

Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia

Kobyłski, Piotr

Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia

Studia z Polityki Publicznej, vol. 9, núm. 1, 2022

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polonia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=663772601008>

DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.1.4>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Powszechność w głosowaniu korespondencyjnym w dobie COVID-19. Wybrane zagadnienia

Piotr Kobylski p.kobylski@uthrad.pl
Wydział Prawa i Administracji, Polonia

Studia z Polityki Publicznej, vol. 9, núm. 1, 2022

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polonia

DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.1.4>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=663772601008>

Streszczenie: W artykule omówiono jedną z instytucji systemu wyborczego w dobie pandemii COVID-19. Wybory to proces wybierania przez obywateli przedstawicieli na określone stanowiska. Istotne w tym kontekście są sposób i zasady przeprowadzania elekcji, tak by zachowana została jej fundamentalna reguła – powszechność. Chociaż od 1989 r. obowiązywało kilkanaście ordynacji wyborczych, a tradycyjny model oddania głosu w lokalu wyborczym nadal funkcjonował, to polski ustawodawca przewidział także głosowanie korespondencyjne oraz za pośrednictwem pełnomocnika. Z uwagi na ryzyko związane z pandemią COVID-19 wydawać by się mogło, że dalsze zmiany w polskim Kodeksie wyborczym będą niezbędne. Dostosowanie nowych przepisów do Konstytucji RP z 1997 r. okazało się jednak dla krajowego ustawodawcy zbyt ambitnym zadaniem. Niniejsze opracowanie ma charakter empiryczny – to studium przypadku konkretnego działania legislacyjnego pokazanego w ujęciu porównawczym na przykładzie Polski i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Słowa kluczowe: powszechność, wybory, spis wyborców, głosowanie korespondencyjne, standard.

Abstract: The article discusses the electoral system in the time of the COVID-19 pandemic. Elections are the process of citizens electing their representatives for specific positions. In this context, the method and principles of conducting the election are important, so that its fundamental rule – universality – is preserved. Although more than a dozen electoral regulations were in force since 1989 and the traditional model of voting at a polling station was still in place, the Polish legislator also provided for postal and proxy voting. Due to the risk related to the COVID-19 pandemic, it would seem that changes to the Polish Electoral Code will be necessary. The adaptation of the new provisions to the Constitution of the Republic of Poland of 1997, however, turned out to be too ambitious a task for the domestic legislator. Therefore, the Act of April 6, 2020 on the special rules for holding general elections for the President of the Republic of Poland, ordered in 2020, did not enter into force finally, because the functioning of a democratic state ruled by law requires that fundamental rights and civil liberties, including electoral ones be guaranteed. This study is empirical in nature – it is a case study of a specific legislative action shown in a comparative approach on the example of Poland and the United States of America.

Keywords: commonness, elections, voter list, postal voting, standard.

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu głosowania korespondencyjnego w dobie COVID-19. Powszechność wyborów to standard w demokratycznym państwie prawnym. Zasada powszechności określa krąg obywateli, którym przysługują prawa wyborcze. W literaturze prawa zaznacza się szczególne znaczenie tytułowej zasady w kontekście procesu wyborczego (Skotnicki, 2000: 3). Zadaniem demokratycznego ustrojodawcy jest zagwarantowanie jej realizacji, bowiem niewątpliwie jest ona pochodną zasady suwerenności narodu.

Na mocy art. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. władza zwierzchnia należy do Narodu, który sprawuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, poz. 483). W związku z tym zasada powszechności wyborów determinuje podmiot praw wyborczych (Żukowski, 2004: 58).

Polski ustawodawca przewidział, iż modelem, który zagwarantuje powszechność wyborów, jest tradycyjne oddanie głosu w lokalu wyborczym. W dobie COVID-19 wydawało się, że dotychczasowa konstrukcja wyborcza może się okazać zbyt ryzykowna. Z tego względu nieuchronne stały się zmiany w Kodeksie wyborczym. Okazało się jednak, że skierowanie procedury głosowania korespondencyjnego do szerszej grupy wyborców w bardzo krótkim terminie przed wyborami na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. mogło nie zagwarantować realizacji zasady powszechności praw wyborczych. Rozważając tę kwestię, należy zaznaczyć, że możliwość głosowania korespondencyjnego w wyborach istnieje w co najmniej 30 państwach. Na szczególną uwagę zasługują Stany Zjednoczone, gdzie częściowo dozwolone jest jedynie głosowanie korespondencyjne.

