

„Studia Wyborcze”, tom 33, 2022

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2022/33/5>

**Wojciech Rudnik\***

 <https://orcid.org/0000-0001-7176-1550>

**Jan Janukowicz\*\***

 <https://orcid.org/0000-0001-8369-0761>

## **PRAWNE ASPEKTY GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO W WIELKIEJ BRYTANII I STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI**

W dobie pandemii COVID-19 wiele państw zmaga się z problemem przeprowadzenia wyborów w sposób stacjonarny. Zagrożenie zakażeniem wiąże się z niebezpieczeństwem utraty życia lub zdrowia znacznej liczby osób. Jedną z alternatywnych procedur wyborczych jest głosowanie korespondencyjne. Istotą tej instytucji jest otrzymywanie przez wyborcę drogą pocztową od właściwego organu wyborczego przesyłki zawierającej kartę do głosowania, którą po wypełnieniu wkłada się do nieoznakowanej koperty i odsyła drogą pocztową do właściwego organu wyborczego w określonym terminie (Michalak, Sokala 2012, s.v. *głosowanie korespondencyjne*). W polskim systemie prawnym głosowanie korespondencyjne zostało uregulowane w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>1</sup>. Przepis art. 53a tego aktu określa zamknięty katalog podmiotów mogących skorzystać z tej formy głosowania – są to wyborcy (1) o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz

---

\* Student III roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, [w.rudnik17@gmail.com](mailto:w.rudnik17@gmail.com)

\*\* Student IV roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, [janjanukowiczj@gmail.com](mailto:janjanukowiczj@gmail.com)

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. 2020 poz. 1319 ze zm.

(2) podlegający obowiązkowej izolacji, a także (3) osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

Zamiarem autorów artykułu jest uwidocznienie, na przykładzie ustawodawstwa Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki, że nie istnieje uniwersalne ukształtowanie procedur głosowania w prawie wyborczym. Ze względu na różnorodność koncepcji wypracowanych w systemach wyborczych państw kręgu europejskiej kultury prawnej uzasadnione jest porównywanie istniejących regulacji. Wspomniane państwa anglosaskie posiadają najdłuższe doświadczenie związane z głosowaniem korespondencyjnym. Z tego powodu materia niewątpliwie wartą opracowania jest ewolucja przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego oraz ich obecnie obowiązująca treść. Oprócz kwestii *stricte* normatywnych, najistotniejsze jest wyciągnięcie praktycznych wniosków z wielu wyborów przeprowadzonych w sposób korespondencyjny.

## GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE W WIELKIEJ BRYTANII

Wielka Brytania wprowadziła możliwość głosowania korespondencyjnego jako pierwsze państwo w Europie. Wybuch I wojny światowej spowodował w tym państwie konieczność dostosowania wielu aktów prawnych, w tym prawa wyborczego, do nowej, bezprecedensowej sytuacji. Wcześniej obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy z 1872 r. przewidywały jedynie głosowanie stacjonarne [Block, Hostettler 2001: 290]. *Ratio legis* uchwalenia nowej ordynacji wyborczej w 1918 r. było przede wszystkim umożliwienie wzięcia udziału w wyborach osobom, które przebywały z dala od swojego miejsca zamieszkania z powodu powszechnej mobilizacji wojskowej [Johnston 2013: 45]. Ustawa z 1918 r. przewidywała dwie alternatywne formy głosowania: korespondencyjne oraz przez pełnomocnika [Fraser 1922: 32]. Przepis stanowił, że każdy, kto posiadał czynne prawo wyborcze, mógł ubiegać się o wpis do tzw. spisu wyborców nieobecnych z powodu: specyfiki swojego zawodu, służby państwowej lub zatrudnienia, jeśli powodowała ona wykluczenie możliwości przybycia do lokalu wyborczego w dniu wyborów<sup>2</sup>. Wniosek można było złożyć do 56 dni przed wejściem w życie wiosennego spisu wyborców oraz do 55 dni przed w przypadku listy jesiennej. O zasadności wniosku decydował urzędnik dokonujący spisu wyborców (*registration officer*), który musiał stwierdzić, czy zachodziły wspomniane przesłanki [Fraser 1922: 277]. Wedle ustawy wyborcy pełniący czynną służbę w armii albo marynarce wojennej powinni być wpisywani na wspomnianą listę przez urzędnika *ex officio*, chyba że dana osoba w przepisowym, tj. wskazanym

<sup>2</sup> Representation of the People Act 1918. 8 Geo. 5. Ch. 64, Sched. I., para. 16.

w ustawie, terminie złożyła oświadczenie, iż zamierza zagłosować tradycyjnie<sup>3</sup>. Dane osobowe żołnierzy i marynarzy potrzebne do spisu wyborców głosujących w sposób alternatywny, zgodnie z przepisami, były dostarczane przez dowództwa poszczególnych sił zbrojnych. Ponadto głosy żołnierzy głosujących korespondencyjnie mogły być doliczane do 8 dni od zakończenia głosowania w lokalach. Możliwość ta została zniesiona w 1920 r. z powodu spadku liczby głosów oddawanych w ten sposób oraz znacznych opóźnień w ogłaszaniu wyników wyborów [Butler 1963: 49].

Początkowo zatem główną intencją ustawodawcy brytyjskiego było usprawienie przeprowadzenia wyborów w okolicznościach powojennych. Nowelizacja ordynacji wyborczej w 1945 r. wprowadziła kategorię wyborców zarejestrowanych jako pełniący służbę (*service voters*), którzy jako jedyni uprawnieni byli do złożenia wniosku o głosowanie w sposób korespondencyjny [White 2012: 3]. Wniosek ten musiał zawierać oznaczenie adresu w Zjednoczonym Królestwie, na który miała być wysłana karta wyborcza. Osoby przebywające w dniu wyborów na terytorium innego państwa lub na morzu otwartym mogły zagłosować przez pełnomocnika. Trzy lata później, w 1948 r., weszła w życie nowa ustawa regulująca procedurę wyborczą, która znacznie rozszerzyła zakres zastosowania głosowania korespondencyjnego [Johnston 2013: 47]. Wyborcy, co do zasady, obowiązani byli głosować w lokalu wyborczym przyporządkowanym miejscu ich zamieszkania, z wyjątkiem jednak osób zarejestrowanych jako: *service voters*; przynajmniej prawdopodobnie, niezdolnych do osobistej obecności w lokalu z powodów ogólnej istoty ich zawodu czy zatrudnienia, służby w siłach zbrojnych pomocniczych lub rezerwowych, szczególnych okoliczności ich pracy związanych z dniem wyborów (ustawa wymienia przykładowo posterunkowego i urzędnika wyborczego); bycia kandydatem w innym okręgu bądź małżonkiem kandydata; niezdolnych do samodzielnego przybycia do lokalu z powodu ślepoty lub innej fizycznej ułomności; niezdolnych do przybycia do swojego obwodu głosowania bez konieczności odbycia podróży morskiej lub powietrznej; posiadania innego miejsca zamieszkania niż zarejestrowany w spisie wyborców, chyba że nowy domicyl znajduje się w tym samym okręgu wyborczym<sup>4</sup>. Ostatni z powodów odnosił się tylko do wyborów parlamentarnych. Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że możliwość głosowania korespondencyjnego przysługiwała wyłącznie osobom, których sytuacja spełniała jedną z przesłanek wyliczonych enumeratywnie w przepisie prawa wyborczego. W latach 1949–1999 nie wprowadzono w Wielkiej Brytanii żadnych istotnych zmian dotyczących stosowania alternatywnych

<sup>3</sup> Representation of the People Act 1918. 8 Geo. 5. Ch. 64, Sched. I., para. 17.

