

Bogdan R. Mucha

SPOSOBY GŁOSOWANIA W WYBORACH FEDERALNYCH
I STANOWYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Uwagi ogólne

Zagadnienie metod głosowania nabiera w Stanach Zjednoczonych dużego znaczenia, zarówno w wymiarze prawnym, jak i technicznym. Do historii politycznej przeszły wybory prezydenckie w 2000 r., w trakcie których zanotowano poważne problemy. Przez 37 dni nie było pewne, kto zostanie prezydentem i dopiero orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *Bush v. Gore*, na mocy którego zostało wstrzymane powtórne liczenie głosów na Florydzie, przyniosło zwycięstwo temu pierwszemu¹. Przy okazji tego zaciętego pojedynku opinia publiczna miała możliwość zapoznać się z problemami związanymi z administracją wyborczą, procedurami głosowania, zasadami zaliczania głosów do grupy ważnych, technikami głosowania i sprzętem używanym do rejestrowania oddanych głosów, metodami głosowania w razie nieobecności wyborców, czyli tzw. głosowaniem absencyjnym (*absentee voting*), wcześniejszym (*early voting*) oraz za pośrednictwem poczty (*vote by mail*).

Dodatkowo, jak napisali R. Michael Alvarez i Thad E. Hall:

[...] doszło do historycznego wydarzenia w noc wyborczą, ponieważ ukryte wśród dziesiątek milionów oddanych kart wyborczych, były 84 głosy unikatowe w historii wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych. Te głosy zostały oddane za pośrednictwem Internetu przez wyborców przebywających za granicą i po raz pierwszy zostały doliczone do pozostałej reszty ważnych głosów².

¹ 531 U.S. 98 (2000).

² Zob.: R. M. Alvarez, T. E. Hall, *Point, Click, and Vote: The Future of Internet Voting*, Washington 2004, s. 2 i nast.; R. D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York

Nieco wcześniej, ale w tym samym roku, za pośrednictwem Internetu głosowali republikańscy wyborcy na Alasce oraz demokratyczni w Arizonie, którzy wybierali w prawyborach kandydata swoich partii na prezydenta USA. Arizona w ogóle była pierwszym stanem w historii amerykańskich wyborów, gdzie zastosowano tę alternatywną metodę głosowania³.

Warto więc dokonać analizy dopuszczalnych w Stanach Zjednoczonych metod głosowania, które odbiegają od standardowych rozwiązań, w tym tych najnowocześniejszych, elektronicznych.

Materialno-prawne aspekty procesów wyborczych w USA

Punktem wyjścia rozważań jest jedno z założeń demokracji reprezentatywnej, a mianowicie zapewnienia jak najszerszego udziału obywateli w rządzeniu przez sprzyjanie osiągnięciu jak najwyższej frekwencji wyborczej, tak aby wybrane władze były autentyczną emanacją większości obywateli, a nie tylko tych biorących udział w wyborach⁴. Ponadto chodzi o takie uregulowanie procedur wyborczych, aby gwarantowały jak najwyższy stopień bezpieczeństwa, zapewniały prywatność w momencie głosowania oraz przeciwdziałały oszustwom i manipulacjom wyborczym⁵.

Na prawny mechanizm regulujący problemy przeprowadzania wyborów składają się rozwiązania zawarte w Konstytucji USA, Poprawkach do Konstytucji, zwykłym ustawodawstwie federalnym, a także z uwagi na strukturę państwa z dużą rolą stanów, przepisy konstytucji poszczególnych stanów i ich regulacje prawne⁶. Nie sposób oczywiście pominąć roli sądów, a zwłaszcza Sądu Najwyższego USA, i ich kreatywnej roli⁷.

Rozważania w dziedzinie regulacji prawnych mechanizmów przeprowadzania wyborów w USA warto rozpocząć od krótkiego przedstawienia materialno-prawnych aspektów procesów wyborczych, albowiem rosnąca liczba wyborców wymaga coraz lepszych rozwiązań formalnych i technicznych.

W ciągu przeszło dwustuletniej historii Stanów Zjednoczonych zakres podmiotów, którym przysługiwało czynne prawo wyborcze ulegał stopniowemu rozszerzaniu⁸. Początkowo zgodnie z rozwiązaniami wprowadzonymi przez Konstytucję

2001, s. 14 i nast.

³ Głosowanie przez Internet zostało zaskarżone do sądu przez grupę osób, która uważała, iż naruszona została równowaga na korzyść tych wyborców, którzy mają komputery i modemy zapewniające dostęp do sieci; por. B. White, *Online Balloting: A Question of Fairness: Justice Department Challenges Arizona's Use of Voter's Computers*, „Arizona Republic” 2000, s. 9.

⁴ Zob.: J. C. Fortier, *Absentee and Early Voting: Trends, Promises, and Perils*, Washington 2006, s. 2 i nast.

⁵ Zob. M. I. Urofsky, *A March of Liberty: A Constitutional History of the United States*, New York 1988, vol. 2, s. 448 i nast.; T. Campbell, *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition – 1742–2004*, New York 2005, s. 320 i nast.

⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Warszawa 1979, s. 39 i nast.; T. Langer, *Stany w USA. Instytucje–Praktyka–Doktryna*, Warszawa 1988, s. 83 i nast.

⁷ J. Jaskiernia, *Ustawodawstwo a sądowa kreacja prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9, s. 28; D. Grier Stephenson Jr., *Campaigns and the Courts: The U.S. Supreme Court in Presidential Elections*, New York 1999, s. 9 i nast.

⁸ Zob. L. S. Maisel, K. Z. Buckley, *Parties and Elections in America: The Electoral Process*, Lanham–

USA, prawo wyborcze przysługiwało tylko białym mężczyznom, którzy legitymowali się posiadaniem nieruchomości lub płacili podatek wyborczy (*poll tax*). Proporcje były jak 1 do 30, czyli na 30 obywateli tylko jednemu przysługiwało prawo udziału w wyborach⁹. Po wojnie secesyjnej w latach 60. XIX w. i abolicji niewolnictwa, XV Poprawka do Konstytucji usunęła bariery rasowe, gwarantując każdemu obywatelowi USA prawo do głosowania bez względu na rasę, kolor skóry czy też wcześniejsze pozostawanie w niewoli¹⁰.

Ruch sufrażystek oraz zakończenie I wojny światowej doprowadziło w 1920 r. do nadania praw wyborczych kobietom na mocy XIX Poprawki. Walka o równouprawnienie czarnej mniejszości w latach 60. ubiegłego wieku doprowadziła z kolei do uchwalenia w 1965 r. ustawy *Voting Rights Act* likwidującej testy edukacyjne tam, gdzie jeszcze je stosowano oraz wprowadzająca wymóg 30-dniowego domicylu w wyborach prezydenckich¹¹.

Proces rozszerzania podmiotów uprawnionych do głosowania w wyborach zakończył się wraz z uchwaleniem w 1971 r. XXVI Poprawki obniżającej wiek wyborczy z 21 do 18 lat¹². W 2000 r. na 202,6 mln obywateli w wieku wyborczym 156 mln było zarejestrowanych jako wyborcy, z których 54,7% wzięło udział w wyborach prezydenckich¹³. Tak ogromne rozszerzenie elektoratu musiało spowodować problemy związane z administrowaniem wyborami (więcej punktów wyborczych, obsługi, sprzętu itp.). Odezwały się głosy nawołujące do wprowadzania innych niż tradycyjne metod głosowania, które przypisują wyborcę do lokalu wyborczego w miejscu zamieszkania oraz wskazują precyzyjnie kiedy ma zagłosować¹⁴.