W tym kontekście warto się zastanowić, czy podjęte przez polskiego ustawodawcę w ciągu trzydziestu lat działania były wystarczające, żeby zapewnić powszechność głosowania w pandemicznym reżimie sanitarnym.

Głównym zamierzeniem badawczym tej analizy jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają obecnie obowiązujące regulacje prawne na realizację zakresu powszechności głosowania. W dalszej kolejności natomiast – w jakim zakresie i na jakiej podstawie ustawodawca założył, że zaproponowane rozwiązania legislacyjne w dobie COVID-19 spowodują poprawność procesu wyborczego. Można za M. Chmajem (2002: 41) przyjąć, iż istota zasady powszechności wyborów tkwi w zapewnieniu realnej możliwości uczestniczenia w nich każdemu, komu przysługuje czynne prawo wyborcze. Zbadania wymaga zatem praktyka stosowania tej zasady. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, czy analizowana powszechność stała się standardem.

Wybory korespondencyjne w Polsce

M.A. Griffith-Traversy wskazuje, że wybory to regularne działanie, w wyniku którego manifestowana jest wola narodu. Legitymizacja wybranych w ich wyniku organów władzy wyraża się poprzez powszechne uczestnictwo w wyborach oraz rozpatrywanie ich efektów jako wyniku woli narodu (Griffith-Traversy, 2007: 65). Wybory są zatem zasadniczym wydarzeniem w każdej społeczności. Za pomocą tej instytucji obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którzy sprawują władzę w ich imieniu. Wyborcy poprzez głosowanie wyrażają zarazem swoją aprobatę dla realizowanych dotychczas programów politycznych. W nauce prawa wskazuje się, że w państwach demokratycznych wybory stały się istotną metodą „przejawiania suwerenności”, za pomocą której powołuje się prezydenta bądź parlament (Jamróz, 1993: 41).

Na wstępie warto podnieść, że zasada powszechności wyborów w Polsce została wprowadzona wraz z innymi demokratycznymi rozwiązaniami ustrojowymi po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Po raz pierwszy pojawiła się ona w dekrete z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. 1918, poz. 46).

W polskim porządku prawnym nie wprowadzono obowiązku uczestnictwa w wyborach i w głosowaniu. Uczestnictwo w wyborach jest wyłącznie prawem wyborcy, zaś na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia go każdemu, komu przysługuje czynne prawo wyborcze. Co ciekawe, współcześnie głosowanie jest obowiązkowe w pięciu państwach europejskich (Belgia, Cypr, Grecja, Luksemburg, Szwajcaria – kanton Schaffhausen) oraz w znacznej liczbie państw na świecie, m.in. w Turcji czy Australii (Banaszak, 2012: 340–349). W piśmiennictwie podkreśla się, że zasada powszechności oparta jest na koncepcji elektoratu, który można podzielić na elektorat faktycznie głosujący oraz elektorat, któremu przysługuje omawiana kompetencja (Buczkowski, 1998: 48). Aktualnie obowiązujący Kodeks wyborczy (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2020, poz. 1319 ze zm.) zawiera przepisy dotyczące przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, wyborów prezydenckich, wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, przepisy o warunkach ważności tych wyborów i przepisy karne za wykroczenia i niektóre przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Reguluje on zasady prawa wyborczego, w tym zasadę ich powszechności.

Zasada powszechności podczas głosowania odgrywa więc zasadniczą rolę, ponieważ ma ona charakter gwarancyjny i łączy się z zasadą wolności wyborów. Należy zauważyć, że pojawianie się organizacyjnych przeszkód w oddaniu głosu często może świadczyć o tym, że system prawa wyborczego nie zapewnia realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Warto jednak podkreślić, że systemy prawa wyborczego współczesnych państw demokratycznych wypracowały wiele rozwiązań, które mają temu przeciwdziałać. Do najbardziej znanych formuł, które mają ułatwić oddanie głosu, zaliczyć należy głosowanie przez pełnomocnika, elektroniczne, z użyciem tzw. mobilnej urny wyborczej oraz korespondencyjne (Zbieranek, 2011: 40–45). Procedura głosowania korespondencyjnego może budzić jednak zastrzeżenia w odniesieniu do naruszenia zasady powszechności wyborów, w szczególności na tle przepisów Ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 827). Przede wszystkim należy zaznaczyć, że głosowanie korespondencyjne powinno być wyłącznie alternatywną procedurą głosowania, mając na uwadze przede wszystkim szereg wiążących się z nim bardzo poważnych wyzwań organizacyjnych i technicznych (Zbieranek, 2013). Nieprawidłowe funkcjonowanie tej