<sup>4</sup> Representation of the People Act 1948. 11 & 12 Geo. Ch. 6., sec. 8(1).

metod głosowania, przy czym na uwagę zasługuje wprowadzenie stałej listy wyborców korespondencyjnych (na czas nieokreślony) w 1985 r.<sup>5</sup>

Obecnie obowiązująca procedura głosowania korespondencyjnego w Wielkiej Brytanii została wprowadzona w 2000 r. W odpowiedzi na postulaty sformułowane przez komisję rządową kierowaną przez George'a Howartha Parlament uchwalił nowe prawo wyborcze [White 2012: 4]. Podstawowym *ratio legis* była potrzeba zahamowania postępującego spadku frekwencji wyborczej [Urbaniak 2019: 188]. Przepisy ustawy z 2000 r. przewidują swobodę wnioskowania o alternatywne oddanie głosu, czyli tzw. głosowanie korespondencyjne na żądanie (*on demand*), oraz upraszczają proces składania wniosku [James 2011: 43]. Wszystkim obywatelom zapewniono dostęp do głosowania listownego, bez konieczności spełniania określonych przesłanek. Jako przykład można podać pobyt z dala od miejsca zamieszkania, lecz okoliczność ta nie jest weryfikowana przez urzędnika wyborczego<sup>6</sup>. Status wyborcy korespondencyjnego jest uzależniony jedynie od posiadania czynnego prawa wyborczego. Wyborca może zagłosować korespondencyjnie, jeżeli został upoważniony, tj. uzyskał akceptację swojego wniosku<sup>7</sup>. W przypadku gdy dany wyborca jest już zarejestrowany jako głosujący korespondencyjnie, nie ma możliwości zagłosowania w lokalu wyborczym. Osoby decydujące się na głosowanie korespondencyjne muszą złożyć wniosek do urzędnika dokonującego spisu wyborców (*registration officer*), określając, czy ubiegają się o upoważnienie obejmujące tylko konkretne wybory, na czas określony, czy też na stałe, tj. na czas nieokreślony<sup>8</sup>. Wniosek powinien dotrzeć do urzędnika najpóźniej do godz. 17.00 jedenastego dnia roboczego przed dniem wyborów.

Każdy pakiet wyborczy zawiera zamkniętą kopertę z kartą do głosowania, koperty zwrotne A i B oraz oświadczenie o osobistym oddaniu głosu<sup>9</sup>. Na odwrocie karty do głosowania korespondencyjnego znajdują się specjalne zabezpieczenia przeciwko dokonywaniu fałszerstw materialnych, takie jak: znak wodny, oficjalna pieczęć, unikatowy kod kreskowy wygenerowany indywidualnie dla każdej karty oraz numer identyfikacyjny<sup>10</sup>. Tożsamy numer znajduje się na oświadczeniu o osobistym oddaniu głosu. We wspomnianym oświadczeniu

<sup>5</sup> Representation of the People Act 1985. UK Public General Acts 1985, Ch. 50, sec. 6.

<sup>6</sup> Government of the United Kingdom, *How to vote*, <https://www.gov.uk/how-to-vote/postal-voting> (dostęp 15.05.2021).

<sup>7</sup> Representation of the People Act 2000. UK Public General Acts 2000 Ch. 2, Sch. 4, para. 2(3).

<sup>8</sup> The Electoral Commission, *Apply to vote by post*, <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/voter/voting-person-post-or-proxy/apply-vote-post> (dostęp 15.05.2021).

<sup>9</sup> The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001, SI 2001/341, reg. 74.

<sup>10</sup> Zob. np. *ibidem*, reg. 72; Electoral Administration Act 2006. UK Public General Acts 2006, Ch. 22, sec. 14.

należy wpisać datę swojego urodzenia oraz złożyć podpis, który musi zgadzać się charakterologicznie z podpisem na wniosku. Marzena Więckowska uznała brytyjską procedurę oddawania głosu listownego za stosunkowo mało skomplikowaną w porównaniu z procedurami innych krajów [Więckowska 2012: 41].

Taki zamysł przyświecał również autorom raportu G. Howartha, którego cele zrealizował ustawodawca [Urbaniak 2019: 179]. Pakiet zawiera dwie koperty zwrotne: A – mniejszą, do której wkłada się kartę do głosowania i oświadczenie o osobistym oddaniu głosu, oraz B – większą, do której należy włożyć kopertę A i zakleić cały zestaw. Na obu kopertach umieszczona jest wydrukowana nazwa i adres odpowiedniego obwodu wyborczego (*constituen-cy*). Kopertę, uzupełnioną zgodnie z dyspozycją przepisu prawa wyborczego, głosujący powinien własnoręcznie umieścić w skrzynce pocztowej. Wysłane pakiety wyborcze doręcza się do właściwego przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej (*returning officer*). Aby głosy mogły być doliczone, muszą zostać dostarczone do komisji do godziny zakończenia głosowania w lokalach, zazwyczaj do godz. 22.00. W przypadku problemu z wysyłką dopuszczalna jest opcja osobistego przyniesienia koperty do lokalu lub biura wyborczego<sup>11</sup>. Przedstawiciele kandydatów lub osobiście kandydaci, wysłannicy Electoral Commission (brytyjskiego centralnego organu wyborczego) oraz akredytowani przez tę instytucję obserwatorzy mogą obserwować czynności związane z otwieraniem pakietów wyborczych i liczeniem głosów przez każdą komisję<sup>12</sup>. Przewodniczący komisji ma obowiązek zweryfikować zgodność daty urodzenia i podpisu w stosunku do co najmniej 20% oświadczeń, praktyka pokazuje jednak, że w większości komisji sprawdzane są wszystkie oświadczenia, przy użyciu specjalnego programu komputerowego [Urbaniak 2019: 181]. Niezgodność daty urodzenia lub podpisu na oświadczeniu o osobistym głosu w porównaniu z wnioskiem o głosowanie korespondencyjne skutkuje obligatoryjnie nieważnością głosu. Na pozostałych kartach sprawdza się prawidłowość numerów identyfikacyjnych.