Aspekty formalno-prawne procesu wyborczego

Na mocy art. 1 ust. 4 Konstytucji USA

czas, miejsce i sposób przeprowadzenia wyborów członków Senatu i Izby Reprezentantów określony zostanie w każdym ze Stanów przez jego Zgromadzenie Ustawodawcze.

–Boulder–New York–Toronto–Oxford 2005, IV edition, s. 73 i nast.

⁹ H. A. Bone, A. Ranney, *Politics and Voters*, New York 1976, s. 35. Podatek wyborczy stosowano głównie na południu USA w celu uniemożliwienia głosowania Murzynom. Do lat 60. XX w. stosowano go już tylko w 5 stanach. Poprawką XXIV z 1964 r. został zakazany w wyborach federalnych, a na mocy wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Harper v. Virginia State Board of Elections*, uznany za niekonstytucyjny także w pozostałych wyborach stanowych i lokalnych; 383 U.S. 663 (1966).

¹⁰ Południowe legislatury stanowe jednak w dalszym ciągu wprowadzały różnorodne testy uniemożliwiające czarnym udział w wyborach, np. test umiejętności czytania, czy też interpretacji Konstytucji, ogólnie zwane *Jim Crow laws*; zob. L.S. Maisel, K. Z. Buckley, *op. cit.* s. 74.

¹¹ 42 U.S.C. 1973–1973, aa-6. Ustawa była wielokrotnie nowelizowana w 1970, 1975, i 1982 r. 27 lipca 2006 r. przedłużono jej obowiązywanie na kolejne 25 lat. Na mocy wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Dunn v. Blunstein*, 405 U.S. 330 (1972), wymóg co najmniej 30-dniowego zamieszkania rozszerzono na wszystkie wybory, nie tylko federalne.

¹² W 7 stanach (Indiana, Kentucky, Maine, Missisipi, Nebraska, Ohio i Wirginia) udział w prawyborach mogą już wziąć 17-latkowie, o ile ukończą lat 18 przed dniem wyborów. Konstytucja oraz Poprawki IX, X, i XXVI umożliwiają stanom obniżenie wieku nawet poniżej 18 lat.

¹³ www.census.gov, (dostęp: 05.05.2007); zob. także: R. M. Alvarez, T. E. Hall, *op. cit.*, s. 37.

¹⁴ L. S. Maisel, K. Z. Buckley, *op. cit.*, s. 82 i nast.

W każdym czasie Kongres może jednak mocą prawa ustanawiać własne lub zmieniać postanowienia Stanów w tym względzie, z wyjątkiem tych określających miejsce wyboru senatorów¹⁵.

W związku z tak ukształtowanymi uprawnieniami stanów, każdy z nich przyjmował różne wymagania dotyczące rejestrowania wyborców, ich identyfikacji, tworzenia i prowadzenia punktów wyborczych, wyposażenia w sprzęt oraz metod głosowania. Szeroki zakres praw stanowych zmodyfikowała uchwalona przez Kongres w 2002 r. ustawa *Help America Vote Act* (zwana dalej HAVA)¹⁶. Jej przepisy m.in. nałożyły na stany obowiązek założenia elektronicznej ogólnostanowej bazy danych zarejestrowanych wyborców¹⁷ i metod sprawdzania ich tożsamości, uaktualniania danych w drodze elektronicznej, a w przypadku pojawienia się rozbieżności w dniu wyborów, uprawniała wyborców do głosowania przy pomocy warunkowej karty (*provisional ballots*). Po sprawdzeniu przez komisję wyborczą, zwłaszcza podpisów na zgłoszeniu rejestracyjnym i karcie warunkowej, głos był kwalifikowany jako ważny lub nieważny. Ustawa ponadto ustala minimalne standardy sprzętu liczącego głosy, eliminując stosowanie starych maszyny dźwigniowych oraz nakłada obowiązek dostosowania punktów wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych¹⁸.

W celu zrealizowania tych reform ustawa zapewniała pomoc finansową stanom w wysokości 3,8 mld dolarów oraz powołała do życia federalny organ administracji *Election Assistance Commission* (EAC). Wprawdzie ustawa HAVA nie narzuca rodzaju systemu liczenia głosów, stosowanego przez poszczególne stany, ale wprowadza pewne minimalne standardy, które powinien on spełniać. Przede wszystkim używany sprzęt powinien stworzyć wyborcom możliwość weryfikacji dokonanego wyboru, sygnalizować o ilości skreśleń na karcie, czy jest ich za mało, czy też za dużo (*undervotes or overvotes*), dawać szansę ręcznego audytu kart, zapewniać niepełnosprawnym jego użycie, a także bezpieczeństwo, prywatność i niezależność w podejmowaniu decyzji oraz dawać końcowe rezultaty mieszczące się w granicach federalnie ustalonej granicy błędów (*error rate*)¹⁹.

¹⁵ Zob. *Konstytucja oraz inne podstawowe dokumenty i symbole amerykańskiej kultury politycznej*, red. K. Mi-chałek, Warszawa 2005, s. 62.

¹⁶ Public Law 107-252, 116 Stat.1666 (2002). Ten obszerny akt prawny liczy 161 stron.

¹⁷ Już w 1993 r. Kongres uchwalił ustawę *Motor Voter Act*, która nakładała na administracje stanowe obowiązek rejestrowania wyborców przy okazji starania się o prawo jazdy lub jego odnowienia, a także zezwalała na rejestrację przez pocztę.

¹⁸ Szerzej na ten temat w raporcie: General Accounting Office, *Voters with Disabilities: Access to Polling Places and Alternative Voting Methods*, Washington 2001, s. 87.

¹⁹ Ustawa narzuciła stanom termin – do 1 stycznia 2006 r. – wprowadzenia wszystkich jej postanowień, stąd jeszcze w wyborach w 2004 r. ok. 18% stanów używało maszyn dziurkujących. W wyborach w 2006 r. wszystkie stany używały optycznych skanerów kart do głosowania lub elektronicznych maszyn rejestrujących (*direct recording electronic* – zwanych dalej DRE). Systemy optycznie skanujące polegają na tym, że zindywidualizowana papierowa karta do głosowania jest w odpowiednich miejscach, np. przy nazwiskach, zakreślana przez wyborcę, który następnie wsadza ją do skanera rejestrującego wybór na zasadzie „czarnych kropek” i automatycznie wprowadza do pamięci komputera. System nie jest oczywiście doskonały, gdyż problemy pojawiają się, gdy zakreślenie nie jest wyraźne lub gdy wyborca dokonał ich więcej, niż mu było wolno. Niewątpliwą zaletą jest możliwość przeprowadzenia dosyć szybkiego audytu wszystkich oddanych kart. Elektroniczne maszyny rejestrujące (DRE) polegają na tym, że wyborca naciska na ekranie komputera np. miejsce przy nazwisku kandydata; komputer natychmiast to rejestruje w swojej pamięci, po czym na zakończenie selekcji pojawia się na ekranie zestawienie całościowe w celu dokonania przez głosującego ewentualnych korekt. Początkowo ten system nie zapewniał papierowych wydruków. Obecnie większość

Przepisy HAVA pozostawiają do decyzji stanów stosowanie alternatywnych metod głosowania, które – jak to jest ujęte w cytowanym wyżej art. 1 ust. 4 Konstytucji – będą różniły się co do czasu, miejsca i sposobu przeprowadzania głosowań. W ustawodawstwie stanowym używa się różnych nietradycyjnych metod. Biorąc pod uwagę termin głosowania, można wyróżnić głosowanie w konkretnym dniu wyborów (tradycyjne) lub przed tą datą (alternatywne). Stąd stosowane są głosowania absencyjne (*absentee voting*), głosowania wcześniejsze (*early voting*) oraz odbywające się wcześniej głosowania za pośrednictwem poczty (*vote by mail*), telefonu lub faksu (*vote by phone, vote by fax*), bądź przez Internet.

