Ivan Pankevych¹

Głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika: doświadczenie światowe a realia ukraińskie

Słowa kluczowe: wybory, głosowanie osobiste, głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika

Keywords: elections, personal voting, voting by correspondence, voting by proxy

Streszczenie

We współczesnych warunkach wybory są integralną częścią życia społecznego każdego państwa. Wybory wyznaczają poziom demokracji ustroju państwowego i są podstawową formą realizacji suwerennej władzy narodu; stanowią fundament demokratycznego systemu politycznego, gwarancję przedstawicielstwa interesów różnych grup społecznych w organach władzy państwowej. Szczególne miejsce w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym zajmuje głosowanie osobiste. Rodzajami głosowania, które nie są sprzeczne z zasadą głosowania osobistego, jest głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika. Szczegółowa analiza możliwości stosowania instytucji głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika we wszystkich rodzajach wyborów na Ukrainie pozwala wyciągnąć wniosek, że włączenie jej do ustawodawstwa pozytywnie wpłynęłoby na ogólny stan demokratyzacji na Ukrainie. Przede wszystkim należałoby precyzyjnie ustalić kryteria przynależności wyborców do grona osób posiadających prawo do głosowania korespondencyjnego lub osób, mogących głosować przez pełnomocnika. Warto również zwiększyć odpowiedzialność uczestników procesu wyborczego za naruszenie prawa wyborczego. Chodzi przede wszystkim o wypracowanie

¹ ORCID ID: 0000-0003-2826-9610, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski. E-mail: ipankevych@gmail.com.

skutecznych mechanizmów pociągnięcia do odpowiedzialności, w tym i karnej. Stosowanie wskazanych środków prowadziłoby do wyeliminowania niezgodnej z prawem kontroli procesu wyborczego oraz do zmniejszenia absenteizmu wyborczego, a przez to do umocnienia legitymacji władzy.

Abstract

Voting by Correspondence and Voting by Proxy: World Experiences vs. Ukrainian Realities

Under modern conditions elections are an integral part of social life of every state. They determine the level of democratism of a state system and constitute the basic form of exercising the sovereign power of the nation. Elections are the foundations of a democratic political system and a guarantee that interests of various social groups are represented in state organs. Under Ukrainian legislation a special place is occupied by personal voting. Nevertheless, voting by correspondence and voting by proxy are not at all inconsistent with personal voting. The thorough analysis of the possibility to apply voting by correspondence and voting by proxy in all types of elections in Ukraine allows for the conclusion that providing for this option by the legislator would have a positive impact on democratisation in Ukraine. It would therefore be necessary to make an amendment to electoral law by establishing precise criteria of membership to the category of voters that would be entitled to cast their vote by correspondence and/or by proxy. It also would be recommendable to increase the legal responsibility of the participants in electoral processes for breaching electoral laws. Above all, it would be necessary to develop effective legal mechanisms that would enable to enforce legal responsibility, including the criminal liability. The indicated measures would result in eliminating the unlawful control over electoral processes, as well as in diminishing the electoral absenteeism, which in turn would enhance the legitimacy of power.

✱

I. Wstęp

We współczesnych warunkach wybory są integralną częścią życia społecznego każdego państwa. Wybory wyznaczają poziom demokratyzmu ustroju państwowego i są podstawową formą realizacji suwerennej władzy naro-

du; stanowią fundament demokratycznego systemu politycznego, gwarancję przedstawicielstwa interesów różnych grup społecznych w organach władzy państwowej. Szczegółne miejsce w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym zajmuje głosowanie osobiste. Oznacza ono samodzielne podjęcie przez wyborcę decyzji o oddaniu głosu na danego kandydata i jest ważnym środkiem przestrzegania zasady tajności głosowania. Osobiste głosowanie jest także gwarancją transparentności wyborów, gdyż zmniejsza możliwość manipulowania głosami wyborców w trakcie obliczenia głosów.