Poza głosowaniem korespondencyjnym na żądanie warto wspomnieć o próbach przeprowadzenia w Wielkiej Brytanii wyborów w pełni korespondencyjnych. Ustawa z 2000 r. pozwoliła radom hrabstw w Anglii i Walii wnioskować do ministra o pozwolenie na przeprowadzenie programów pilotażowych w ramach wyborów samorządowych<sup>13</sup>. Programy te, będące częścią reformy wyborczej, stanowiły swoiste eksperymenty, ukierunkowane na poszukiwanie lepszych rozwiązań w zakresie przeprowadzania wyborów. Konieczność taka spowodowana była

<sup>11</sup> The Government of the United Kingdom, *How to vote*.

<sup>12</sup> The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001, SI 2001/341, reg. 80.

<sup>13</sup> Representation of the People Act 2000. UK Public General Acts 2000, Ch. 2, sec. 10.

stale spadającą frekwencją wyborczą, szczególnie niską w przypadku wyborów lokalnych [James 2011: 38]. W latach 2000–2003 w hrabstwach, w których odbyły się wybory w pełni korespondencyjne, zanotowano znaczne wzrosty frekwencji w stosunku do poprzednich wyborów, średnio o 15% [James 2011: 42]. W związku z pozytywnymi opiniami zawartymi w ewaluacjach tychże programów, w 2004 r. uchwalono ustawę, która pozwoliła na realizację połączonych wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz organów samorządów w pełni korespondencyjnie<sup>14</sup>. Pomysł ten objął cztery okręgi wyborcze: North East, East Midlands, North West i Yorkshire & The Humber. Udział obywateli w głosowaniu wzrósł z około 20% (podczas wyborów w 1999 r.) do ponad 40% w roku 2004 [James 2011: 43]. W raporcie oceniającym przeprowadzone pilotaże pojawiły się badania opinii społecznej wskazujące na przychylny odbiór takiej formuły wyborów<sup>15</sup>. Państwowy organ wyborczy stwierdził, że głosowanie korespondencyjne powinno pozostać integralną częścią systemu, nie można jednak eliminować możliwości decydowania o sposobie oddania głosu przez elektorat, dlatego dostępne powinny być równolegle różne formy głosowania<sup>16</sup>. Z tą argumentacją nie zgodził się w oficjalnej odpowiedzi rząd brytyjski, który nie wykluczył możliwości wprowadzenia głosowania całkowicie korespondencyjnego w przyszłości [Urbaniak 2019: 183].

## GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Najwcześniej na świecie głosowanie korespondencyjne wykształciło się w drugiej połowie XIX w. w systemie wyborczym Stanów Zjednoczonych. W pierwszej kolejności, poddając analizie historię głosowania korespondencyjnego w tym państwie, należy wskazać przepisy Konstytucji USA z 1787 r.<sup>17</sup> Zgodnie z art. 1 § 4 tego aktu sposób przeprowadzania wyborów do Kongresu określa w każdym stanie jego ciało ustawodawcze. Każdy stan ma więc własne, autonomiczne prawo wyborcze.

Wybuch wojny secesyjnej w 1861 r. spowodował potrzebę wypracowania koncepcji tzw. głosowania dla nieobecnych. Trzy lata później odbywały się wybory, które miały zaważyć o losach trwającej wojny. W okresie 1861–1864

---

<sup>14</sup> European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act 2004. UK Public General Acts, 2004, Ch. 2.

<sup>15</sup> The Electoral Commission *Delivering democracy? The future of postal voting*, 2004, s. 3, [http://services.salford.gov.uk/solar\\_documents/annexb.pdf](http://services.salford.gov.uk/solar_documents/annexb.pdf) (dostęp 12.09.2021).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *The Constitution of the United States of America*, S. PUB. 103-21.

spora liczba stanów zmieniła swoje ustawodawstwo w celu umożliwienia obywatelom walczącym na froncie wzięcia w nich udziału [Fortier, Ornstein 2003: 493]. Około 150 tys. z miliona żołnierzy zagłosowało korespondencyjnie, co przyczyniło się do reelekcji prezydenta Abraham Lincolna w wyniku pokonania jego konkurenta George'a McClellana. Wśród żołnierzy A. Lincoln miał około 70% poparcia<sup>18</sup>.

O koncepcji głosowania korespondencyjnego przypominano sobie w Stanach Zjednoczonych w związku z przystąpieniem do II wojny światowej 7 grudnia 1941 r. W 1942 r. ustawodawca amerykański uchwalił regulację o nazwie *Soldier Voting Act*. Jak zauważył Kevin Coleman, ustawa ta pozwoliła żołnierzom na oddawanie głosu zarówno w wyborach prezydenckich, jak i do Kongresu [Coleman 2009: 1]. Przepis ustawy stanowił, że każda osoba nieobecna w swoim miejscu zamieszkania, a zarazem służąca w armii lub marynarce Stanów Zjednoczonych, była uprawniona do głosowania w wyborach na urzędy federalne [Manning 2016: 342]. Ustawa nie zrealizowała jednak założonego celu. W wyborach powszechnych w 1942 r. zagłosowało tylko 28 tys. z ogółu 4 mln żołnierzy. Największym mankamentem *Soldier Voting Act* było to, że nie zagwarantował możliwości głosowania żołnierzom stacjonującym za granicą.

Dostrzegając nieefektywność przepisów ustawy, Kongres zdecydował się na jej nowelizację w 1944 r. Hipoteza normy w nowym brzmieniu pozwoliła brać udział w głosowaniu także żołnierzom amerykańskim przebywającym poza terytorium Stanów Zjednoczonych. Jedną z cech szczególnych procedury głosowania korespondencyjnego stanowił wygląd karty do głosowania. W przeciwieństwie do obywateli głosujących w swoich obwodach wyborczych, żołnierze obowiązani byli własnoręcznie wpisać imię i nazwisko kandydata, na którego mieli zamiar oddać głos. Komentarze do ustawy wskazywały, że głos powinien być zatwierdzony, nawet mimo popełnionego błędu ortograficznego. Ustawa *expressis verbis* opowiadała się za przyjazną interpretacją, stwierdzając w jednym przepisie, że kandydat, na którego wyborca zamierza oddać głos, jest łatwy do zidentyfikowania<sup>19</sup>.

Po dziesięciu latach od zakończenia II wojny światowej ustawodawca zdecydował się na zmianę regulacji dotyczących głosowania korespondencyjnego. Uchwalono ustawę federalną z 1955 r. (*The federal voting assistance act of 1955*)<sup>20</sup>, której przepis wskazywał osoby uprawnione do głosowania w sposób

---

<sup>18</sup> J. Rotondi, 2020, *Vote-by-Mail Programs Date Back to the Civil War*, <https://www.history.com/news/vote-by-mail-soldiers-war> (dostęp 15.05.2021).