Z punktu widzenia miejsca, w którym dochodzi do aktu głosowania, może się ono odbywać w ściśle określonym przez administrację wyborczą punkcie głosowania, bądź w dowolnym lokalu wyborczym w ramach danego okręgu wyborczego (z reguły powiatu), np. w tzw. dużych centrach głosowania, w centrach handlowych lub nawet w odpowiednio wyposażonych środkach transportu (*mobile trailer voting*). Oddawanie głosu może następować w formie bezpośredniej przez osobiste wrzucenie głosu do urny lub w formie pośredniej – za pośrednictwem poczty, telefonu, faksu lub Internetu, albo niekiedy innych pośredników, np. aktywistów partyjnych.

Biorąc pod uwagę najpopularniejsze metody alternatywnego głosowania występujące w regulacjach stanowych i federalnych, warto rozważyć i poddać analizie głosowanie absencyjne w formie pośredniej, wcześniejsze w formie bezpośredniej, głosowanie przez pocztę i Internet. Pod pojęciem głosowania absencyjnego rozumiemy głosowanie wyłącznie za pośrednictwem poczty (ewentualnie telefonu lub faksu). Gdy zaś wyborca osobiście głosuje w punkcie wyborczym, ale przed dniem wyborów, jest to w istocie rzeczy forma głosowania wcześniejszego, bez względu na przyczynę, dla której to czyni.

Głosowanie absencyjne i wcześniejsze

Znane jest ono w Ameryce od czasów kolonialnych, gdy stan Massachusetts wprowadził w 1635 r. przepis zezwalający wyborcom żyjącym na zachodzie stanu głosowanie przez *proxy*²⁰. Głosowanie absencyjne początkowo dotyczyło głównie wojskowych. W ten sposób głosowali żołnierze w czasie wojny domowej w latach 60. XIX w., a niektóre stany, jak np. Illinois, zezwalały nawet na to, by wypełnione karty do głosowania żołnierze wysyłali do swoich rodzin, które następnie wrzucały w swoim lokalu wyborczym do urn. Podobne przepisy uchwalili inne stany, a niektóre z nich nawet objęły nimi osoby nie należące do personelu wojskowego, np. robotni-

używanych DRE umożliwia wydrukowanie papierowego *sui generis* pokwitowania. System ma swoje minusy, gdyż nie ma pewności, czy w pamięci zostały zarejestrowane właściwe dane, ponadto stanowi utrudnienie dla wyborców niepełnosprawnych np. niewidomych. Na dzień 26 września 2006 r. 22 stany stosowały DRE z wydrukami papierowym, 5 stanów papierowe karty do głosowania, 15 stanów oraz dystrykt Kolumbia używały elektronicznych systemów bez wydruków, zaś pozostałe 7 stanów używa skanerów optycznych. Większość stanów używa obu systemów; www.electiononline.org/Resource, (dostęp: 04.05.2007).

²⁰ Szerzej na ten temat zob.: G. F. Miller, *Absentee Voters and Suffrage Laws*, Washington 1948, rozdz. 2.

ków kolejowych²¹. W okresie międzywojennym większość stanów miała już przepisy o zasadach głosowania absencyjnego personelu wojskowego, przy czym różnice polegały głównie na czasie pomiędzy zgłoszeniem aplikacji o wydanie karty absencyjnej, a datą jej znalezienia się w lokalu w komisji wyborczej²².

W czasie II wojny światowej Kongres uchwalił prawo o wojennej karcie głosowania (*war ballot*). Żołnierze wypełniali wcześniej wydrukowane pocztówkowe aplikacje, po czym stanowe komisje wyborcze wydawały im karty do głosowania w wyborach federalnych²³.

Obecnie stanowe regulacje głosowania absencyjnego reprezentują dwa rodzaje rozwiązań. Pierwsza grupa stanów wymaga podania przyczyny, dla której wyborca nie może głosować w dniu wyborów i w uzasadnionych przypadkach otrzymuje kartę absencyjną (*excuse voting*)²⁴. Natomiast druga grupa wydaje karty wyborcze na życzenie wyborcy bez podawania przez niego żadnego powodu (*no excuse voting*). Regulacje stanowe różnicuje także sposób wydawania kart przez komisje wyborcze. Jedne wymagają osobistego stawiennictwa przy składaniu aplikacji o wydanie karty absencyjnej i osobiste jej dostarczenia do komisji w celu wrzucenia do urny wyborczej, inne zaś zezwalają na wysłanie pocztą. Jeśli chodzi o przyczyny uprawniające do otrzymania karty absencyjnej, większość stanów posiada rozwiązania podobne do stosowanych w stanie Illinois²⁵.

Uprawnionymi do otrzymania karty absencyjnej są wszyscy wyborcy, którzy w dniu wyborów będą przebywać poza okręgiem wyborczym w związku z pracą lub wakacjami, osoby obsługujące i zabezpieczające wybory, uczestniczące w procesach jako sędziowie przysięgli. Ponadto skorzystać mogą studenci studiujący poza domem, więźniowie, osoby obchodzące własne święta religijne oraz kandydaci uczestniczący w wyborach. Podania o wydanie takiej karty należy składać do okręgowej komisji wyborczej nie wcześniej niż 40 dni przed dniem wyborów i nie później niż 5 dni przed tym terminem²⁶. Komisja weryfikuje aplikacje (są różnicowane z uwagi na podawaną przyczynę) z listą zarejestrowanych wyborców w danym obwodzie, sprawdza podpisy na podaniu i dopiero wydaje kartę do głosowania. W ciągu 24 godzin komisja jest zobowiązana przesłać listę absencyjną stanowej komisji wyborczej, która na swojej stronie internetowej zamieszcza ich wykaz. Oddanie głosów

²¹ Np. stany Kansas i Vermont zezwalały w ograniczonym zakresie cywilom na absencyjne głosowanie, a w 1916 r. Wirginia zezwoliła na to wszystkim swoim rezydentom, którzy przebywali za granicą; zob. A. Keyssar, *The Right to Vote*, New York, s. 150–155; P. O. Ray, *Military Absent-Voting Laws*, „American Political Science Review” 1918, vol. 13, nr 2, s. 264 i nast.; G. F. Miller, *op. cit.*, s. 45; T. E. Hall, R. M. Alvarez, *The History of Military Voting*, Los Angeles 2001, s. 3 i nast.

²² Np. w stanie Vermont było to 12 dni, w Connecticut nawet 90 dni, w większości stanów około miesiąca; zob. B. A. Martin, *The Service Voting in the Elections of 1944*, „American Political Science Review” 1945, t. 39, nr 1, s. 721.

²³ Public Law 712 (1942). W wyborach prezydenckich w 1944 r. wzięło udział 48% (ok. 4,4 mln) uprawnionych do głosowania żołnierzy, łącznie z personelem pomocniczym; B. A. Martin, *op. cit.*, s. 732.

²⁴ Np. 4 stany i dystrykt Kolumbia mają takie rozwiązania, 16 stanów nie wymaga podawania żadnych powodów ale trzeba osobiście się stawić, w 28 stanach można wysłać kartę absencyjną pocztą, www.electiononline.org/ResourceLibrary, (dostęp: 29.04.2007).

²⁵ Art. 19 Election Code – 10 ILCS5.