Artykuł 8 ustawy Ukrainy „O wyborach lokalnych” z 14 lipca 2015 r. stanowił, że każdy wyborca głosuje w wyborach lokalnych osobiście. Głosowanie w imieniu innych osób lub przekazywanie przez wyborcę prawa głosu innej osobie zakazuje się prawem². Wyjątkiem jest udzielenie pomocy w głosowaniu wyborcy, który nie ma możliwości samodzielnego wypełnienia karty wyborczej lub wrzucenia jej do urny wyborczej³. Podobna regulacja przewidziana została w art. 8 ustawy Ukrainy „O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy” z 17 listopada 2011 r. oraz w art. 4 ustawy Ukrainy „O wyborach Prezydenta Ukrainy” z 5 marca 1999 r.⁴. 1 stycznia 2020 r. zaczął obowiązywać Kodeks wyborczy Ukrainy z 19 grudnia 2019 r., co w następstwie spowodowało wygaśnięcie z mocy prawa poprzednio wymienionych ukraińskich ustaw wyborczych regulujących poszczególne rodzaje wyborów. Kodeks wyborczy Ukrainy jest wynikiem wieloletniej pracy ukraińskiego parlamentu. Najpierw jego projekt w pierwszym czytaniu w 7 listopada 2017 r. poparło 226 deputowanych ludowych Ukrainy, czyli minimalna ustawodawczo przewidziana liczba głosów⁵. Później został on faktycznie „zapomniany” przez ustawodawcę i dopiero w 11 lipca 2019 r., po tym jak ówczesny przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy VIII kadencji Andrij Parubij 17 razy poddawał go pod głosowanie w drugim czytaniu, za przyjęciem Kodeksu wyborczego głosowało 230 parlamentarzystów, czyli cztery osoby więcej od wymagane-

² Закон України, *Про місцеві вибори*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2015, № 37–38, s. 366.

³ Закон України, *Про вибори народних депутатів*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2012, № 10–11, s. 73.

⁴ Закон України, *Про вибори Президента України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 1999, № 14, s. 81.

⁵ Випадкова реформа: як депутати за відкриті виборчі списки голосували, <http://www.radiosvoboda.org/a/28840639.html> (9.01.2020).

go minimum⁶. Jednak 13 września 2019 r. nowo wybrany Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenskyj zażądał Kodeks wyborczy i skierował do Rady Najwyższej Ukrainy własne propozycje⁷. Wymienione propozycje głowy państwa otrzymały poparcie ukraińskiego parlamentu już następnej IX kadencji, gdzie większość deputowanych ludowych należało do wspierającej prezydenta kraju partii „Sługa Narodu”. W głosowaniu 19 grudnia 2019 r. za nowelizowaną wersją Kodeksu wyborczego Ukrainy oddało swój głos 330 deputowanych ludowych Ukrainy⁸.

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy⁹ Kodeks wyborczy wyznacza gwarancje prawa obywateli na udział w wyborach, reguluje przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Ukrainy, deputowanych ludowych Ukrainy, deputowanych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, a także obwodowych, rejonowych, wiejskich, osiedlowych, miejskich i rejonowych rad w miastach, oraz wiejskich, osiedlowych, miejskich przewodniczących, starostów wsi i osiedli¹⁰. Artykuł 17 Kodeksu wyborczego Ukrainy ustala, że każdy wyborca głosuje w wyborach osobiście. Głosowanie w imieniu innych osób lub przekazywanie przez wyborcę prawa głosu każdej innej osobie zostało zakazane. Udzielenie pomocy wyborcy, który wskutek inwalidztwa i/czy stanu zdrowia nie może samodzielnie wypełnić karty wyborczy lub wrzucić jej do urny wyborczej, nie jest naruszeniem zasady głosowania osobistego¹¹. Możliwość skorzystania z pomocy innych osób została dokładnie uregulowana w jednym z następnych artykułów ukraińskiego Kodeksu wyborczego, a mianowicie w art. 118: wyborca, który wskutek wad fizycznych nie może samodzielnie wypełnić karty wyborczej, posiada prawo skorzystania, po uzgodnieniu z przewodniczącym lub innym członkiem lokalnej komisji wyborczej, z pomocy innego wyborcy w swojej obecności, oprócz członków lokalnej ko-

⁶ Верховна Рада ухвалила Виборчий кодекс з відкритими списками, <http://www.radiosvoboda.org/a/news-kodeks-vybory/30049272.html> (9.01.2020).

⁷ Пропозиції Президента до Виборчого кодексу України № 0978 від 13.09.2019, w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849 (9.01.2020).

⁸ Рада підтримала пропозиції Зеленського до заведеного Виборчого кодексу, <http://www.pravda.com.ua/news/2019/12/19/7235329> (9.01.2020).

⁹ Конституція України, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 1996, № 30, s. 141.

