych do głosowania (art. 12 ust. 5 u.r.l.);
- prowadzeniu kampanii informacyjnej o zamierzonym referendum (art. 13 u.r.l.);
- prowadzeniu akcji zbierania podpisów mieszkańców uprawnionych danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 14 u.r.l.)⁶⁶;

w przypadku referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego przy:

- przekazywaniu wniosku o przeprowadzenie referendum przewodniczącemu zarządu j.s.t., a w gminie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz potwierdzeniu przez ten podmiot otrzymania wniosku (art. 15 ust. 1 u.r.l.);
- komunikacji pomiędzy komisją powołaną do sprawdzenia, czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy, a inicjatorem referendum (art. 16 u.r.l.);

w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przy:

- przekazywaniu wniosku o przeprowadzenie referendum komisarzowi wyborczemu wraz z informacją o spełnieniu obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 1 i ust. 2 u.r.l. oraz potwierdzeniu przez komisarza otrzymania wniosku (art. 22 ust. 1), jak i pozostałej komunikacji pomiędzy komisarzem a inicjatorem referendum⁶⁷.

Naturalne jest przy tym, że także cała kampania referendalna może opierać się na działaniach prowadzonych za pośrednictwem Internetu. Choć przyznać trzeba, że i w aktualnym stanie prawnym nie ma ku temu wyraźnych przeszkód. Problematiczne jest przy tym zadośćuczynienie zakazom ustalonym w art. 29 ust. 2 u.r.l. Można wszakże uznać, że otworenie strony internetowej promującej dane referendum w urzędzie administracji publicznej jest prowadzeniem kampanii na terenie tego urzędu. Jest to jednak zagadnienie, którego rozwiązanie jest niemożliwe, stąd tak restrykcyjna wykładnia nie jest uzasadniona.

⁶⁶ W tym zakresie aktualne pozostają uwagi poczynione odnośnie do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

⁶⁷ Powyższe wyliczenie podają za: J. Rzucidło, *op. cit.*, s. 289 i n.

Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że największą zmianą byłyby jednak te, która umożliwiłaby oddanie głosu za pośrednictwem Internetu. Możliwość taka budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady tajnego głosowania czy też zasady równości⁶⁸. Tym bardziej niepokojące są dotychczasowe doświadczenia Norwegii z 2013 r. Jednakże trzeba mieć świadomość, że elektronizacja każdej sfery aktywności państwa jest niebezpieczna i jednocześnie naraża odbiorców usług świadczonych przez państwo w ten sposób na określonego rodzaju szkody. To jednak nie przeszkadza unowocześniać coraz to kolejnych procedur, w szczególności administracyjnych i cywilnych. Najprawdopodobniej umożliwienie głosowania za pośrednictwem Internetu jest więc kwestią czasu.

Referendum, a ściślej referendum lokalne, mogłoby być dobrym narzędziem do przetestowania działania mechanizmu i-głosowania. Nie ma tutaj niebezpieczeństwa narażenia się na zarzut niekonstytucyjności wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań na terytorium tylko części państwa. Wymogi stawiane głosowaniu w referendum, także lokalnym, są przecież takie same jak w przypadku każdego innego głosowania przez suwerena. Także w innych europejskich państwach pierwsze i-głosowania były ograniczone terytorialnie, choć nie zawsze samo głosowanie było związane z referendum lokalnym, a raczej z wyborami samorządowymi.

7. Uwagi końcowe

Umożliwienie głosowania za pośrednictwem Internetu nie będzie najprawdopodobniej stanowiło ostatecznego rozwiązania kwestii niskiej frekwencji w referendach każdego rodzaju. Rozwiązanie tego problemu w niewielkim stopniu leży w udostępnionych metodach oddawania głosu. Powtórzyć jednak należy, że najprawdopodobniej w dłuższej perspektywie umożliwienie i-głosowania przyczyni się co najmniej do zahamowania spadku frekwencji czy to wyborczej, czy w referendach. Związane jest to co najmniej z dwoma czynnikami. Po pierwsze młodsza część społeczeństwa w sposób naturalny korzysta z najnowszych technik informatycznych. Począwszy od komunikacji, poprzez rejestrację w systemach uczelnianych, bankowych, uczestnictwo w wykładach, a skończywszy na zawieraniu transakcji handlowych, czy kierowaniu pozwów do e-sądu. Brak możliwości głosowania za pośrednictwem globalnej sieci już dziś jest dla tej części społeczeństwa („naturalnym”) ograniczeniem. Nawet do tradycyjnego głosowania młodzi ludzie zachęcani są przede wszystkim za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, przez różnego rodzaju portale czy aplikacje społecznościowe. Po drugie trzeba mieć na

⁶⁸ Szerzej: *ibidem*, s. 156 i n.

uwadze nieustannie starzejące się społeczeństwo i rosnącą długość życia. Głosowanie za pośrednictwem Internetu jest niewątpliwie narzędziem, które umożliwia włączenie do procesów demokratycznych znacznie większej części wykluczonego dotychczas społeczeństwa, niż jakkolwiek inne. Dziś ma to znacznie raczej dla osób niepełnosprawnych, a nie dla osób starszych. Z biegiem lat tendencja ta na pewno ulegnie zmianie, przede wszystkim ze względu na już wysokie umiejętności w posługiwaniu się komputerami czy smartfonami przez osoby, które dziś są w sile wieku. I ten aspekt nie może pozostać niezauważony w dyskusjach nad sensem wdrożenia i-głosowania.

Głosowanie za pośrednictwem globalnej sieci nie jest zatem złotym lekiem na choroby dzisiejszej demokracji, w szczególności w Polsce. W niedługim czasie stanie się jednak rozwiązaniem koniecznym. Jego fundamentem zawsze powinna być gruntownie przeprowadzona informatyzacja funkcjonowania władzy publicznej.

Internet voting in referendum – Estonia, Norway and Switzerland experience

Abstract: In the article author addresses the issue of the use of voting via the Internet in a referendum in the Polish Republic. This problem is analyzed in view of the experiences of three European countries (Estonia, Norway and Switzerland) with the application of that method of voting in both elections (national and local), and in the referendum. Such analysis helps to predict what risks and benefits would be the possible if i-voting in a referendum were introduced. Moreover author presents the impact of the introduction of such voting method on turnout in the referendum. These considerations led to examine possibilities, chances and risks for the use of i-vote in the referendum in the Polish Republic.

Keywords: voting, i-voting, Internet voting, Internet, turnout, ID card, nationwide referendum, local referendum.

Słowa kluczowe: głosowanie, Internet, e-voting, i-voting, i-głosowanie, frekwencja, ID card, referendum ogólnokrajowe, referendum lokalne