<sup>19</sup> T. Bamford, 2020, *The Soldier Voting Act and Absentee Ballots in World War II*, <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/soldier-voting-act-1942-absentee-ballots> (dostęp 15.05.2021).

<sup>20</sup> The Federal Voting Assistance Act of 1955. Public Law 296 – Aug. 9, 1955.

alternatywny. Byli to: członkowie sił zbrojnych wraz z rodzinami oraz osobami pozostającymi wobec nich w stanie zależności, urzędnicy cywilni pracujący poza granicami Stanów Zjednoczonych wraz z rodzinami oraz duchowni pełniący posługę religijną przy wojsku amerykańskim<sup>21</sup>. Celem dokonanych zmian w zakresie głosowania korespondencyjnego było ujednoczenie sytuacji prawnej żołnierzy i urzędników państwowych przebywających na stałe poza terytorium USA. Po 1955 r. w kolejnych latach poszczególne stany, w ramach wyjątków, dopuszczały prawo do głosowania korespondencyjnego dla określonych kategorii osób – byli to między innymi pracownicy kolei czy ludzie przewlekłe chorzy.

W Stanach Zjednoczonych powszechny dostęp do głosowania korespondencyjnego ustanowiono po raz pierwszy w 1978 r. w stanie Kalifornia, którego legislatura wyraziła zgodę na głosowanie w ten sposób bez potrzeby spełniania określonych przesłanek (na żądanie). Rozwiązanie dalej idące zostało przyjęte w prawie wyborczym stanu Oregon, w którym w 1995 r. prawyborcy przeprowadzono w pełni korespondencyjnie. W ich następstwie mieszkańcy Oregonu wystąpili z inicjatywą obywatelską, tworząc projekt regulacji przewidującej głosowanie korespondencyjne jako podstawową formę oddawania głosu. W referendum propozycja uzyskała 70% poparcia i weszła w życie w 1998 r. Obecnie ustawodawstwo wszystkich 50 stanów amerykańskich przewiduje instytucję głosowania korespondencyjnego. W 5 stanach (Kolorado, Hawaje, Oregon, Utah, Waszyngton) urzędnicy wyborczy *ex officio* wysyłają każdemu wyborcy kartę do głosowania na adres podany w spisie wyborców. W 29 stanach i Dystrykcie Kolumbii nie jest wymagane spełnienie żadnych przesłanek, lecz należy wyrazić formalnie chęć głosowania korespondencyjnie i zarejestrować się. Wciąż wymaga spełnienia przesłanek ustawodawstwo 16 stanów (między innymi Teksas, Luizjana, Missisipi) – głosowanie korespondencyjne zazwyczaj ogranicza się do służb mundurowych oraz obywateli przebywających w dniu wyborów poza terytorium USA<sup>22</sup> lub poza granicami hrabstwa (*county*), osób niepełnosprawnych bądź w podeszłym wieku (zasadniczo co najmniej 65 lat). Biorąc pod uwagę różnice w rozwiązaniach prawnych w przedmiocie głosowania korespondencyjnego poszczególnych stanów, omówienie ich wszystkich jest ograniczone ramami niniejszego opracowania, dlatego autorzy skupili się na dwóch stanach, które najdłużej gwarantują pełny dostęp do głosowania korespondencyjnego, tj. na Kalifornii oraz Oregonie.

---

<sup>21</sup> The Federal Voting Assistance Act of 1955. Public Law 296, Ch. 656, title 1, sec. 101.

<sup>22</sup> Na mocy ustawy federalnej *The Uniformed and Overseas Absentee Voting Act* legislatury stanowe zostały zobowiązane do zagwarantowania wspomnianym grupom obywateli prawa do głosowania korespondencyjnie.



W Kalifornii akt prawny o charakterze dyspozytywnym (jego stosowanie zależy od decyzji poszczególnych hrabstw) – *California Voter's Choice Act* (VCA) – pozwala obywatelom na wybór sposobu, czasu i miejsca oddania głosu. Ponadto akt ten wymaga od uczestniczących hrabstw stworzenia w drodze konsultacji społecznych „planu zarządzania wyborami”. Dotychczas VCA przyjęło 15 z 58 kalifornijskich hrabstw. Podstawową, powszechnie obowiązującą regulacją normującą procedurę głosowania jest Kodeks wyborczy stanu Kalifornia (*California Elections Code*)<sup>23</sup>. Przepis Kodeksu stanowi, że do głosowania korespondencyjnie jest uprawniony każdy zarejestrowany w spisie wyborców obywatel<sup>24</sup>.

Rejestrację w spisie wyborców można uznać za początek procesu wyborczego. Osoba ubiegająca się o wpis musi podać trzy informacje: numer prawa jazdy albo dowodu osobistego wydanego przez stan Kalifornia, ostatnie cztery cyfry numeru ubezpieczenia społecznego oraz datę urodzenia. Terminem końcowym wykonania czynności rejestracyjnych jest piętnasty dzień przed dniem wyborów. Po upływie tego terminu jedyną możliwością wzięcia udziału w głosowaniu jest ukończenie rejestracji w przeciągu jednego dnia oraz uzyskanie zgody w lokalnym biurze lub lokalu wyborczym. Po etapie rejestracji wyborca może ubiegać się o głosowanie w sposób korespondencyjny. Okres, w którym można składać wnioski, trwa od 29. do 7. dnia przed dniem wyborów<sup>25</sup>. Wszelkie wnioski złożone przed wspomnianym dniem są przechowywane i przetwarzane dopiero w momencie rozpoczęcia procesu.

Istnieją trzy metody rejestracji. Pierwsza z nich to droga pocztowa. Kolejną możliwością jest aplikacja bezpośrednio w okręgowym biurze wyborczym. Zarejestrować się można również telefonicznie, kontaktując się z biurem wyborczym. Wniosek o głosowanie korespondencyjnie powinien zawierać: wydrukowane nazwisko i adres zamieszkania wyborcy, adres, na który ma zostać wysłana karta do głosowania, podpis wyborcy oraz nazwę i datę wyborów, na które jest składany wniosek<sup>26</sup>. W momencie zakończenia procesu przyjmowania wniosków rozpoczyna się wysyłanie pakietów wyborczych. Każdy zarejestrowany wyborca korespondencyjny otrzymuje pakiet wyborczy, który zawiera kartę do głosowania w danym okręgu oraz kopertę identyfikacyjną z opłaconą przesyłką pocztową do zwrotu karty<sup>27</sup>. Karta powinna być wypełniona osobiście przez odbiorcę i odesłana do komisji wyborczej danego hrabstwa. Wyborca może oddać swój głos na cztery sposoby. Pierwszym z nich

<sup>23</sup> California Elections Code, Stats. 1994, Ch. 920, sec. 2.