¹⁰ Виборчий кодекс України, „Голос України”, 28.12.2019, № 251.

¹¹ Ibidem.

misji wyborczej, kandydatów na stanowisko Prezydenta Ukrainy, ich mężów zaufania, obserwatorów oficjalnych¹².

Przestępstwom popełnionym przeciwko wyborczym, pracowniczym i innym osobistym prawom człowieka i obywatela poświęcono osobny rozdział V Kodeksu karnego Ukrainy z 5 kwietnia 2001 r., wymierzającego dość surowe kary za naruszenie praw wyborczych. Na przykład art. 157 Kodeksu mówi, że osoby czyniące utrudnienia w korzystaniu wyborców z prawa do głosowania lub udziału w referendum, działalności komisji wyborczej lub komisji referendalnej lub działalności oficjalnego obserwatora w zależności od ciężkości popełnionego przestępstwa ponoszą odpowiedzialność karną do trzech lat ograniczenia wolności lub aż do dziesięciu lat pozbawienia wolności, a także mogą być pozbawione praw do zajmowania określonych stanowisk lub wykonywania określonych czynności przez okres od dwóch do trzech lat¹³. Tak samo jeden z następnych jego artykułów, a mianowicie art. 158¹ przewiduje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za umożliwienie przez członka komisji wyborczej czy komisji referendalnej głosowania za inną osobę lub wydanie karty do głosowania osobie, która nie znajduje się na liście wyborców (obywateli uprawnionych do udziału w referendum) właściwego lokalu wyborczego. Takie działania podlegają karze ograniczenia wolności na okres od trzech do pięciu lat lub karze pozbawieniem wolności od trzech do sześciu lat, a także karze orzeczenia środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska lub prawa do prowadzenia określonej działalności na okres od dwóch do trzech lat¹⁴.

W trakcie realizacji celów napisania niniejszego artykułu naukowego wykorzystano szereg metod badawczych, wśród nich metodę analizy literatury przedmiotu dla scharakteryzowania instytucji głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika. W celu analizy doświadczenia oraz skutków stosowania wymienionych rodzajów głosowania w różnych państwach świata wykorzystano metodę porównawczą oraz systemową metodę badawczą.

¹² Ibidem.

¹³ *Кримінальний кодекс України*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2001, № 25, ст. 131.

¹⁴ Ibidem.

Celem napisania artykułu jest kompleksowa analiza instytucji głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika, skutkiem której stało się sformułowanie wniosków dotyczących możliwości stosowania takiego głosowania we wszystkich rodzajach wyborów na Ukrainie.

II. Głosowanie korespondencyjne

Rodzajami głosowania, które nie są sprzeczne z zasadą głosowania osobistego, jest głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika. Istnieje kilka możliwości głosowania korespondencyjnego: za pośrednictwem poczty, poczty elektronicznej lub innych technik komunikacyjnych. Obecnie na świecie szeroko stosowane są dwa rodzaje głosowania za pośrednictwem poczty: głosowanie powszechne (dostępne dla wszystkich wyborców) oraz głosowanie na żądanie obywatela posiadającego takie prawo. Głosowanie powszechne polega na tym, że każdy wyborca posiada prawo wysłania swojej karty do głosowania za pośrednictwem poczty zamiast oddania głosu w lokalu wyborczym w dniu wyborów. Na przykład w Wielkiej Brytanii wszyscy wyborcy otrzymują za pośrednictwem poczty formularz rejestracyjny, na podstawie którego są sporządzane spisy wyborców i w którym umieszcza się pytanie, czy wyborca chce głosować za pośrednictwem poczty. Jeżeli wyborca ma taką wolę, wówczas otrzymuje kartę do głosowania, którą za pośrednictwem poczty wysyła na adres komisji wyborczej we właściwym okręgu wyborczym. Co więcej, przy wypełnieniu wymienionego formularza rejestracyjnego wyborca może wskazać chęć otrzymywania kart do głosowania we wszystkich następnych wyborach aż do odwołania lub tylko jedną kartę do głosowania w konkretnych wyborach. Na żądanie wyborcy karty do głosowania mogą być mu nadesłane do każdego państwa świata¹⁵.