procedury głosowania prowadzi do pozbawienia wyborcy możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego. Dokonując analizy niniejszego aktu prawnego, należy stwierdzić, że z punktu widzenia ważności wyborów istotne jest zapewnienie, iż koperta z kartą do głosowania wyjęta z koperty zwrotnej doręczonej do obwodowej komisji wyborczej zostanie poprawnie wrzucona do urny wyborczej, szczególnie dlatego, że analizowana ustawa przewidywała umieszczanie koperty zwrotnej w specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego na terenie gminy, w której wyborca wpisany był do spisu wyborców. Niniejszy akt nie przewidywał jednak, gdzie mają być umieszczone nadawcze skrzynki pocztowe. Ponadto art. 2 ust 4 tej ustawy stanowił, że wyborca głosujący w wyborach prezydenckich zarządzonych w 2020 r. nie składa wniosku o skorzystanie z możliwości głosowania korespondencyjnego. Pakiet wyborczy umożliwiający mu oddanie głosu zostałby przesłany do każdego wyborcy *ex lege*. Ustawodawca nie wyjaśnił, w jaki sposób ustali adres, pod który pakiet ten będzie przekazywany fizycznie przez wyznaczonego operatora. W związku z tym bardzo ważna stała się możliwość składania protestów wyborczych dotyczących nieprawidłowości związanych ze sporządzeniem spisów wyborców oraz ustalaniem adresów zamieszkania wyborców. Inną zupełnie kwestią pozostaje skuteczność owych protestów.

Istotna jest także gwarancja późniejszej weryfikacji ważnie oddanego głosu poprzez podpisanie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (Garlicki, 2020: 183). W związku z tym zasadniczą kwestią było zapewnienie wysokiego standardu bezpieczeństwa korespondencji. Mając na uwadze treść przepisów regulujących te zagadnienia, należy stwierdzić, że analizowany akt prawny nie stworzył bezpiecznego systemu głosowania, który przynajmniej minimalizowałby możliwość powstania niebezpieczeństwa naruszeń prawa w procesie głosowania i ustalenia wyników wyborów. Na negatywną ocenę zasługiwały także regulacje przekazujące kompetencje do podejmowania wielu działań związanych z głosowaniem korespondencyjnym ministrowi ds. aktywów państwowych, podczas gdy zgodnie z regulacjami Kodeksu wyborczego – to Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów (Garlicki, 2020: 190–200). To przecież na PKW ciąży obowiązek złożenia sprawozdania z wyborów do Sądu Najwyższego, który decyduje o ważności wyborów (Skrzydło, 2002: 141). W tym miejscu należy wskazać, że w analizowanej ustawie istotną część zagadnień związanych z głosowaniem korespondencyjnym, które dotychczas były unormowane na poziomie ustawy, przeniesiono do uregulowania w drodze aktów wykonawczych. Trybunał Konstytucyjny już wiele lat wcześniej wypowiedział się jednoznacznie w podobnej kwestii. Podkreślił, że materia ta nie może być podporządkowana decyzjom organów władzy wykonawczej (Wyrok TK z 25.05.1998 r. U 19/97). Z tego względu rozwiązanie legislacyjne dotyczące trybu doręczania pakietów wyborczych do wyborcy przez