<sup>24</sup> Ca. ELEC. Stats. 1994, Ch. 920, sec. 2. Div. 3, Ch. 1, sec. 3003.

<sup>25</sup> *Ibidem*, sec. 3001.

<sup>26</sup> *Ibidem*, sec. 3007.5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, sec. 3010.

jest wysłanie go za pośrednictwem poczty do urzędnika wyborczego w swoim okręgu. Maksymalny termin wysłania to trzy dni po dniu wyborów. Kolejną możliwością jest osobiste udanie się do najbliższego lokalu i złożenie swojego głosu w godz. 7.00–20.00 w dniu wyborów. Osoba głosująca korespondencyjnie może również wrzucić swój głos do jednej z urn wyborczych (*ballot drop box*), które są umieszczane w wybranych miejscach hrabstwa. Ostatnią możliwością jest zwrócenie karty poprzez osobę trzecią, która musi posiadać pisemne pełnomocnictwo. W związku z pandemią COVID-19 gubernator stanu Kalifornia przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. wydał rozporządzenie *Executive Order N-64-20*, które zobowiązało urzędników wyborczych do wysłania każdemu zarejestrowanemu wyborcy pakietu do głosowania korespondencyjnego<sup>28</sup>.

Szczególnie interesujący obiekt badawczy stanowią miejsca, w których wybory przeprowadza się całkowicie korespondencyjnie. W stanie Oregon każdy zarejestrowany wyborca otrzymuje na wskazany adres pakiet wyborczy. Mimo to jednak lokale wyborcze są otwarte w dzień wyborów w godz. 7.00–20.00 dla obywateli, którzy chcą zagłosować stacjonarnie. Osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie wyborów jest sekretarz stanu Oregon<sup>29</sup>. Zarejestrować się w stanowym spisie wyborców mogą obywatele amerykańscy, zamieszkujący na stałe w Oregonie i mający ukończone 16 lat. Mogą to uczynić na trzy sposoby: internetowo poprzez platformę MyVote, przesłać wniosek drogą pocztową lub osobiście udać się do okręgowego biura wyborczego i złożyć wszelkie niezbędne dokumenty rejestracyjne. Karta rejestracyjna musi dotrzeć do biura 21 dni przed rozpoczęciem wyborów<sup>30</sup>. O tym, kiedy pakiety wyborcze są rozsyłane, decyduje sekretarz stanu<sup>31</sup>. Praktyka pokazuje, że pakiety trafiają do wyborców od 14 do 18 dni przed dniem elekcji. Odebrany pakiet wyborczy należy wypełnić własnoręcznie. Ustawa dokładnie reguluje sposób postępowania z kartą wyborczą<sup>32</sup>. Głosujący najpierw powinien oznaczyć nazwisko kandydata, a następnie podpisać kopertę zwrotną. W przepisach ustawy określono kwestię zwrotu pakietu wyborczego, wymieniając warunki dopuszczenia głosu: karta musi zostać zwrócona w kopercie identyfikacyjnej, a koperta być podpisana

---

<sup>28</sup> Office of the Governor of California, 2020, *Governor Newsom Issues Executive Order to Protect Public Health by Mailing Every Registered Voter a Ballot Ahead of the November General Election*, <https://www.gov.ca.gov/2020/05/08/governor-newsom-issues-executive-order-to-protect-public-health-by-mailing-every-registered-voter-a-ballot-ahead-of-the-november-general-election/> (dostęp 20.11.2021).

<sup>29</sup> 2020 Oregon Revised Statutes, vol. 6 Local Government, title 23, Ch. 254, sec. 470(1).

<sup>30</sup> *Ibidem*, Ch. 247, sec. 025.

<sup>31</sup> *Ibidem*, Ch. 254, sec. 470.

<sup>32</sup> *Ibidem*, sec. 470(6).

przez wyborcę, któremu wydano daną kartę<sup>33</sup>. Wypełniona karta do głosowania musi, co do zasady, dotrzeć do punktu wyborczego do godz. 20.00 w dniu wyborów. Istnieją wyjątki, gdy głos może zostać doliczony później: gdy wyborca czeka w kolejce bądź jeśli karta została złożona w depozycie<sup>34</sup>. Po otrzymaniu wszystkich kart wyborczych urzędnik wyborczy weryfikuje zgodność podpisu każdego wyborcy w trybie określonym przez sekretarza stanu. Jest to warunek *sine qua non* stwierdzenia ważności głosu.

## WPŁYW GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO NA FREKWENCJĘ

Niewątpliwie istotnym zagadnieniem jest wpływ, jaki mogą mieć przepisy prawa wyborczego, w tym konkretnym przypadku regulujące instytucję głosowania korespondencyjnego, na wysokość frekwencji wyborczej. Należy zgodzić się z tezą Toby'ego Jamesa, że ukształtowanie treści procedur wyborczych bezpośrednio oddziałuje na chęć partycypacji w elekcjach [James 2011: 50]. Uproszczenie procedur regulujących głosowanie korespondencyjne miało w zamyśle ustawodawcy brytyjskiego skutkować podwyższeniem frekwencji wyborczej [Urbaniak 2019: 179]. Jasne, przejrzyste i proste normy ze zwiększoną frekwencją wiąże również M. Więckowska [2013: 40–43].

W Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin obserwuje się konsekwentny wzrost udziału głosów korespondencyjnych w stosunku do ogółu oddanych. W 1997 r. było to 2%, w 2001 r. – 4,9%, w 2005 r. – 12,7%, w 2010 r. – 18,9%, a w 2017 r. – już 21,7%. Jednakże większa popularność oddawania głosu w ten sposób wywiera raczej znikomy wpływ na mobilizację osób dotychczas niegłosujących (różnica w granicach 1%) [James 2011: 44]. Ułatwia natomiast wzięcie udziału wyborcom regularnym, którzy znaleźli się w danym okresie w szczególnych okolicznościach (tzw. absencja przymusowa).

Zgodnie z ogólnodostępnymi informacjami od 1972 r. wyborcy w Stanach Zjednoczonych chętniej biorą udział w wyborach generalnych (powszechnych) niż śródkresowych, dlatego poniższej analizie zostały poddane pierwsze z wymienionych. Dane zawarte w raporcie rządowej agencji U.S. Election Assistance Commission wskazują, że w wyborach w 2016 r. oddało głos 140 114 502 obywateli<sup>35</sup>. W skali całego kraju 41% wyborców zagłosowało

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, sec. 470(8).

<sup>34</sup> *Ibidem*, sec. 470(9).