We większości systemów wyborczych skorzystanie z prawa do głosowania korespondencyjnego uzależnione jest od spełnienia następujących warunków: wykonywanie przez obywatela obowiązków służbowych nie pozwalających mu na przebywanie w lokalu wyborczym w dniu wyborów; przekonania religijne lub moralno-etyczne nie pozwalające na uczestnictwo w wyborach

¹⁵ Representation of the People Act 2000, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/pdfs/ukpga_20000002_en.pdf (9.01.2020).

o określonym dniu; planowany wcześniej długotrwały pobyt w zakładzie leczniczym z powodu choroby lub ciąży; planowany wyjazd zagraniczny itd.

Głosowanie za pośrednictwem poczty ma długie tradycje w anglosaskim systemie prawa. Po raz pierwszy stosowano go podczas Wojny Secesyjnej w latach 1861–1865 w Ameryce Północnej, kiedy to z inicjatywy Abrahama Lincolna skoszarowani w miejscach prowadzenia działań wojennych żołnierze północnoamerykańskich stanów podjęli decyzję o wzięciu udziału w przeprowadzanych w ich stanach wyborach. Nie mając możliwości bezpośredniego udziału w wyborach, żołnierze wypełnili karty wyborcze i wysłali je za pomocą poczty członkom swoich rodzin, którzy później wrzucili karty do urn wyborczych¹⁶. Od tego czasu głosowanie za pośrednictwem poczty stało się szeroko rozpowszechnionym sposobem głosowania w Stanach Zjednoczonych i innych krajach anglosaskiego systemu prawa. Często staje się ono jedynym możliwym środkiem realizacji czynnego prawa wyborczego. Na przykład w trakcie wyborów parlamentarnych w 2001 r. w Wielkiej Brytanii mieszkańcy regionów wejskich z powodu epidemii pryszczycy zostali odizolowani od świata zewnętrznego i tylko dzięki kartom pocztowym mieli możliwość głosowania¹⁷.

Instytucja głosowania za pośrednictwem poczty, będąca na początku tzw. środkiem pomocniczym (gwarantującym realizację prawa wyborczego wąskiej kategorii wyborców) obecnie w Wielkiej Brytanii przekształciła się w środek podstawowy. Na przykład w wyborach w 2005 r. z wymienionego sposobu głosowania w niektórych okręgach wyborczych skorzystało do 50% wyborców. Z powodu fałszerstw wyborczych z tym związanych w trakcie głosowania brytyjska policja wszczęła wtedy 25 postępowań w 19 okręgach wyborczych. Ponadto w niektórych okręgach zaginęła duża ilość kart do głosowania, jak na przykład w Birmingham, gdzie brakowało 20 tysięcy kart pocztowych¹⁸. Możliwość głosowania za pośrednictwem poczty dla tak istotnej ilości wybor-

¹⁶ В. Калинович, *Сполучені Штати Америки (1176–1917)*, [w:] *Лекції з курсу «Історія держави і права зарубіжних країн» для студентів юридичного факультету університету*, Львів 1965, s. 41.

¹⁷ *Выборы 2001 г. в Великобритании: общее и частное*, [w:] *Великобритания после всеобщих выборов 2001 года: результаты и тенденции. Доклады Института Европы*, ред. В.Н. Шенаев, Москва 2002.

¹⁸ 20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears, „The Times”, 6.05.2005.

ców pojawiła się skutek znacznej liberalizacji brytyjskiego ustawodawstwa wyborczego: Ustawa o ludowej reprezentacji z 2000 r. zezwoliła na głosowanie za pośrednictwem poczty wszystkim wyborcom Anglii, Szkocji i Walii¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami przywołanej ustawy brytyjski wyborca nie jest zobowiązany do wskazania przyczyny, która uniemożliwia jego obecność w lokalu wyborczym. Pozytywną cechą głosowania za pośrednictwem poczty jest to, że pozwala ono zwiększyć frekwencje wyborczą, dając możliwość głosowania wyborcom zamieszkującym oddalone i trudnodostępne (np. górskie) miejscowości. Wypełniając kartę wyborczą w domu, wyborca ma większą możliwość spokojnego zapoznania się z programami wyborczymi kandydatów. W tym przypadku naszym zdaniem istnieje jednak możliwość wywierania wpływu na decyzję wyborcy, czyli naruszenia zasady tajności głosowania. Z głosowaniem za pośrednictwem poczty związane są także trudności dowodowe w celu ustalenia ewentualnego wpływu ze strony osób trzecich na decyzję wyborcy i proces oddania przez niego głosu. Co więcej, istnieje zagrożenie, że poszczególni kandydaci mogą przy pomocy przekupstwa wywierać wpływ na wyniki wyborów. Jeżeli obecność członków komisji wyborczych, kandydatów na deputowanych ludowych Ukrainy czy kandydatów na inne stanowiska wyborcze, ich przedstawicieli, osób upoważnionych, oficjalnych obserwatorów w lokalu wyborczym zmniejsza możliwość wywierania wpływu na wyborcę, to w przypadku głosowania za pośrednictwem poczty możliwość takiego wpływu istotnie wzrasta. W takiej sytuacji ważnym środkiem zabezpieczenia gwarancji przestrzegania praw wyborców jest ustawodawstwo karne przewidujące odpowiedzialność za popełnienie czynów stanowiących naruszenie praw wyborczych obywateli.