²⁶ Najdłuższy termin przewidują przepisy stanu Maine – 45 dni (Maine Rev. Stat. Title 21A, Chapter 9–751) oraz Wirginia (Va. Code 24.2–700). Najkrótszy termin obowiązuje w Południowej Dakocie – 1 dzień (S.D. Code 12–19–1). Średnia to 3–4 tygodni.²⁷ Tak jest w takich stanach jak np. Arizona, Kalifornia, Iowa, Montana, na Hawajach itd. Łącznie w 11 stanach obowiązują dosyć liberalne regulacje, www.electiononline.com, (dostęp: 29.04.2007).

może następować poprzez wysłanie karty wyborczej przez pocztę, albo wyborca osobiście wrzuci ją do przygotowanej urny w lokalu powiatowej komisji wyborczej lub innej upoważnionej jednostki administracji. Właściwa dla wyborcy komisja obwodowa dolicza głos do swojego sprawozdania. Tryb postępowania w przypadku stanów, które nie wymagają podawania przyczyny nieobecności jest ten sam (*no excuse required*). Wyjątek stanowią stałe karty do głosowania absencyjnego (*universal absentee ballots*)²⁷.

W 1978 r. stan Kalifornia zezwolił każdemu zarejestrowanemu wyborcy na głosowanie absencyjne bez podawania przyczyny, a za jej przykładem poszły także inne stany²⁸. Jednocześnie zarzucono wymóg podpisywania karty w obecności notariusza publicznego, który gwarantował, iż wyborca miał zapewnioną prywatność i swobodę w momencie podejmowania decyzji. O ile pod koniec 1991 r. jeszcze 8 stanów utrzymywało ten wymóg, to obecnie nie obowiązuje on w żadnym z nich²⁹. Ponadto za przykładem stanu Waszyngton zaczęto wydawać także w innych stanach tzw. karty stałego głosowania absencyjnego, które zazwyczaj były dostępne tylko dla żołnierzy, osób mieszkających za granicą, studentów, chorych i emerytów³⁰. Obecnie w 17 stanach regulacje prawne zezwalają na wydawanie tych kart, przy czym w siedmiu z nich bez żadnych restrykcji³¹. Warto dodać, że karty stałego absencyjnego głosowania w 49 stanach wydawane są dopiero po złożeniu przez wyborców podania.

Natomiast w stanie Oregon zarejestrowani wyborcy z urzędu otrzymują od okręgowych komisji wyborczych karty absencyjne bez potrzeby składania jakichkolwiek podań. Jest to przykład jedyne go stanu w USA, gdzie obowiązuje system głosowania wyłącznie przez pocztę i nie ma specjalnie otwieranych na dzień wyborów punktów głosowania³². Gdy wyborca chce osobiście wrzucić kartę wyborczą do urny, musi się udać do siedziby lokalnego urzędu, z reguły siedziby sekretarza powiatu, gdzie mieści się komisja wyborcza lub może wrzucić kartę do specjalnych skrzynek wyborczych zainstalowanych w budynkach publicznych. Co najmniej na 20 dni przed wyborami, wszyscy zarejestrowani w Oregonie wyborcy otrzymują pakiety wyborcze zawierające kartę do głosowania, zwrotną kopertę z nadrukiem kodowym do szybkiego odczytania i tzw. tajną kopertę, do której wkładają wypełnioną kartę absencyjną. Całość odsyłają na adres komisji wyborczej, która sprawdza

²⁸ Zob.: J. Fortier, N. Ornstein, *The Absentee Ballot and the Secret Ballot*, „Journal of Law Reform”, Spring 2003, t. 36, nr 3, s. 496. W czasie wyborów prezydenckich w 2004 r. 26 stanów umożliwiała taki sposób głosowania, zob. J. C. Fortier, *Absentee and Early Voting...*, s. 13.

²⁹ *Ibidem*, s. 14 i nast.

³⁰ W 2002 r. wprowadzono tego typu karty w Kalifornii, a w 2005 r. wydano je wyborcom, których było 3,3 mln, czyli 21% ogółu zarejestrowanych wyborców w tym stanie, <http://field.com/fieldpollonline> (dostęp: 05.05.2007). W stanie Waszyngton w wyborach w 2004 r. prawie 70% wyborców głosowało absencyjnie, podczas gdy w 1980 r. tylko 12%. W Kalifornii było to przeszło 30% wyborców w 2004 r. w porównaniu z 5% przeszło 20 lat wcześniej.

³¹ U.S. General Accounting Office Report 02-107 to Congress Requesters, *Voters with Disabilities: Access to Polling Places and Alternative Voting Methods*, Washington 2001, s. 21.

³² Początkowo, w latach 80. system zastosowano najpierw w wyborach lokalnych, w 1993 r. rozszerzono go na wybory ogólnostanowe, a w 1998 r. w referendum większość wyborców (69%) głosowała za wprowadzeniem go we wszystkich przyszłych wyborach. Stąd wybory prezydenckie w 2004 r. odbyły się w 100% w systemie *vote-by-mail*; D. Hamilton, *The Oregon Voting Revolution: How a Vote-by-Mail Experiment Transformed the Democratic Process*, „The American Prospect” 2006, vol. 17, nr 5, s. 3; www.leg.state.or.us/ors/253.html (dostęp: 05.05.2007). Podobnie działa system głosowania przez telefon, obowiązujący w 6 stanach, www.electiononline.org (dostęp: 05.05.2007).

informacje na tajnej kopercie, głównie podpis wyborcy, w celu zweryfikowania z danymi posiadanymi w bazie. Koperty są sortowane według obwodów wyborczych. Na 7 dni przed wyborami komisje zaczynają wyciągać głosy z kopert, zaś w dniu wyborów odbywa się ich ogólne obliczanie.

Metoda wcześniejszego głosowania ma w Stanach Zjednoczonych najkrótszą historię. Pod koniec lat 80. wprowadził ją stan Teksas, początkowo w wyborach lokalnych, po czym rozszerzył także na wybory federalne³³. Podobne rozwiązania przyjęły w latach 90. stany: Oklahoma, Tennessee, Nowy Meksyk, Nevada, a po 2000 r. Arkansas, Północna Karolina, Zachodnia Wirginia, Floryda i Kolorado. W stanie Illinois wprowadzono ją w 2005 r. i zastosowano po raz pierwszy w wyborach w 2006 r.³⁴

Jak już o tym wspomniano, metoda wcześniejszego głosowania polega na oddawaniu głosu przed oficjalnym dniem wyborów, ale w sposób osobisty przez wyborcę, który wrzuca kartę do urny wyborczej w wyznaczonej dla niego terytorialnie siedzibie komisji wyborczej lub w innym oficjalnym punkcie głosowania, np. w utworzonych dużych centrach głosowania obsługujących kilka obwodów wyborczych, czy też w punktach głosowania zainstalowanych w centrach handlowych. Istotną cechą tej metody głosowania jest to, że proces głosowania odbywa się pod nadzorem członków komisji wyborczych, którzy mają zapewnić tajność głosowania, przeciwdziałać oszustwom i manipulacjom wyborczym oraz chronić oddane już głosy.

W przeciwieństwie do głosowania absencyjnego, w którym samo zakreślanie na karcie może odbywać się w domu, w pracy oraz w innym dowolnym miejscu i gdy nie ma gwarancji tajności ani ochrony przed wpływem osób trzecich, głosowanie wcześniejsze gwarantuje w większym stopniu prawidłowość przebiegu procesu wyborczego³⁵. Cechy te zdecydowały o jej dużej popularności i coraz więcej stanów sięga do tych rozwiązań. Z badań przeprowadzonych w związku z wyborami prezydenckimi w 2000 r. i w 2004 r. wynika, że o ile w 2000 r. około 14% wyborców wybrało głosowanie absencyjne lub wcześniejsze, o tyle w 2004 r. było ich przeszło 20%³⁶, z czego 12,9% głosowało za pośrednictwem poczty a 7,8% osobiście. Skalę tego zjawiska najlepiej oddają dane liczbowe: spośród przeszło 123 milionów oddanych głosów w wyborach w 2004 r., w systemie absencyjnym głosowało 18 mln wyborców, zaś w ramach wcześniejszego głosowania przeszło 9 mln. W samej Kalifornii 4,3 mln głosów oddano jako absencyjne, zaś w Teksasie 3,9 mln wyborców wybrało głosowanie wcześniejsze³⁷. Większość wyborców głosuje na około tydzień

³³ Zob.: O. D. Weeks, *Election Laws, Handbook of Texas Online*, www.tsha.utexas.edu/handbook/online, (dostęp: 05.05.2007).