<sup>35</sup> US Election Assistance Commission, 2017, *The Election Administration Voting Survey 2016 Comprehensive Report a Report to the 115th Congress*, [https://www.eac.gov/sites/default/files/eac\\_assets/1/6/2016\\_EAVS\\_Comprehensive\\_Report.pdf](https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2016_EAVS_Comprehensive_Report.pdf) (dostęp 12.09.2021).

przed dniem wyborów<sup>36</sup>. W okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory powszechne w 2020 r. legislatury trzydziestu stanów zmieniły przepisy prawa wyborczego, mając na celu ułatwienie dostępu do głosowania korespondencyjnego<sup>37</sup>. Frekwencja wyniosła 66% i jest to najwyższy wynik od początku XX w.<sup>38</sup>

Przystępując do rozważań na temat wpływu głosowania korespondencyjnego na frekwencję wyborczą w USA, warto przedstawić badanie dotyczące prawyborów, w których statystyka zmienia się diametralnie. W stanie Maryland w 2016 r. frekwencja wyniosła 6%, a w roku 2020 97,3%. W Rhode Island w 2016 r. 3,5%, a w 2020 r. 83%. Jednakże, według ekspertów, wzrost ten był spowodowany przede wszystkim wybuchem pandemii [Niebler 2020: 550]. Dlatego analizy interesującego nas zagadnienia należy oprzeć na przykładzie stanów, których praktyka wyborcza w zakresie głosowania korespondencyjnego jest dłuższa.

Na szczególną uwagę, o czym była już mowa, zasługuje Oregon, w którym wszystkie wybory przeprowadzane są korespondencyjnie. W tym stanie zarejestrowanych jest 2 951 428 wyborców. W wyborach prezydenckich w 2020 r. wzięło udział 2 317 965, co stanowi 78,5% ogółu. Natomiast w 2016 r. zagłosowało 2 051 452 z 2 553 808 zarejestrowanych, frekwencja wyniosła więc 80,33%. Wpływ wyborów korespondencyjnych na frekwencję można zaobserwować na podstawie czterech głosowań, odbywających się przed i po reformie wyborczej. W 1992 r. frekwencja wyniosła 82,36%, cztery lata później 71,31%, natomiast w pierwszych wyborach w systemie *vote-by-mail* – 79,8%. W kolejnych wyborach powszechnych z 2004 r. wzięło udział 86,48% zarejestrowanych wyborców<sup>39</sup>. W Kalifornii natomiast podczas wyborów w 2020 r. zarejestrowało się 22 047 448 z 25 090 517 obywateli uprawnionych do głosowania, czyli 87,87%. Z tradycyjnego głosowania w lokalu skorzystało tylko 2 361 850 wyborców, korespondencyjnie zagłosowało aż 15 423 301. Całkowita frekwencja wyniosła około 80%. Warto zwrócić uwagę także na wybory odbywające się w okresie bezpośrednio przed i po wprowadzeniu powszechnego

---

<sup>36</sup> Należy zaznaczyć, że w doktrynie amerykańskiej tzw. *early voting* to ogólne pojęcie używane do opisanie każdego systemu, w którym wyborcy mogą oddać głos przed oficjalnym dniem wyborów. W swym zakresie znaczeniowym obejmuje głosowanie korespondencyjne (*postal voting; absentee ballot*).

<sup>37</sup> J. Love, M. Stevens, L. Gamio, 2020, *Where Americans Can Vote by Mail in the 2020 Elections*, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/08/11/us/politics/vote-by-mail-us-states.html> (dostęp 20.11.2021).

<sup>38</sup> K. Schaul, K. Rabinowitz, T. Mellnik, 2020, *2020 turnout is the highest in over a century*, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/elections/voter-turnout/> (dostęp 15.05.2021).

<sup>39</sup> Oregon Secretary of State, 2020, *Voter Turnout History for General Elections*, [https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Voter\\_Turnout\\_History\\_General\\_Election.pdf](https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Voter_Turnout_History_General_Election.pdf) (dostęp 15.05.2021).

głosowania korespondencyjnego. W wyborach w 1972 r. udział wzięło 64,52% zarejestrowanych wyborców, a cztery lata później frekwencja obniżyła się o 7 punktów procentowych. W pierwszych wyborach, w których wyborcy mogli głosować korespondencyjnie na żądanie, w 1980 r., frekwencja wyniosła 57%, co stanowi niemal identyczny wynik jak w przypadku poprzednich wyborów. W 1984 r. frekwencja wzrosła jedynie o 4 punkty procentowe<sup>40</sup>. W Indianie w wyborach w 2020 r. zagłosowało 3 068 625 z 4 751 370 zarejestrowanych wyborców (65% ogółu), z czego 1 201 003 wyborców stacjonarnie, a 1 867 577 korespondencyjnie. Cztery lata wcześniej, podczas wyborów prezydenckich, frekwencja wyniosła 58%, a listownie zagłosowały 934 403 osoby (33% wszystkich wyborców)<sup>41</sup>. Podobnie przedstawiają się dane w stanie Floryda. Według raportu przygotowanego przez organizację ACLU Florida pod przewodnictwem Daniela Smitha w 2016 r. z 9,6 mln zarejestrowanych wyborców około 28,7% zagłosowało korespondencyjnie. Jest to wzrost w porównaniu z 2012 r., kiedy to zagłosowało ok. 2,4 mln osób, co stanowi 27,8% ogółu [Smith 2018: 5].

Na podstawie zaprezentowanych danych można skonstatować, że powszechne głosowanie korespondencyjne nie wpływa w zauważalny sposób na frekwencję w wyborach powszechnych w Stanach Zjednoczonych [Thompson, Wu, Yoder, Hall 2020: 14052–14056], aczkolwiek wybór tej formy oddania głosu cieszy się coraz większą popularnością.

## POTENCJALNE FAŁSZERSTWA ZWIĄZANE Z GŁOSOWANIEM KORESPONDENCYJNYM

W doktrynie często wskazuje się, że wobec głosowania korespondencyjnego pojawiają się zarzuty o podatność na fałszerstwa [Qvortrup 2005: 416; Musiał-Karg 2021: 36–37; Jackiewicz 2016: 277; Rallings, Thrasher, Borisyuk 2010: 223–238].

Były brytyjski minister ds. samorządów lokalnych Eric Pickles w 2015 r. został poproszony przez rząd o sporządzenie raportu na temat oszustw wyborczych. Część swojego sprawozdania, wydanego rok później, poświęcił głosowaniu korespondencyjnemu. Zalecił w nim, aby wzmocnić prawną ochronę

---

<sup>40</sup> California Secretary of State, 2020, *Historical Voter Registration and Participation in Statewide General Elections 1910–2020*, <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2020-general/sov/04-historical-voter-reg-participation.pdf> (dostęp 15.05.2021).