Jednym z istotnych problemów związanym z wprowadzeniem głosowania za pośrednictwem poczty na Ukrainie jest, oprócz nadużyć, także i nie najlepszy stan techniczny „Ukrpoczty”. Obecnie nie jest bowiem możliwe zabezpieczenie przed włamaniem do skrzynek pocztowych, do których wrzucana jest korespondencja, jak i skrzynek pocztowych poszczególnych odbiorców (obywateli). Niezadowolająca jest także jakość usług świadczonych przez „Ukrpocztę”, w tym kwestia szybkości do której należy i szybkość przekaza-

¹⁹ Representation of the People Act 2000, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/pdfs/ukpga_20000002_en.pdf (9.01.2020).

nia listów do adresatów. Innym problemem rzutującym na prawidłowość głosowania za pośrednictwem poczty na Ukrainie jest możliwość rozmaitych pomyłek w spisach wyborców. Takich pomyłek pozwala unikać rejestr wyborców. Ustawa o państwowym rejestrze wyborców z 22 lutego 2007 r. przewiduje prawne i organizacyjne zasady tworzenia i prowadzenia jednego państwowego rejestru wyborców na Ukrainie²⁰, który jest dodatkową gwarancją realizacji wyborczych praw obywateli. Jednak jak można było zaobserwować w trakcie wyborów parlamentarnych 2012 r., a także przedterminowych wyborów parlamentarnych w latach 2014 oraz 2019 na Ukrainie państwowy rejestr wyborców nie zawsze stawał się istotnym ogranicznikiem w dziedzinie ochrony wyborczych praw obywateli.

Ważnym zadaniem dla Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy będzie wydanie instrukcji o trybie głosowania za pośrednictwem poczty, która ma być adresowana do przeciętnego wyborcy. Głosujący za pośrednictwem poczty wyborca nie posiada możliwości otrzymania nowej karty do głosowania w miejscu uszkodzonej lub nieprawidłowo wypełnionej, jak to jest możliwe podczas głosowania w lokalu wyborczym. Istotną rolę w przygotowaniu głosowania za pośrednictwem poczty pełnią również środki masowego przekazu: radio, telewizja, prasa. Ponadto o nowym sposobie głosowania można byłoby dodatkowo informować zespoły pracowników, spośród których najwięcej osób głosuje za pośrednictwem poczty. Są to pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Ukrainy, straży pożarnej, lekarze, pielęgniarki, personel karetek pogotowia ratunkowego itd.

Współczesne ukraińskie ustawodawstwo wyborcze nie przewiduje żadnej możliwości głosowania korespondencyjnego, w tym za pośrednictwem poczty. Nie jest to, naszym zdaniem, rozwiązanie właściwe. Największą przeszkodą, która stoi na drodze do wprowadzenia tego sposobu głosowania na Ukrainie, jest niebezpieczeństwo istotnych nadużyć. Także w krajach tzw. stabilnej demokracji jak Wielka Brytania czy USA nie ma pełnej gwarancji ochrony przed stosowaniem fałszerstw wyborczych. Wprowadzenie możliwości głosowania za pośrednictwem poczty dla wszystkich obywateli Ukrainy nie jest zresztą potrzebne. Istnieją jednak kategorie wyborców, w stosunku do których

²⁰ Закон України, *Про державний реєстр виборців*, „Відомості Верховної Ради України (ВВР)” 2007, № 20, ст. 789.

stworzenie możliwości głosowania korespondencyjnego uzasadnione. Jeżeli omawiany sposób głosowania okazałby się efektywny w praktyce, wówczas można by rozszerzyć spis posiadających prawo do głosowania za pośrednictwem poczty na kolejne kategorie wyborców.