wyznaczonego operatora należy uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Potwierdzeniem tego, że głosowanie korespondencyjne nie powinno stać w sprzeczności z zasadą powszechności wyborów, jest opinia Rzecznika Prawa Obywatelskich dla Senatu RP z dnia 22 kwietnia 2020 r. Na uwagę zasługuje zwłaszcza zawarte w niej stwierdzenie odnoszące się do procedowanych wówczas rozwiązań prawnych, iż nie ma gwarancji, że głosowanie korespondencyjne byłoby zgodne z zasadą powszechności, bowiem wielu wyborców mogłoby nie mieć możliwości udziału w głosowaniu. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej opinii podkreślił, że wobec spełnienia przewidzianych przez Konstytucję RP kryteriów wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zaktualizował się zakaz wynikający z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Otóż w czasie stanu nadzwyczajnego nie może być zmieniona m.in. ustawa o wyborze na Prezydenta RP. Z tego względu prace legislacyjne w tym przedmiocie były od początku prowadzone z naruszeniem tego zakazu (RPO, 2021). Warto także zwrócić uwagę na ewidentne pominięcie utrwalonego w tym kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym powinno się odbywać co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym (Wyrok TK z 3.11.2006. K 31/06). Wyjątki od tak określonej zasady mogą wynikać wyłącznie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym, do których nie można jednak zaliczyć epidemii COVID-19, mając na uwadze chociażby przywołany wyżej pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny wprost wyraził stanowisko, że konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym, co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji RP. Z tego względu wszystkie nowelizacje prawa wyborczego muszą być konfrontowane przez sąd konstytucyjny z tak właśnie rozumianym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Istotnym zagadnieniem przy określaniu zasady powszechności wyborów jest zatem oznaczenie kręgu osób, którym przysługuje prawo do głosowania. Trzeba podnieść, że może być ono limitowane przez cenzusy wyborcze. Do najważniejszych należy cenzus obywatelstwa. Dla przykładu warto zaznaczyć, że Kodeks wyborczy z 2011 r. w odniesieniu do wyborów samorządowych stanowi, że czynne i bierne prawo wyborcze posiada obywatel Unii Europejskiej, który nie jest obywatelem polskim, i najpóźniej w dniu głosowania kończy osiemnaście lat oraz stale zamieszkuje na terytorium Polski. Pojawiają się jednak wątpliwości w kontekście praw wyborczych nieobywateli Unii Europejskiej oraz apatrydów od dłuższego czasu mieszkających w Polsce, która stała się dla nich centrum życia rodzinnego i zawodowego (Garlicki, 2020: 176–178). Na marginesie warto dodać, że

analizowana ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. regulowała także głosowanie korespondencyjne wyborców poza Polską. Była to jedyna grupa wyborców, która wedle założeń niniejszego aktu prawnego, by skorzystać z procedury korespondencyjnej, musiałaby zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi – do 14. dnia przed dniem wyborów. W tym przypadku wątpliwości budził termin zgłoszenia takiego zamiaru, ponieważ do samego końca nie było pewności, czy ustawa wejdzie w życie w terminie umożliwiającym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego. Podkreślenia wymaga także fakt, że w art. 3 ust. 3 analizowanej ustawy wśród wymienionych elementów pakietu wyborczego zabrakło nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a, które umożliwiają skuteczne oddawanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku. Co do zasady, ustawodawca w Kodeksie wyborczym zaproponował rozwiązania pomagające osobom niepełnosprawnym w realizacji ich prawa do głosowania. Uzyskali oni prawo do informacji wyborczych związanych z głosowaniem w wyborach oraz o ich wynikach. Wyborca z niepełnosprawnością ma zatem prawo uzyskiwania informacji dotyczącej właściwego dla niego okręgu wyborczego, obwodu głosowania czy lokalu dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych znajdującego się najbliżej miejsca zamieszkania danej osoby niepełnosprawnej. Wójt, burmistrz, prezydent miasta lub upoważniony przez niego pracownik przekazuje wyżej wymienione informacje osobie z niepełnosprawnościami. Na wniosek wyborcy niepełnosprawnego przesyłane są tej osobie także materiały informacyjne, co istotne, także w formie elektronicznej. Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek zamieszczenia tych informacji w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej oraz upublicznienia ich w sposób przyjęty zwyczajowo w gminie.

Należy zwrócić także uwagę, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. zakładała również istotne zmiany struktury organów wyborczych. Na mocy jej art. 10 ust. 4 miały zostać rozwiązane obwodowe komisje wyborcze i jednocześnie powołane w każdej gminie gminne obwodowe komisje wyborcze. W rezultacie oznaczałoby to powołanie zupełnie nowej struktury organów wyborczych, bez realnej gwarancji przeprowadzenia tego procesu w ustawowym terminie. Bez wątpienia niniejszy ekstraordynaryjny zabieg również należy oceniać z punktu widzenia konieczności zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym.