³⁴ Art. 19A ILCS 5/Election Code. Pensylwania należy do stanów niezezwalających na wcześniejsze głosowanie.

³⁵ Trzeba jednakże odnotować głosy przeciwne tej metodzie, podkreślające, iż wyborca wcześniej głosujący może nie być w pełni poinformowany o wszelkich aspektach kampanii wyborczej, której kulminacja następuje na parę dni przed dniem wyborów; zob. A. E. Busch, *Early Voting: Convenient, But?*, „State Legislature” 1996, vol. 22, nr 8, s. 24.

³⁶ Według American National Election Studies, w 2004 r. odsetek wynosił 22,3%, [ftp://ftp.electionstudies.org/ftp/nes/2004](http://ftp.electionstudies.org/ftp/nes/2004) (dostęp: 05.05.2007), zaś według U.S. Census Bureau – 20%, www.census.gov/population/www/socdemo/voting.html (dostęp: 05.05.2007).

³⁷ J. C. Fortier, *op. cit.*, s. 22.

przed terminem właściwych wyborów, chociaż w większości stanów prawo pozwala na głosowanie od dwóch do trzech tygodni wcześniej³⁸.

Na szczeblu federalnym zasady głosowania absencyjnego podlegały różnorodnym zmianom. W 1973 r. Kongres uchwalił ustawę *Uniformed and Overseas Citizen Absentee Voting Act*, którą znowelizowały w 2002 r. przepisy ustawy HAVA oraz wydane regulacje związkowe dotyczące personelu wojskowego³⁹. Przepisy uchylili stare rozwiązania pochodzące jeszcze z 1940 r., które pozbawiały żołnierzy i marynarzy prawa domicylu w danym stanie z chwilą podjęcia służby⁴⁰. Na mocy nowych regulacji zatrzymali oni prawo do rezydencji w stanie, z którego wyjechali pełnić służbę lub mieszkać za granicą, a w związku z tym mogą głosować zarówno w wyborach federalnych, jak i stanowych.

W celu udzielania pomocy tej grupie wyborców stworzono nowy program, zwany *Federal Voting Assistance Program* (FVAP), w ramach którego opracowywane są co 2 lata specjalne przewodniki omawiające przepisy obowiązujące w poszczególnych stanach. Przepisy wyraźnie stanowią, iż żaden stan nie może odmówić tej grupie wyborców prawa do zarejestrowania się oraz wcześniejszego niż to przewidują przepisy stanowe wysłania aplikacji w celu otrzymania absencyjnej karty wyborczej⁴¹.

Specjalne podania o wydanie karty (*Federal Post Card Application*) mogą być wysłane pocztą, ale większość stanów przewiduje także możliwość przesłania ich faksem, pocztą elektroniczną lub ściągnięcia ze strony internetowej agencji federalnej administrującej programem FVAP⁴².

W większości przypadków jedna aplikacja wystarcza na dwie tury wyborów. Po otrzymaniu głosów, lokalne komisje wyborcze dokonują weryfikacji podpisów na aplikacji i nadesłanej karcie oraz sprawdzają ilość wysłanych kart absencyjnych z ilością otrzymanych głosów w celu wyeliminowania przypadków podwójnego głosowania.

Analizowane metody alternatywnego głosowania mają zarówno zwolenników, jak i przeciwników, chociaż wszyscy zgadzają się, iż stanowią korzystne udogodnienie dla wyborców – biorąc pod uwagę fakt, że wybory w USA odbywają się w dniu powszednim.

Mają oni wybór głosowania w miejscu i w czasie dla nich dogodnym, z uwzględnieniem obowiązków zawodowych i rodzinnych⁴³. Czy powodują zwięk-

³⁸ *Ibidem*, s. 32. Autor zauważa, iż [...] Ameryka w ciągu ostatnich 25 lat zmieniła się z narodu, gdzie jeden na dwudziestu oddawał kartę absencyjną w naród, który obecnie głosuje przed dniem wyborów w proporcji jak 1 do 4.

³⁹ 42 USC 1973ff w związku z Public Law 107-252 i *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002 – Public Law 107-107*; por.: *Report of U.S. Election Assistance Commission on Best Practices for Facilitating of U.S. Citizens Covered by Uniformed and Overseas Citizen Absentee Voting Act*, September 2004, www.eac.gov/docs (dostęp: 05.05.2007).

⁴⁰ *Soldier's and Sailor's Civil Relief Act of 1940 – Public Law 42-142*.

⁴¹ Mimo tego, w takich stanach jak Georgia, Michigan, Montana, Ohio, Waszyngton oraz terytorium Samoa, w dalszym ciągu obowiązują krótsze terminy, chociaż przepisy federalne wymagają co najmniej 45 dni na przesłanie podania, otrzymanie karty i jej odesłanie do właściwej komisji wyborczej, www.fvap.gov (dostęp: 05.05.2007).

⁴² Tylko 5 stanów wyklucza możliwość elektronicznego przesłania aplikacji (Alabama, New Hampshire, Nowy Jork, Południowa Dakota i Wyoming), 28 stanów zezwala na przesłanie karty absencyjnej faksem, zaś 6 stanów przy pomocy poczty elektronicznej, 23 stany przyjmują głosy przesłane faksem, a pozostałe pocztą, www.fvap.gov (dostęp: 05.05.2007).

⁴³ Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych przez U.S. Census Bureau w latach 1998–2004, które wskazują, że najczęściej przyczyną absencji wyborczej jest brak czasu lub rozkład zajęć niepozwalający na wzięcie w nich

szenie frekwencji wyborczej? Tutaj opinie są rozbieżne, aczkolwiek większość badaczy zgadza się z konkluzją, że głosowania absencyjne i wcześniejsze wywiera niewielki wpływ na wzrost frekwencji wyborczej i skłanianie wyborców dotychczas niebiorących w nich udziału do pójścia do urn. Odnotowuje się jednak pewien wzrost ich liczby, zwłaszcza w wyborach lokalnych, które z reguły charakteryzują się niską frekwencją⁴⁴. Panuje też zgodne przekonanie, że głosowanie absencyjne, w przeciwieństwie do głosowania wcześniejszego, jest bardziej podatne na oszustwa i manipulacje wyborcze, a za główną przyczynę tego uważa się fakt, iż odbywa się ono poza lokalem wyborczym, który zapewnia tajność oraz swobodę aktu głosowania i bezpieczeństwo. Krytycy podkreślają jednak, iż obie metody alternatywnego głosowania powodują zanik obywatelskiego obowiązku pójścia do urn wyborczych w dniu wyborów, zmniejszają stopień edukacji wyborczej oraz podnoszą koszty kampanii wyborczych⁴⁵. Argumentują, że ci wyborcy, którzy głosują wcześniej, mają mniej informacji o kandydatach lub programach, jako że np. większość reklam telewizyjnych emitowana jest na parę dni przed wyborami, zaś wcześniejsza ich emisja podwyższa i tak już wysokie koszty finansowania kampanii⁴⁶.