Stosowanie instytucji głosowania za pośrednictwem poczty w wyborach na Ukrainie miałyby bez wątpienia pozytywny efekt na powszechny stan demokratyzacji procedur wyborczych. Pozwoliłoby na zmniejszenie absencji, spowodowałoby wzrost frekwencji wyborczej, a w konsekwencji w większym stopniu odzwierciedliłoby preferencje wyborców w wynikach wyborów. Wszystkie te elementy wskazują na konieczność rozważenia w przyszłości przez ukraińskiego ustawodawcę możliwości wprowadzenia głosowania korespondencyjnego chociażby dla niektórych kategorii wyborców.

III. Doświadczenie w kwestii możliwości głosowania korespondencyjnego w innych państwach europejskich

Rozważając kwestię wprowadzenia możliwości głosowania za pośrednictwem poczty ukraiński ustawodawca mógłby skorzystać z doświadczeń innych państw – byłych republik Związku Radzieckiego. Na przykład łotewskie ustawodawstwo wyborcze wprowadza możliwość głosowania za pośrednictwem poczty dla wyborców znajdujących się za granicą. Zgodnie z art. 45 ustawy o wyborach do Sejmu z 6 czerwca 1995 r. dla przeprowadzenia głosowania wyborca zainteresowany możliwością głosowania korespondencyjnego ma obowiązek złożenia do właściwych dyplomatycznych i konsularnych placówek Republiki Łotewskiej, w których będą organizowane lokale wyborcze, wniosku o zamiarze takiego głosowania. Wniosek należy złożyć nie wcześniej jak na 5 miesięcy i nie później niż na trzy tygodnie przed dniem wyborów. W tym przypadku wyborca okazuje paszport obywatela Łotwy, w którym czyni się wzmiankę o głosowaniu, a także podaje swoje imię, nazwisko, kod personalny i adres za granicą, na który zostaną wysłane materiały wyborcze²¹.

Jeżeli chodzi o głosowanie korespondencyjne za pośrednictwem poczty elektronicznej lub innych technik komunikacyjnych, jest ono naszym zda-

²¹ Закон Латвийской Республики, О выборах в Сейм, https://www.cvk.lv/upload_file/krievu/Saeimas_vel_lik_2011_2_RUS.pdf (9.01.2020).

niem jeszcze sprawą przyszłości. Wprowadzenie do systemu wyborczego współczesnych technologii informacyjnych pozwoli rozszerzyć możliwości głosowania korespondencyjnego. Najważniejsze w tym przypadku będzie należyte zabezpieczenie baz danych właściwych komisji wyborczych przed włamaniami ze strony tzw. hakerów internetowych. Ze względu na to, że obecnie odnotowano liczne przypadki włamania się hakerów do różnych instytucji państwowych, w tym nawet do Pentagonu, co wywołało istotne zakłócenia ich pracy, wykorzystanie głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej stanie się możliwe poprzez wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń przed nieuprawnionym dostępem.

Pozytywne doświadczenie takiego głosowania na poziomie jednego regionu ma Szwajcaria, gdzie w kantonie Genewa głosowanie przy pomocy Internetu stosują z 2010 r.²². Istotne doświadczenia w zakresie głosowania drogą Internetową w wyborach ogólnokrajowych poczyniła także Estonia, która w 2005 r. wprowadziła wybory elektroniczne. Wtedy swój głos przez Internet oddało tylko 9 287 wyborców (2%), w 2007 r. już ponad 30 tysięcy, w 2011 r. – prawie 141 tysięcy, a w wyborach parlamentarnych w Estonii 1 marca 2015 r. przy pomocy Internetu głosowało 176 491 wyborców, co stanowi około 20% uprawnionych. Jak dotąd jest to najwyższa liczba głosów oddana w wyborach powszechnych za pomocą Internetu w skali światowej²³. W celu zapewnienia bezpieczeństwa głosowania w Estonii władze korzystają z usług internetowych oferowanych wyłącznie przez państwowych dostawców. Każdy wyborca posiada cyfrowy podpis, a w telewizji przeprowadzano szeroką kampanię reklamową dotyczącą wykorzystania Internetu w trakcie wyborów. Także trzeba nadmienić, że liczba wyborców w Estonii jest kilkanaście razy mniejsza niż na Ukrainie. Jednak właśnie we współczesnych realiach, kiedy to na terenie aneksowanej przez Rosję Autonomicznej Republiki Krymu czy na okupowanych terenach obwodów Donieckiego i Ługańskiego nie ma możliwości otwarcia lokali wyborczych, głosowanie z stosowaniem Internetu mogłoby pozwolić na uwzględnienie znacznie większej liczby głosów ukraińskich wyborców.