Wybory korespondencyjne w Stanach Zjednoczonych

Analizując kwestię wyborów korespondencyjnych, warto także odnieść się do tej formy głosowania w Stanach Zjednoczonych. Należy podkreślić, że amerykański sposób organizacji wyborów jest mocno

zdecentralizowany. W związku z tym także model głosowania korespondencyjnego zależy od stanowego legislatora.

Amerykański system wyborczy zakłada głosowanie in person, co oznacza, że wyborcy mogą się pojawić osobiście w lokalu wyborczym i oddać głos, bądź mail-in ballot, tzw. głosowanie korespondencyjne (Mucha, 2014: 121). Co do zasady wyborca otrzymuje kopertę, w której znajdują się dwie kolejne koperty. Pierwsza jest zaadresowana do lokalnego biura wyborczego, zaś druga to secure envelope z kartą do głosowania. Wyborca chcąc skorzystać ze swojego czynnego prawa wyborczego, musi wypełnić kartę do głosowania, włożyć ją do koperty (secure envelope), a następnie umieścić ją w kolejnej kopercie, zaadresowanej do lokalnego biura wyborczego. Na uwagę zasługuje fakt, że w stanach Wisconsin, Południowa Karolina, Północna Karolina, Alabama czy Alaska oprócz podpisu wyborcy potrzebny jest także podpis świadka, natomiast w stanie Missouri obok podpisu wyborcy musi się podpisać notariusz (Ludwikowska, Ludwikowski, 2009: 120–135). Co ciekawe w pięciu stanach USA dozwolone jest wyłącznie głosowanie korespondencyjne, choć warto zauważyć, że w jednym z nich – w stanie Oregon, nadal są rejonowe komisje i lokale wyborcze, do których można osobiście przynieść koperty z wypełnioną kartą do głosowania. Kluczowe w głosowaniu korespondencyjnym jest to, że tzw. koperta zewnętrzna musi być opatrzona podpisem. Jest on bowiem sprawdzany z podpisem, który obywatel złożył podczas rejestracji przedwyborczej. Dokonuje się tego elektronicznie, a w przypadku rozbieżności analizy dokonują członkowie komisji. Koperty zewnętrzne, po sprawdzeniu prawdziwości podpisu, są otwierane piątego dnia przed samym dniem wyborów i wyjmowane są z nich wewnętrzne koperty z kartami wyborczymi. Te z kolei są otwierane w dniu wyborów (Pułło, 1997: 30–38).

Choć głosowanie korespondencyjne odbywa się już od czasów wojny secesyjnej, w nauce prawa podkreśla się, iż o ile wykładnia przepisów konstytucji federalnej nie sprawia szczególnych trudności, to relacja między przepisami prawa stanowego regulującego procedurę wyboru elektorów a stanową konstytucją może budzić wątpliwości. W orzecznictwie stanowych sądów można się spotkać ze stwierdzeniem, że zawarte w konstytucji federalnej upoważnienie legislatur do określania sposobu wyznaczania elektorów jest szczególnym rodzajem władzy prawodawczej, która nie może być ograniczona przez stanową konstytucję. Dokonując analizy przepisów federalnej ustawy zasadniczej, sąd apelacyjny w Kentucky w 1944 r. potwierdził konstytucyjność ustawy umożliwiającej żołnierzom korespondencyjne oddawanie głosów w wyborach prezydenckich, pomijając jednoznaczną treść przepisów konstytucji tego stanu, które obligowały do osobistego głosowania we wszystkich wyborach przeprowadzanych na terytorium stanu (Wyrok SA Kentucky z 23.06.1944. 298 Ky. 44, 181 S.W.2d 691). W tym kontekście istotny jest fakt, że rozwiązania federalne dotyczące głosowania korespondencyjnego nadal budzić mogą wątpliwości na tle przepisów stanowych.