Głosowanie za pośrednictwem Internetu

Internet w ostatnich latach stał się narzędziem wykorzystywanym do różnorodnych celów, w tym także w procesach politycznych, a zwłaszcza w kampaniach wyborczych⁴⁷. Partie polityczne i kandydaci tworzą własne strony internetowe oraz ostatnio coraz popularniejsze blogi.

udziału (od 19,9% do 34,9%) oraz choroba (11,1% do 15,4%), www.census.gov/www/population/socdemo, (dostęp: 06.05.2007).

⁴⁴ Por. C. Gans, *Making It Easier Doesn't Work, No Excuse Absentee and Early Voting Hurt Voter Turnout, Create Other Problems*, Report of the Center for the Study of the American Electorate, September 13, 2004, s. 4, www.american.edu/ia/cfer/research, (dostęp: 06.05.2007); J. A. Karp, S. A. Banducci, *Going Postal: How All Mail Elections Influence Turnout*, „Political Behaviour” 2000, vol. 22, nr 3, s. 223; P. Southwell, J. Burchett, *The Affect of All Mail Elections on Voter Turnout*, „American Politics Quarterly” 2000, vol. 28, nr 1 s. 72; M. W. Traugott, *Why Electoral Reform Has Failed: If You Build It, Will They Come?*, [w:] *Rethinking the Vote*, red. A. N. Crigler, M. R. Just, E. J. McCaffery, New York-Oxford 2004, s. 177; A. J. Berinsky, N. Burns, M. W. Traugott, *Who Votes by Mail? A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Vote by Mail Systems*, „Public Opinion Quarterly” 2000, vol. 65, s. 178; P. Gronke, *Early Voting Reforms and American Elections*, referat wygłoszony na dorocznej konferencji American Political Science Association, Chicago, 2004, www.reed.edu/~gronkep/docs/Gronke-Early Voting-APSA2004.pdf, (dostęp: 06.05.2007); D. B. Magleby twierdzi, że głosowanie za pośrednictwem poczty przyniosło dziewiętnastoprocentowy wzrost frekwencji. D. B. Magleby, *Participation in Mail Ballot Elections*, „Western Political Quarterly” 1987, vol. 40, nr 1, s. 71.

⁴⁵ C. Gans, *op. cit.*; J. G. Gimpel, A. M. Leonetti, J. J. Dyck, D. R. Shaw, *Location, Knowledge and Time Pressures in the Spatial Structure of Convenience Voting*, „Electoral Studies” 2006, vol. 25, nr 1, s. 35. Niektórzy proponują w związku z tym ograniczenie ram czasowych przy zastosowaniu obu metod; zob. W. R. Weiser, J. Goldman, *An Agenda for Election Reform*, New York 2007, s. 10 i nast.

⁴⁶ Zob.: J. C. Fortier, *op. cit.*, 62 i nast.

⁴⁷ W czasie kampanii prezydenckiej w 2004 r. na reklamy w Internecie kandydaci wydali przeszło 27 mln dolarów; zob.: L. Powell, *Getting Around Circumvention: A Proposal for Taking FECA Online*, „Stanford Law Review” 2006, vol. 58, nr 5, s. 1499; L. E. Goodman, *The Internet: Democracy Goes Online*, [w:] *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, red. M. J. Streb, New York 2005, s. 97 i nast. W latach 2000–2004 liczba obywateli USA, którzy odwiedzili strony internetowe kandydatów w wyborach federalnych wzrosła z 30 mln do 63 mln; www.pewinternet.org/pdfs/PIP, (dostęp: 05.05.2007); Hearing Before FEC on Internet Communication –

Nowa technologia na szeroką skalę została po raz pierwszy wykorzystana w kampanii prezydenckiej w 2000 r., w czasie której kandydaci na swoich stronach internetowych prezentowali opinii publicznej programy, a także zbierali fundusze na kampanię⁴⁸. Podobnie było w czasie kampanii w 2004 r. i w 2008 r. A wszystko za sprawą ogromnej dostępności do Internetu w USA. O ile w 1997 r. zaledwie 18% gospodarstw domowych miało dostęp do sieci, o tyle w 2000 r. wskaźnik ten wzrósł do 42%, a w 2003 r. do 55%⁴⁹. W szkołach dostęp do Internetu ma przeszło 95% młodzieży⁵⁰. Rząd federalny i poszczególne stany realizują koncepcję „e-government” umożliwiającą dostęp przez Internet do jak najszerszego zakresu usług, w tym elektronicznego rozliczania podatków⁵¹. Praktycznie na rządowych stronach internetowych można znaleźć wszelkie informacje niezbędne każdemu obywatelowi. Zatem biorąc pod uwagę szeroki dostęp obywateli USA do Internetu, czy to w domu czy też w pracy, przez wykorzystanie sieci szybkich połączeń szerokopasmowych (*broadband connection*), w miejsce dotychczasowych dosyć wolnych połączeń telefonicznych (*dial up connections*) głosowanie przez Internet jawi się jako logiczna konsekwencja postępu technologicznego. Ale czy tak rzeczywiście jest, czy nie ma jakiś przeciwwskazań i zagrożeń? Warto dokonać analizy możliwości posłużenia się siecią jako dodatkową metodą alternatywnego głosowania w Stanach Zjednoczonych.

17 grudnia 1999 r. prezydent Bill Clinton wydał dyrektywę zalecającą zbadać przez Krajową Fundację Nauki (*National Science Foundation*) potencjalnych możliwości użycia Internetu do głosowania podczas wyborów federalnych⁵². W trakcie zorganizowanej w tym celu konferencji okazało się, że istnieją zasadnicze rozbieżności definicyjne, co należy rozumieć pod pojęciem głosowania przez Internet. Jedni wskazywali na możliwość głosowania z użyciem komputerów podłączonych do sieci internetowej w lokalach wyborczych, a więc znajdujących się pod kontrolą komisji wyborczych, inni rozszerzali to na tzw. kioski internetowe przeznaczone do głosowania (*kiosk Internet voting*), utworzone przez administrację wyborczą, czyli także kontrolowane przez komisje wyborcze. Pozostali traktowali głosowanie przez Internet jako możliwość głosowania z użyciem domowego komputera lub komputera

70 Federal Register 16,967.

⁴⁸ Prezydencki kandydat S. Forbes ogłosił swoją kandydaturę w czasie internetowej transmisji; zob. R. L. Berke, *Forbes Declares Candidacy on Internet and the Stump*, „New York Times”, 17.03.1999, s. A19. Senator J. McCain przez Internet zebrał 810 000 dolarów w ciągu zaledwie 48 godzin, z czego 40% stanowili donatorzy w wieku do 40 lat; zob.: D. Van Natta, *The 2000 Campaign: The Money Game, McCain Gets Big Payoff on Web Site*, „New York Times”, 24.02.2000, s. A24.

⁴⁹ 68% gospodarstw domowych miało komputer, www.census.gov/prod/www/statistical-abstract/2006 (06.05.2007).

⁵⁰ E. C. Newburger, *Home Computers and Internet Use in the United States: August 2000*, Census Bureau 2001, www.census.gov, (06.05.2007). Możliwości obsługiwanania komputerów, a co za tym idzie, posługiwanania się Internetem przez osoby powyżej 40 roku życia są dużo bardziej ograniczone.

⁵¹ Zob. *Governance.com: Democracy in the Information Age*, red. E. C. Kamarck, J. S. Nye Jr., Washington 2002, s. 4 i nast.; K. M. Kristof, *File Taxes Online, On Their Dime*, „Los Angeles Time”, 19.01.2003, s. C3; Hart-Teeter Research, *The New E-Government Equation: Ease, Engagement, Privacy, and Protection*, Council for Excellence in Government, Washington 2003. W 2007 r. wg szacunków IRS ok. 80% rozliczeń podatkowych dokonano przez Internet.