Istotne praktyczne doświadczenie stosowania systemu elektronicznego głosowania, gdzie przeprowadzano eksperymenty zdalnego elektronicznego

²² Т. Шультга-Морская, *Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России*, „Адвокат” 2013, № 3, s. 57–72.

²³ Голосую на дивані, „Експрес”, 5.03–12.03.2015, № 18 (8003).

badania opinii wyborców w celu wykorzystania głosowania przez Internet w odniesieniu do wyborców, mieszkających w trudnodostępnych miejscowościach w kraju, za granicą itd., posiada Rosja. Uchwalony przez Centralną Komisję Wyborczą Federacji Rosyjskiej na podstawie art. 64 ustawy federalnej „O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej”²⁴ Tymczasowy regulamin głosowania za pośrednictwem poczty podczas przeprowadzania wyborów do organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, organów samorządu lokalnego, referendum podmiotu Federacji Rosyjskiej i referendum lokalnego z 7 sierpnia 2003 r. wprowadził możliwość takiego głosowania w wyborach do organów władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej i organu samorządu lokalnego²⁵.

Jak słusznie zaznacza S. Fomina, obniżenie poziomu aktywności politycznej wyborców w wielu krajach wymaga stosowania różnych form głosowania zdalnego. Różnorodność form głosowania zdalnego daje władzom możliwość wyboru najodpowiedniejszego wariantu²⁶. Jednak największą przeszkodą stojącą na drodze do wprowadzenia omawianego sposobu głosowania są nadużycia wyborcze. Zresztą, nawet w państwach tak zwanej demokracji ustabilizowanej, do których należą Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, nie ma pełnej gwarancji ochrony przed fałszerstwami wyborczymi. Wprowadzenie w chwili obecnej na Ukrainie możliwości głosowania za pomocą poczty czy z wykorzystaniem Internetu dla wszystkich obywateli Ukrainy byłoby nieuzasadnione. Dlatego warto ustalić precyzyjny wykaz podstaw pozwalających uzasadnić takie głosowanie. Gdyby wskazany sposób głosowania okazał się efektywny, w przyszłości można by rozważyć rozszerzenie go na kolejne kategorie wyborców.

²⁴ Федеральный закон Российской Федерации, *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*, „Парламентская газета” 2002, s. 110.

²⁵ Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Постановление О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления (с изменениями на 27 сентября 2006 года), 7.08.2003, nr 20/144-4, Москва 2003.

²⁶ С. Фомина, *Способи та форми голосування на виборах в зарубіжних країнах*, „Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди: «Право»” 2014, вип. 21, s. 119.

IV. Głosowanie przez pełnomocnika

Ustawodawstwo wyborcze niektórych krajów przewiduje możliwość głosowania przez pełnomocnika. Jak wskazuje J. Buczkowski szereg państw europejskich dopuszcza – w zakresie ściśle określonych grup wyborców – głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika, np. w Belgii, Francji, Holandii²⁷. Ukraińskie ustawodawstwo wyborcze takiej możliwości nie przewiduje. Co więcej, w Komentarzu do ustawy Ukrainy „O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy”, który ukazał się przed wyborami parlamentarnymi 2006 r., szczególnie podkreślono, że dwóch członków lokalnej komisji wyborczej zapewnia wyborcy możliwość głosowania. Jeden członek po okazaniu przez wyborcę dokumentu potwierdzającego tożsamość²⁸ i sprawdzeniu, czy znajduje się on na liście wyborców we właściwym lokalu wyborczym, wydaje listę wyborców w celu podpisania, a drugi wpisuje swoje nazwisko i podpisuje się na karcie do głosowania. Wyborca poświadczając swoim podpisem otrzymanie karty do głosowania na liście wyborców oraz na talonie kontrolnym karty do głosowania. Wówczas członek komisji wyborczej zabiera talon kontrolny i wydaje wyborcy kartę do głosowania²⁹. Nie stanowi wyjątku od powyższej zasady przewidziana w Kodeksie wyborczym Ukrainy możliwość udzielenia pomocy wyborcy, który z powodu fizycznego upośledzenia nie może samodzielnie wypełnić karty wyborczej. Może to nastąpić po uzgodnieniu z przewodniczącym lub innym członkiem lokalnej komisji wyborczej i polega na korzystaniu z pomocy innych osób z wyjątkiem członków właściwej komisji wyborczej, kandydata na deputowanego, upoważnionej osoby partii, obserwatora oficjalnego. W tym przypadku chodzi nie o delegowanie innej osobie prawa do głosowania, a o fizyczną pomoc w realizacji woli wyborcy oddającego swój głos na danego kandydata na deputowanego ludowego Ukrainy, Prezydenta