<sup>41</sup> Indiana Secretary of State, 2016, *General Election Turnout and Registration. 2016 General Election*, [https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/2016\\_General\\_Election\\_Turnout.pdf](https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/2016_General_Election_Turnout.pdf) (dostęp 15.05.2021).

oddawania głosu poza lokalem wyborczym poprzez odpowiednie dostosowanie obowiązujących ówczesnie przepisów do nowych zagrożeń [Pickles 2016: 22–25]. Dotyczyło to między innymi przestępstwa związanego z zagrożeniem tajności głosowania. W Wielkiej Brytanii nie wolno nawet usiłować przeszkodzić wyborcy w zaznaczeniu swojego głosu na karcie wyborczej, zabronione jest także chociażby pośrednie nakłanianie wyborcy do ujawnienia treści wypełnionej karty wyborczej<sup>42</sup>. Przepis przewiduje sankcję grzywny lub karę ograniczenia wolności do 6 miesięcy. Poszerzenie kryminalizacji czynów, które mogą zagrażać bezpieczeństwu głosowania korespondencyjnego, nastąpiło już w 2006 r. [por. Urbaniak 2019: 182]. Z raportu E. Picklesa wynika jednak, że wciąż należy ten zakres rozszerzać. Rząd wyraził zgodę na implementację rekomendacji zawartych w raporcie<sup>43</sup>.

Dwa czyny zabronione powiązane z głosowaniem korespondencyjnym to bezprawny nacisk i podawanie się za inną osobę [White 2012: 8]. Bezprawny nacisk (*undue influence*) polega na użyciu przemocy fizycznej bądź psychicznej lub wykorzystaniu groźby użycia przemocy albo wyrządzenia krzywdy (materiałnej lub psychicznej) lub groźby wyrządzenia krzywdy jakiegokolwiek osobie w celu zmuszenia do oddania głosu (np. na konkretnego kandydata) lub powstrzymania się od głosowania<sup>44</sup>. Przestępstwo to można popełnić osobiście lub za pośrednictwem innej osoby. Sankcją jest kara pozbawienia wolności do roku lub grzywna. Przepis dopuszcza możliwość łącznego stosowania<sup>45</sup>. Podszycie się pod inną osobę (*personation*) polega na oddaniu głosu jako osoba o innej tożsamości niż rzeczywista tożsamość sprawcy, bez względu na to, czy osoba, pod którą sprawca się podszycza, żyje, zmarła czy jest fikcyjna<sup>46</sup>. Wysłanie wniosku o głosowanie korespondencyjne, podszywając się pod inną osobę, jest ujęte jako osobne przestępstwo pod sankcją kary pozbawienia wolności do lat 2 lub grzywny<sup>47</sup>. Krzysztof Urbaniak trafnie stwierdza, że ustawodawca brytyjski sprawnie reaguje na potencjalne zagrożenia związane z korespondencyjną formą oddawania głosu, wprowadzając do prawa wyborczego odpowiednie przepisy karne [Urbaniak 2019: 190].

W stanie Oregon elementarne zabezpieczenie wyborów korespondencyjnych stanowi informacja umieszczona na karcie do głosowania, że każdy, kto przemocą lub innymi środkami wywiera na wyborcę wpływ w kwestii

<sup>42</sup> Representation of the People Act 1983. UK Public General Acts, 1983, Ch. 2, sec. 66(3).

<sup>43</sup> UK Cabinet Office, 2016, *A Democracy that Works for Everyone: A Clear and Secure Democracy*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/580514/government-response-sir-eric-pickles-review-electoral-fraud.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/580514/government-response-sir-eric-pickles-review-electoral-fraud.pdf) (dostęp 12.09.2021).

<sup>44</sup> Representation of the People Act 1983. UK Public General Acts 1983, Ch. 2, sec. 115.

<sup>45</sup> *Ibidem*, sec. 168(1)(a)(ii).

<sup>46</sup> *Ibidem*, sec. 60.

<sup>47</sup> *Ibidem*, sec. 62a.

zagłosowania w określony sposób bądź powstrzymania się od głosowania, podlega karze grzywny<sup>48</sup>. Spełnia ona funkcję prewencyjną – odstrasza przed potencjalną próbą popełnienia przestępstwa wyborczego. Pewne zabezpieczenie uczciwości wyborów stanowi także personel liczący karty do głosowania. Przepis ustawy wskazuje, że urzędnik hrabstwa nie może zatrudnić członków tej samej partii lub osób związanych z kandydatem<sup>49</sup>. Formą zabezpieczenia jest również specjalna procedura stosowana w przypadku kart do głosowania, których ważność jest kwestionowana z powodu braku podpisu w kopercie zwrotnej bądź niezgodności podpisu<sup>50</sup>. Bezspornie najpopularniejszą metodą weryfikacji ważności głosów jest porównywanie podpisu złożonego na karcie z podpisem umieszczonym między innymi we wniosku rejestracyjnym. Analiza grafologiczna najczęściej odbywa się tradycyjnie, bez użycia technik komputerowych. Badania wskazują, że głosy młodych wyborców są czterokrotnie częściej odrzucane niż głosy osób dorosłych [Smith 2018: 9–10]. Ponadto agencja U.S. Election Assistance Commission stwierdziła, że niezgodny podpis był najczęstszą przyczyną odrzucenia głosu<sup>51</sup>. Sposób kontroli zgodności podpisów jest bardzo zróżnicowany, co może naruszać zasadę równości wyborów. W sprawie wytoczzonej przeciwko sekretarzowi stanu Floryda Kenowi Detznerowi sędzia sądu dystryktowego Mark Walker orzekł na jego niekorzyść<sup>52</sup>. Sprawa dotyczyła umożliwienia wyborcom aktualizacji niezgodnych podpisów. W uzasadnieniu sędzia Walker zaznaczył, że zabronienie poprawy podpisu stanowiłoby „poważne zagrożenie dla prawa do głosowania”. Wskazał, że prawo do głosowania obejmuje prawo do liczenia głosów na równych warunkach z innymi. Stanowiło to podstawę stwierdzenia, że traktowanie kart wyborczych z niedopasowanymi podpisami przez stan Floryda jest niezgodne z Konstytucją USA. W celu wykonania orzeczenia wydana została dyrektywa, która zezwoliła na konwalidację podpisów.

W Stanach Zjednoczonych wielokrotnie dokonywano analizy zagrożenia. Dziennik *The Washington Post* przeprowadził badanie dotyczące głosowania w imieniu osób zmarłych<sup>53</sup>. Ustawodawstwo analizowanych przez dziennik

---

<sup>48</sup> 2020 Oregon Revised Statutes, vol. 6 Local Government, Public Employees, Elections, title 23, Ch. 254, sec. 470(5).

<sup>49</sup> *Ibidem*, sec. 476.

<sup>50</sup> *Ibidem*, sec. 431.

<sup>51</sup> US Election Assistance Commission, *The Election Administration Voting Survey 2016 Comprehensive Report...*, s. 43–44.