⁵² *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, Internet Policy Institute, Washington, March 2001; R. E. Litan, *Law and Policy in the Age of the Internet*, „Duke Law Journal” 2001, vol. 50, nr 4, s. 1045 i nast.

w pracy (*remote Internet voting*), czyli w każdym przypadku znajdującego się poza fizyczną kontrolą komisji, przez co zbliżonego do głosowania absencyjnego⁵³.

Najbardziej interesujące są rozważania dotyczące prawnych i technicznych aspektów głosowania przez Internet z użyciem własnego komputera domowego bez konieczności udawania się do wyznaczonego punktu głosowania.

Zwolennicy głosowania przez Internet podkreślają, że znakomicie ułatwia ono wzięcie udziału w wyborach, albowiem wyborca może głosować o każdej porze, dogodnej dla siebie, zmniejszając się także koszty administracyjne związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów⁵⁴. Ponadto wyborcy nie muszą czekać w kolejkach w punktach wyborczych, co niestety często się zdarza, nie odstręcza ich zła pogoda, długi dojazd do lokalu wyborczego czy brak czasu. Poza tym szybciej mogłyby być rozwiązywane problemy z błędami w rejestracji wyborców⁵⁵.

Na głosowaniu przez sieć szczególnie skorzystałyby cztery grupy wyborców. Pierwsza to żołnierze pełniący służbę za granicą, marynarze na łodziach podwodnych, którzy mają ograniczone możliwości głosowania nawet absencyjnego, ale dzięki połączeniu przez GPS (*Global Positioning System*) mają dostęp do Internetu⁵⁶. Drugą grupę stanowią osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich, dla których problemem jest wyjazd do lokalu wyborczego. Trzecia grupa to często podróżujący biznesmeni i pracujący rodzice, którym zdarzają się nieoczekiwane wyjazdy służbowe, albo pracują dłużej w dniu wyborów, jak to się często zdarza w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci. Te osoby praktycznie nie mają szans na otrzymanie w ostatniej chwili kart do głosowania absencyjnego. Ostatnią grupę stanowią osoby w wieku od 18 do 25 lat, często studiujące poza domem, rzadko głosujące, ale mające ogromne doświadczenie w korzystaniu z sieci.

Dodatkowym argumentem, jak podkreślają zwolennicy głosowania internetowego, jest lepsza jakość oddawanych głosów. Wyborcy głosujący za pośrednictwem Internetu, zanim podejmą decyzję, mogą przy pomocy wyszukiwarki znaleźć przewodnik do głosowania lub stronę internetową kandydatów biorących udział w wyborach, mogą zapoznać się z ich programami wyborczymi i dopiero potem podjąć decyzję, na kogo zagłosować.

Warto zwrócić uwagę, że system ten mógłby zmienić także sposób prowadzenia kampanii wyborczych przez kandydatów, m.in. w odniesieniu do tzw. kampanii negatywnych, połączonych z osobistymi atakami na kontrkandydatów.

⁵³ Zob.: R. M. Alvarez, T. E. Hall, *op. cit.*, s. 4 i nast.

⁵⁴ *Elections in Cyberspace: Toward a New Era in American Politics*, red. A. Corrado, C. M. Firestone, Washington 1996; D. D' Alessio, *Use of the World Wide Web in the 1996 U.S. Election*, „Electoral Studies” 1997, nr 16; W. Rash Jr., *Politics on the Nets...*; W. H. Freeman, New York 1997; G. Selnow, *Electronic Whistle-Stops: The Impact of the Internet on American Politics*, Westport-Connecticut 1998; R. Davis, D. Owen, *New Media and American Politics*, New York 1998; R. Davis, *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*, New York 1999; B. Bimber, *Information and American Democracy*, Cambridge 2003.

⁵⁵ Z badań wynika, że od 1,5 do 2 mln głosów w wyborach w 2000 r. zostało zmanowanych z uwagi na błędy w rejestrach wyborców, a dodatkowy milion z powodu problemów związanych z lokalami wyborczymi; Caltech/MIT Voting Technology Project, *Voting: What is, What Could Be*, (2001), www.caltech.edu/Reports, (05.06.2007).

⁵⁶ Por.: U.S. General Accounting Office, *Report on Voting Assistance to Military and Overseas Citizens Should Be Improved*, Washington 2001; U.S. General Accounting Office, *Voters with Disabilities: Access to Polling Places...*, s. 22 i nast.

Przeciwnicy głosowania przez Internet podnoszą przede wszystkim kwestie związane z bezpieczeństwem systemu⁵⁷. Podkreślają, że obecnie istniejące rozwiązania technologiczne nie chronią komputerów przed atakami zwanymi odmową usług (*denial-of-service attacks*) lub w formie wirusa zwanego „koniem trojańskim” (*Trojan horse*), a sposób rejestracji stron (*domain*) internetowych pozostawia wiele do życzenia. Ponadto przy pomocy odpowiednich programów (*software*), w trakcie przesyłania danych, hakerzy mogliby zmienić na kartach wyniki głosowania, wpisując zupełnie innych kandydatów niż tych, na których internetowy wyborca głosował.

Warto podkreślić, iż krytycy tej metody głosowania podnoszą dosyć istotny argument prawny. Dostrzegają mianowicie istniejący cyfrowy podział (*digital divide*) społeczeństwa amerykańskiego, gdzie osoby o niskich dochodach, a także mniejszości, w tym etniczne, nie posiadają takiego dostępu do Internetu jak biali wyborcy, co z kolei narusza przepisy o równości wyborów gwarantowane przez przepisy ustawy *Voting Rights Act*⁵⁸. Dopóki więc nie nastąpi rozwój technologiczny w dziedzinie nowych komputerów (*hardware*), wraz z oprogramowaniem przeznaczonym zarówno do nich, jak i do serwerów umożliwiających bezpieczne (z użyciem technik kryptologicznych) przesyłanie danych przez Internet, dopóty nie można stosować tej metody głosowania na szerszą skalę. Można ją wykorzystywać na małą skalę podczas głosowań w wyborach lokalnych czy np. akcjonariuszy na walnych zgromadzeniach, ale nie w wyborach powszechnych. Pomimo licznych zastrzeżeń podejmowano jednak próby zbadania możliwości głosowania przez Internet w wyborach stanowych.

W USA znane jest powiedzenie, że to, co dzieje się w Kalifornii, wkrótce stanie się w całej Ameryce. Dlatego też Kalifornia jest wprost idealnym miejscem testowania głosowania internetowego. Już w 2001 r. 55,3% gospodarstw domowych w tym stanie miało dostęp do Internetu, podczas gdy podobny wynik dla całych Stanów Zjednoczonych odnotowano dopiero w 2003 r. Duży w tym udział ma „krzemowa dolina” (*Silicon Valley*), czyli centrum światowych technologii informatycznych, poza tym większość mieszkańców stanu zamieszkuje strefy miejskie z dostępem do szybkiego, szerokopasmowego Internetu⁵⁹. Z badań opinii publicznej wynika, że np. w 1999 r. aż 47% osób ankietowanych opowiadało się za głosowaniem przez sieć⁶⁰.

⁵⁷ A. D. Rubin, *Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet*, www.avirubin.com/e-voting.security.pdf, s. 10; (dostęp: 06.05.2007); L. F. Cranor, *Electronic Voting*, www.acm.org/voting; *Voting After Florida: No Easy Answer*, www.ac.org/ubiquity/views, (dostęp: 05.05.2007); R. Mercuri, *Electronic Vote Tabulation: Checks and Balances*, Pennsylvania 2001, s. 188 i nast.; L. J. Hoffman, *Internet Voting: Not Ready for Prime Time(Yet)*, www.acm.org/pubs, (dostęp: 06.05.2007).