²⁷ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 177.

²⁸ Paszport obywatela Ukrainy, tymczasowa legitymacja obywatela Ukrainy (dla osób niedawno przyjętych do obywatelstwa Ukrainy), legitymacja wojskowa (wyłącznie dla żołnierzy służby zasadniczej), zaświadczenie urzędu systemu penitencjarnego, paszport obywatela Ukrainy dla wyjazdu za granicę, paszport dyplomatyczny, paszport służbowy, legitymacja osoby marynarza.

²⁹ А. Мартинюк, *Коментар закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006, s. 519.

Ukrainy, deputowanego Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, obwodowej, rejonowej, wiejskiej, osiedlowej, miejskiej, rejonowej w mieście rady, wiejskiego, osiedlowego, miejskiego przewodniczącego, starosty wsi czy osiedla. Nie jest także głosowaniem przez pełnomocnika korzystanie z pomocy innych osób przez osoby niepiśmienne. W tym przypadku wyborca osobiście zgłasza się w lokalu wyborczym i sam decyduje o treści głosu, a pomoc innych osób ma charakter wyłącznie techniczny.

V. Wnioski

Szczegółowa analiza możliwości stosowania instytucji głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika we wszystkich rodzajach wyborów na Ukrainie pozwala wnioskować, że przewidywanie wymienionej możliwości przez ustawodawstwo wyborcze generalnie pozytywnie wpłynęłoby na ogólny stan demokratyzacji na Ukrainie. Przede wszystkim należałoby precyzyjnie ustalić kryteria przynależności wyborców do grona osób posiadających prawo do głosowania korespondencyjnego lub osób, mogących głosować przez pełnomocnika. Warto również zwiększyć odpowiedzialność uczestników procesu wyborczego za naruszenie prawa wyborczego. Chodzi przede wszystkim o wypracowanie skutecznych mechanizmów pociągnięcia do odpowiedzialności, w tym także karnej. Stosowanie wskazanych środków doprowadziłoby do wyeliminowania niezgodnej z prawem kontroli procesów wyborczych oraz do zmniejszenia absenteizmu wyborczego, a przez to do umocnienia legitymacji władzy.

Literatura

- 20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears, „The Times”, 6.05.2005.
Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
Голосу на дивані, „Експрес”, 5.03–12.03.2015, № 18 (8003).
Фоміна С., *Способи та форми голосування на виборах в зарубіжних країнах*, „Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди: «Право»” 2014, вип. 21.

- Калинович В., *Сполучені Штати Америки (1176–1917)*, [w:] *Лекції з курсу «Історія держави і права зарубіжних країн» для студентів юридичного факультету університету*, Львів 1965.
- Мартинюк А., *Коментар закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006.
- Шульга-Морская Т., *Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России*, „Адвокат” 2013, № 3.
- Верховна Рада ухвалила Виборчий кодекс з відкритими списками, <http://www.radiosvoboda.org/a/news-kodeks-vybory/30049272.html> (9.01.2020).
- Випадкова реформа: як депутати за відкриті виборчі списки голосували, <http://www.radiosvoboda.org/a/28840639.html> (9.01.2020).
- Выборы 2001 г. в Великобритании: общее и частное*, [w:] *Великобритания после всеобщих выборов 2001 года: результаты и тенденции. Доклады Института Европы*, ред. В.Н. Шенаев, Москва 2002.
- Рада підтримала пропозиції Зеленського до заветованого Виборчого кодексу, <http://www.pravda.com.ua/news/2019/12/19/7235329> (9.01.2020).