Analizując dopuszczalność wyborów korespondencyjnych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, można stwierdzić, że pojawiły się jednak pewne odstępstwa w związku z epidemią COVID-19. Otóż prawyborczy w Puerto Rico oraz w 15 stanach, zaplanowane na 29 marca, i inne wybory lokalne w kilku stanach, zaplanowane od marca do maja 2020 r., zostały przesunięte na okres między majem a sierpniem 2020 r. Mimo że dokonano istotnych zmian dotyczących terminu wyborów, spisu wyborców, a zatem kwestii mających zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia wyborów, to nie było wątpliwości co do rzetelności oraz wiarygodności wyniku wyborczego. Głosowanie korespondencyjne umożliwiło ponadto przeprowadzenie prawyborów Demokratów w stanie Wisconsin (7 kwietnia 2020 r.), wyborów uzupełniających do Kongresu w stanie Maryland (28 kwietnia 2020 r.) oraz m.in. prawyborów w Ohio (28 kwietnia 2020 r.) (IDEA, 2021). Co więcej, przyczyniło się to nawet do zwiększenia frekwencji wyborczej. Jednak co do zasady w dużej liczbie stanów przełożono prawyborczy prezydenckie i rozszerzono możliwości głosowania korespondencyjnego. W większości przypadków pozostawiono jednak opcję osobistego udziału w głosowaniu lub wprowadzono wybory hybrydowe, łączące wybór korespondencyjny z tradycyjnym. Warto podkreślić, że na wybory korespondencyjne zdecydowały się stany takie jak Nowy Jork, Pensylwania i Rhode Island (IFES, 2021). Innowacyjną formę głosowania zaproponowano w Milwaukee, w stanie Wisconsin, gdzie przeprowadzono głosowanie mobilne (drive-up voting), polegające na oddawaniu głosu z samochodu. W tym trybie kartę do głosowania przekazywał członek komisji, po czym odbierał ją i wkładał do koperty (Jannene, 2021). W dalszej kolejności koperty były sortowane według obwodów wyborczych. Na siedem dni przed wyborami komisje zaczęły wyjmować głosy z kopert, a w dniu wyborów odbywało się ich ogólne obliczanie.

Co ciekawe, dane dotyczące wpływu pandemii COVID-19 na frekwencję wyborczą w trakcie przeprowadzonych wyborów w porównaniu z poprzednimi nie pozwalają na zdecydowaną ocenę, czy epidemia i uproszczenia wdrożone dla wyborców miały wpływ na frekwencję wyborczą (Walecka, Wojtas, 2020). W literaturze wskazywano dotąd raczej, iż w stanach, w których był łatwy dostęp do wyborów korespondencyjnych, rośnie frekwencja wyborcza, szczególnie wśród mniejszości rasowych (Zbieranek, 2011: 46).

Należy podkreślić, że każdy stan w USA ma swoje przepisy szczegółowe, którymi się kieruje, organizując wybory. Dotyczy to także trybu korespondencyjnego głosowania i ręcznego przeliczania głosów. Niewątpliwie przedłuża to procedurę wyborczą. Długi okres zliczania głosów pozwala na ewentualne oprotestowywanie wyników i wnioskowanie o ponowne przeliczenie głosów. Także stosowanie różnych kryteriów dla ustalania intencji wyborcy może budzić poważne wątpliwości. Ostatecznie jednak o tym, kto wygrał głosowanie w danym stanie, mogą zdecydować sądy. Warto jednak zaznaczyć, że na mocy § 5 Tytułu 3 Kodeksu Stanów Zjednoczonych zakłada się zaangażowanie stanowego sądownictwa w interpretowanie stanowego prawa wyborczego

i rozstrzyganie sporów wyborczych powstałych na tym tle. Mimo to żaden z tych przepisów nie zakłada szczególnej jurysdykcji sędziów federalnych do przekazywania sędziom stanowym wytycznych w kwestii prawa stanowego (Mucha, 2014: 42).

Podjęta w artykule problematyka ma swoją ewidentną egzemplifikację w praktyce prawa wyborczego. Rozwiązania prawne przyjęte odnośnie do tytułowego modelu wyborczego przemawiają za tezą o złożonym charakterze koncepcji głosowania korespondencyjnego. Wyjaśnienie jej istoty jest prostsze, jeśli odwołać się bezpośrednio do struktury procesu wyborczego. Otóż, jak słusznie zauważa M. Chmaj, jeśli wyborca w sytuacji obiektywnych przeszkód nie może wziąć udziału w wyborach, można wówczas założyć teoretyczną możliwość oddania głosu za pośrednictwem poczty. Niewątpliwie jednak taka formuła byłaby nieprawidłowa, gdyby uznać ją za jedyną dopuszczalną, bowiem takie głosowanie *de lege lata* byłoby sprzeczne z Konstytucją RP, biorąc pod uwagę aktualne zasady prawa wyborczego (Chmaj, 2002: 41). W rezultacie głosowanie trybem przyjętym Ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. stanowiłoby odstępstwo od zasady powszechności wyborów.