⁵⁸ Po wyborach w 2000 r. kwestii tej dotyczyło pięć spraw sądowych; szerzej o tym pisze R. L. Hasen, *Bush v. Gore and the Future of Equal Protection Law in Elections*, „Florida State University Law Review” 2001, vol. 29, nr 2, s. 393 i nast.; A. Keyssar, *op. cit.*, s. 45 i nast. Z badań przeprowadzonych przez stację telewizyjną CBS w 1999 r. wynika, że ograniczony dostęp do Internetu miały kobiety, Murzyni, obywatelki gorzej wykształceni oraz ludzie o niższych dochodach, www.cbs.marketwatch.com, January 1999, (dostęp: 06.05.2007).

⁵⁹ Zob.: National Telecommunications and Information Administration (NTIA), *A Nation Online: How Americans Are Expanding Their Use of the Internet*, February 2002, www.ntia.gov.ntiahome/dn/index.html, (dostęp: 05.05.2007).

⁶⁰ Public Policy Institute of California, *Californians and Their Government*, December 1999, www.ppic.org/publications/CalSurvey8, (dostęp: 05.05.2007).

W 1996 r. kalifornijskie Zgromadzenie Stanowe uchwaliło ustawę *Digital Electoral System Act*, na mocy której miał zostać powołany specjalny zespół zajmujący się opracowaniem technologii podpisu elektronicznego dla potrzeb wyborczych. Niestety, ustawa została zawetowana przez gubernatora P. Wilsona, który obawiał się, że niesprawdzony system nie będzie przeciwdziałał oszustwom wyborczym. W 2000 r. sekretarz stanu Kalifornia powołał do życia komisję *The California Internet Voting Task Force*, której zadaniem było zbadanie możliwości głosowania przez Internet w stanie Kalifornia. Komisja złożona z przedstawicieli różnych dziedzin, w tym naukowców zajmujących się informatyką, prawników, polityków oraz reprezentantów przemysłu wysokich technologii, opracowała dokument, który stał się podstawą do podejmowania decyzji na szczeblu federalnym i stanowym w dziedzinie wprowadzania tej alternatywnej metody głosowania⁶¹.

Komisja stwierdziła, iż na tym etapie koncepcja zupełnego zastąpienia tradycyjnego sposobu głosowania w wyborach głosowaniem przez Internet nie znajduje uzasadnienia z czterech powodów. Po pierwsze, głosowanie przez Internet wymagałoby wprowadzenia jakiejś formy elektronicznej identyfikacji wyborcy. Po drugie, potrzebna jest internetowa baza danych wszystkich zarejestrowanych wyborców. Po trzecie, konieczne jest opracowanie systemu internetowego składania podpisów w przypadku przeprowadzania referendum. I po czwarte, niezbędny jest równy dostęp do Internetu w wszystkich wyborców.

Wprawdzie Komisja stwierdziła, iż w najbliższej przyszłości głosowanie przez sieć nie zastąpi innych, w tym alternatywnych metod głosowania stosowanych w stanie Kalifornia, jak np. głosowanie absencyjne lub wcześniejsze, to zaleciła podjęcie działań zmierzających do stopniowego budowania systemu w oparciu o obowiązującą metodę głosowania absencyjnego. W związku z tym wyborca, który zamierza głosować przez Internet, musiałby wcześniej złożyć podpisaną pisemną aplikację, zawierającą prośbę o wydanie elektronicznej karty do głosowania. W opinii Komisji to rozwiązałoby dwa problemy związane z wprowadzaniem Internetu jako metody głosowania: Komisja mogłaby zweryfikować podpis wyborcy, eliminując potrzebę elektronicznej identyfikacji osoby oraz, podobnie jak w przypadku głosowania przez pocztę, głosowanie za pośrednictwem sieci miałyby charakter kolejnej opcji, usuwając w ten sposób przeszkody związane z prawnymi i politycznymi ograniczeniami wynikającymi z „cyfrowej” nierówności.

Kolejne zalecenie Komisji dotyczyło stopniowego, fazowego wprowadzania głosowania internetowego pod kontrolą komisji wyborczych. Najpierw należałoby wprowadzać stanowiska głosowania internetowego w lokalach wyborczych właściwych dla konkretnego wyborcy. Gdyby ten eksperyment się powiódł, należałoby go rozszerzyć w ten sposób, że wyborca mógłby głosować z takiego stanowiska, ale już w dowolnym punkcie wyborczym w swoim okręgu, w zależności od tego, gdzie byłoby mu wygodniej. Kolejnym krokiem byłaby instalacja kiosków internetowych, ale pod warunkiem opracowania systemu zabezpieczenia karty i elektronicznego identyfikowania głosującego wyborcy. Dopiero gdy koncepcja kiosków interneto-

⁶¹ Zob.: California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, January 2000, www.electioncenter.org/voting, (dostęp: 06.05.2007).

wych z systemem operacyjnym przypisanym wyłącznie jednemu wyborcy zdałaby egzamin, to – zdaniem Komisji – można byłoby zacząć wprowadzać głosowanie z dowolnego komputera połączonego z siecią, a więc z domu lub z pracy.

Zalecenia Komisji zostały potraktowane w Stanach Zjednoczonych z całą powagą do tego stopnia, że Departament Obrony w 2004 r., który wcześniej przygotowywał się do wprowadzenia głosowania przez Internet wśród personelu wojskowego w liczbie około 100 tysięcy osób, zrezygnował z tego zamiaru, obawiając się możliwości nielegalnego wejścia do systemu osób nieuprawnionych i wpłynięcia na końcowy wynik wyborów prezydenckich⁶². Obecnie w żadnym ze stanów nie ma prawnych możliwości głosowania przez Internet przez cywilnych wyborców. Niektóre stany, jak np. Południowa Karolina czy Utah, oferują taką opcję w odniesieniu do wyborców wojskowych, w innych, np. w Illinois, od 7 lat legislatura stanowa nie jest w stanie przyjąć odpowiednich rozwiązań ustawowych.

Alternatywne metody głosowania w Stanach Zjednoczonych w formie absencyjnej, w tym przez pocztę, a także głosowanie wcześniejsze, zyskały w ciągu ostatnich 30 lat powszechną akceptację. Pomimo różnic występujących w regulacjach prawnych poszczególnych stanów stanowią obecnie trwały składnik systemu wyborczego, a zdecydowali o tym przede wszystkim sami wyborcy, gdyż są one dla nich istotnym udogodnieniem. Wprawdzie nie wpłynęły na gwałtowny skok frekwencji wyborczej, niemniej sprawiają, iż dotychczasowy elektorat, tradycyjnie biorący udział w wyborach, zyskał więcej opcji w odniesieniu do sposobów oddawania głosów. W tym kontekście wprowadzenie – po wcześniejszych udanych eksperymentach – bezpiecznego i sprawnego systemu głosowania przez Internet z dowolnego komputera podłączonego do sieci mogłoby się przyczynić do wzrostu tej frekwencji, zwłaszcza wśród wyborców młodych. Oprócz nowych rozwiązań technologicznych konieczne będzie jednak nowe ustawodawstwo regulujące zasady głosowania za pośrednictwem sieci.

⁶² 6 lutego 2004 r. Departament Obrony USA poinformował, że rezygnuje z użycia systemu *Security Electronic Registration and Voting Experiment*, który miał być wykorzystany do głosowania internetowego przez żołnierzy i personel pomocniczy odbywający służbę poza granicami USA, www.defenselink.mil/news/newsarticle, (dostęp: 06.05.2007). Decyzję podjęto na podstawie raportu *A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE)*, <http://servesecurityreport.org>, (dostęp: 06.05.2007).