Jak słusznie zauważa A. Applebaum (2020: 24–25), „antyczni filozofowie zawsze podejrzliwie podchodzili do demokracji. Platon bał się fałszywych i blagierskich myśli demagogów i wyrażał przypuszczenie, że demokracja może się stać punktem wyjścia do tyranii. Amerykańscy zwolennicy rządów republikańskich także dostrzegali zagrożenie, jakim dla demokracji może być zdeprawowany przywódca i z całych sił starali się konstruować takie instytucje, które zdołałyby mu się oprzeć (...). Choć z czasem kolegium (elektorskie) stało się pozbawionym władzy ciałem, przyklepującym podjętą wcześniej decyzję wyborców (a od pewnego czasu także mechanizmem dającym nadmierny wpływ nielicznym wyborcom w kilku stanach), pierwotnie miało być ono czymś innym: komisją rewizyjną złożoną z elit, prawodawców i posiadaczy, którzy obieraliby prezydenta, w razie konieczności odrzucając wybór obywateli, żeby uniknąć ekscesów demokracji”.

Współcześnie najszerzej praktykowany jest model demokracji przedstawicielskiej. Należy zauważyć, że to właśnie prawo wyborcze, służąc realizacji demokracji pośredniej, jest zarazem gwarancją podstawowych praw i wolności obywatelskich. Na ustawodawstwach wewnętrznych poszczególnych państw z kolei ciąży obowiązek określenia tych praw.

Porównując wybory korespondencyjne w Stanach Zjednoczonych i w Polsce w 2020 r. w czasie epidemii COVID-19, warto zaznaczyć, że o ile te pierwsze odbyły się w przeważającej mierze zgodnie z utrwalonym porządkiem prawnym, o tyle wybory prezydenckie w Polsce wyłącznie w trybie głosowania korespondencyjnego nie mogły się odbyć z powodu

błędów natury legislacyjnej. Istotne zmiany w Kodeksie wyborczym nie mogą być wprowadzane w terminie krótszym niż sześć miesięcy przed wyborami (Wyrok TK z 20.07.2011. K 9/11). Na mocy zasady demokratycznego państwa prawnego wymagane jest, aby co najmniej przez sześć miesięcy przed zarządzeniem wyborów znane były istotne reguły prawa wyborczego, które stanowią podstawę ich przygotowania i przeprowadzenia. Przede wszystkim należy jednak zwrócić uwagę, że w przygotowanej koncepcji prawnej nie zagwarantowano poprawnego sporządzenia spisu wyborców, co oznaczało, iż tzw. pakiety wyborcze nie dotarłyby do wszystkich uprawnionych wyborców. W przypadku, gdy adresy zamieszkania obywateli nie odpowiadałyby adresom ujawnionym w spisie wyborców, osoby te zostałyby pozbawione prawa do wzięcia udziału w głosowaniu. Na marginesie warto zauważyć, że wybory prezydenckie w 2020 r. odbyły się na podstawie Ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz.U. 2020, poz. 979), chociaż i ten akt prawny nie spełniał warunku niewprowadzania istotnych zmian do prawa wyborczego później niż na sześć miesięcy przed wyborami.

Mając na uwadze wnioski płynące z niniejszego opracowania, należy zauważyć, że zakres praw wyborczych jest rozmaicie formułowany w systemach prawnych poszczególnych państw. Obrazuje to szeroki zakres możliwości, jakie ma ustawodawca krajowy w stworzeniu systemu praw wyborczych przysługujących obywatelom. W każdym jednak przypadku ma on obowiązek zagwarantować uprawnionym wyborcom prawo do oddania głosu. Jak słusznie bowiem zauważa Chmaj (2015: 37), państwo powinno doprowadzić do tego, aby każdy wyborca mógł skorzystać z przysługującego mu czynnego prawa wyborczego. Co istotne, zasadę powszechności wyborów odnosi się nie tylko do samego aktu głosowania, ale do całej procedury wyborczej, do wszystkich jej stadiów (Siemieński, 1980: 171). Bez wątpienia ustawodawca powinien ułatwiać wyborcy udział w wyborach. Wydaje się zatem, iż *de lege ferenda* należałoby postulować zmiany dalej idące niż wskazane w rozdziale 6a Kodeksu wyborczego, jeśli chodzi o głosowanie korespondencyjne, przy zachowaniu jednak zasady poprawnej legislacji. Na pewno ten sposób głosowania dostępny powinien być w szczególności dla wyborców mieszkających na stałe oraz przebywających czasowo poza granicami państwa, jednak przy zachowaniu także możliwości tradycyjnego oddania głosu. Tematem diskutowanym od długiego już czasu jest także możliwość głosowania przez Internet, które wymagałoby wprowadzenia jakiejś formy elektronicznej identyfikacji wyborcy, o ile ustawodawca zagwarantowałby istnienie internetowej bazy danych wszystkich zarejestrowanych wyborców, systemu internetowego

składania podpisów oraz powszechnego dostępu do Internetu wszystkich wyborców.

Bibliografia

- Applebaum, A. (2020). Zmierzch demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu. Warszawa: Wydawnictwo Agora.
- Banaszak, B. (2012). Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Buczkowski, J. (1998). Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj, M., Skrzydło W. (2002). System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyd. 1. Zakamycze: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Chmaj, M., Skrzydło W. (2015). System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyd. 5. Zakamycze: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. 1918, poz. 46.
- Garlicki, L. (2020). Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Griffith-Traversy, M.A. (2007). Demokracja, parlament i systemy wyborcze. Warszawa: Vizja Press & IT.
- Grzybowski K., (1947). Demokracja francuska. Kraków: Czytelnik.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2021). IDEA's Global Overview of COVID-19: Impact on Election, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19#impact-elections> (dostęp: 24.06.2021).
- IFES (International Foundation for Electoral Systems) (2021). Featured Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19, https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_held_and_mitigating_measures_taken_during_covid-19.pdf (dostęp: 24.06.2021).
- Jamróz, A. (1993). Demokracja współczesna. Wprowadzenie. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Jannene, J. (2020). Drive-Up Voting, <https://urbanmilwaukee.com/2020/04/03/photo-gallery-drive-up-voting/> (24.06.2021).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, poz. 483.
- Ludwikowska, A., Ludwikowski, R. R. (2009). Wybory prezydenckie w USA na tle porównawczym. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Mołdawa, T. (2008). Konstytucja Hiszpanii z dnia z dnia 27 grudnia 1978 r. wraz z ostatnią zmianą z 27 sierpnia 1992 r. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mucha, B. (2014). System wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Puńło, A. (1997). System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- RPO (Rzecznik Praw Obywatelskich) (2021). Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Senatu RP w sprawie głosowania korespondencyjnego

- na prezydenta RP, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-do-senatu-ws-glosowania-korespondencyjnego> (dostęp: 10.06.2021).
- Siemieński, F. (1980). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Skotnicki, K. (2000). *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2020, poz. 1319.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 827.
- Walecka, K., Wojtas, K. (2020). Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19, <https://www.kas.de/documents/279510/8099243/Raport+Lockdown.pdf/8eb86ae7-2a6c-7e06-6506-0b76386b2494?version=1.0&t=1610026523952> (dostęp: 12.06.2021).
- Wyrok SA Kentucky z 23.06.1944. 298 Ky. 44, 181 S.W.2d 691, <https://casetext.com/case/commonwealth-etc-v-oconnell-sec-of-state> (dostęp: 24.06.2021).
- Wyrok SN Florydy z 9.12.2000. 531 U.S. 98. <https://www.floridasupremecourt.org/content/download/242099/file/USSCTBushvGore.pdf> (dostęp: 10.06.2021).
- Wyrok TK z 20.07.2011. K 9/11. LEX nr 936458.
- Wyrok TK z 25.05.1998 r. U 19/97. LEX nr 33148.
- Wyrok TK z 3.11.2006. K 31/06. LEX nr 231197.
- Zbieranek, J. (2011). Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. W: *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena* (36–71), K. Skotnicki (red.). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zbieranek, J. (2013). Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?. Warszawa: Difin.
- Żukowski, A. (2004). *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.