<sup>52</sup> *Democratic Exec. Comm. of Fla. v. Detzner*, 347 F. Supp. 3d 1017 (N.D. Fla. 2018).

<sup>53</sup> E. Viebeck, 2020, *Minuscule number of potentially fraudulent ballots in states with universal mail voting undercuts Trump claims about election risks*, [https://www.washingtonpost.com/politics/minuscule-number-of-potentially-fraudulent-ballots-in-states-with-universal-mail-voting-undercuts-trump-claims-about-election-risks/2020/06/08/1e78aa26-a5c5-11ea-bb20-ebf0921f3bbd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/minuscule-number-of-potentially-fraudulent-ballots-in-states-with-universal-mail-voting-undercuts-trump-claims-about-election-risks/2020/06/08/1e78aa26-a5c5-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html) (dostęp 15.05.2021).

stanów przewiduje głosowanie korespondencyjne. Spośród 14,6 mln wyborców wykryto tylko 372 domniemane przypadki podwójnego głosowania, co stanowi 0,0025%. Z innych przypadków fundacja Heritage Foundation, zajmująca się między innymi oszustwami wyborczymi, odnotowała w ciągu ostatnich dwudziestu lat 1200 incydentów, z czego tylko 143 zakończyły się orzeczeniami sądowymi<sup>54</sup>.

## PODSUMOWANIE

Podjęcie się analiz komparatystycznych w zakresie prawa wyborczego wiąże się z przyjęciem założenia, że nie istnieje idealne i uniwersalne ukształtowanie procedury przeprowadzania wyborów. Z istoty elekcji, jako procesu podejmowania decyzji o kierunku dalszego rozwoju społeczeństwa, wynika zasada powszechności, przejawiająca się w dopuszczeniu wszystkich obywateli do możliwości wyrażenia swojej woli. Dążenie do stworzenia realiów najlepiej oddających tę zasadę, poprzez właściwe sformułowanie przepisów prawnych, musi zawsze uwzględniać specyfikę danego państwa. Rozumie się przez to warunki społeczne, takie jak świadomość społeczna i wykształcenie się postawy obywatelskiej, a także tradycję oraz kulturę prawną, mające wpływ na przyjęty sposób oddawania głosu. Różnice te pozwalają jednak zarazem na porównywanie odrębnych systemów. Koncepcje wypracowane przez doktryny zagraniczne i poparte długoletnim doświadczeniem w praktyce mogą stać się przyczynkiem do rozważań na temat własnych regulacji. Warto zwracać uwagę na rozwiązania, które zmierzają do usprawnienia systemu wyborczego i w rzeczywistości powodują korzystne efekty. Głosowanie korespondencyjne jest jednym ze środków, które wpływają na zwiększenie powszechności wyborów. Udowadnia to również pośrednio stały wzrost popularności tej formy oddawania głosu.

W Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych instytucja głosowania korespondencyjnego na przestrzeni stu lat podlegała swoistej ewolucji. Poczynając od prowizorycznych rozwiązań czasów wojennych, poprzez określenie warunków i stopniowe rozszerzenie kręgu osób uprawnionych (obejmującego także osoby niezdolne do samodzielnego przybycia do lokalu wyborczego), aż do upowszechnienia głosowania korespondencyjnego jako formy zrównanej z tradycyjnym oddawaniem głosu. W rezultacie instytucja ta stała się niekwestionowaną i integralną częścią systemu wyborczego opisywanych państw.

---

<sup>54</sup> K. Samalis-Aldrich, H. von Spakovsky, 2020, *The Heritage Foundation's Election Fraud Database Tops 1,300 Cases*, <https://www.heritage.org/election-integrity/commentary/the-heritage-foundations-election-fraud-database-tops-1300-cases> (dostęp 15.05.2021).



Ugruntowanie procedur związanych z głosowaniem za pośrednictwem poczty zaowocowało szczególnie w nadzwyczajnych warunkach pandemicznych.

Istotnym elementem modelu powszechnego głosowania korespondencyjnego (*on demand*) w państwach poddanych analizie jest wymóg złożenia wniosku przez potencjalnego wyborcę korespondencyjnego. Pożądanym kierunkiem zmian w tym zakresie, także w Polsce, jest uproszczenie procedury, aby była możliwie najdogodniejsza dla wnioskującego. Rozumie się przez to między innymi odpowiednie oznaczenie terminu, do upływu którego istnieje możliwość złożenia wniosku, oraz przygotowanie kilku sposobów przekazywania wniosku.

Szeroki dostęp do głosowania korespondencyjnego nie wpływa znacząco na wysokość frekwencji podczas wyborów. Nie aktywizuje osób dotychczas niekorzystających ze swojego czynnego prawa wyborczego, pozwala jednak oddać głos wyborcom, którzy w konkretnym terminie nie mogą zagłosować.

Pakiety wyborcze zawierające karty do głosowania powinny być opracowane w sposób pozwalający na rzetelną weryfikację tożsamości osoby oddającej głos. Nie może to wszakże powodować drastycznego wzrostu liczby głosów nieważnych, spowodowanego nadmiernym i czysto formalnym rygoryzmem. Należy również zabezpieczyć proces zwrotu pakietu do lokalu.

W ocenie autorów opracowania głosowanie wyłącznie korespondencyjne (*all-postal voting*) to rozwiązanie godne uwagi z powodu swojej oryginalności, trzeba jednak pamiętać, aby decyzję o wyborze formy głosowania pozostawić wyborcy. Natomiast do polskiego systemu wyborczego powinno zostać przywrócone głosowanie korespondencyjne *on demand*. Na niekonsekwencję polskiego ustawodawcy – w odniesieniu do znacznego ograniczenia dostępu do głosowania korespondencyjnego w 2018 r. oraz próby przeprowadzenia wyborów w całości korespondencyjnie w 2020 r. – zwraca uwagę Marek Jarentowski [2021: 80].

## BIBLIOGRAFIA

- Balsamo Larry. 2001. „We Cannot Have Free Government without Elections: Abraham Lincoln and the Election of 1864”. *Journal of the Illinois State Historical Society* 94 (2): 181–199.
- Block Brian, Hostettler John. 2001. *Voting in Britain: A History of the Parliamentary Franchise*. Chichester: Barry Rose.
- Butler David. 1963. *The Electoral System in Britain Since 1918*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman Kevin. 2009. *The Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act: Background and Issues*. District of Columbia: Congressional Research Service.
- Fortier John, Ornstein Norman. 2003. „The Absentee Ballot and the Secret Ballot: Challenges for Election Reform”. *University of Michigan Journal of Law Reform* 36: 493.

- Fraser Hugh. 1922. *The Representation of the People Acts 1918 to 1921: with explanatory notes*. London: Sweet & Maxwell.
- Gronke Paul, Galanes-Rosenbaum Eva, Miller Peter. 2007. „Early Voting and Turnout”. *PS: Political Science & Politics* 40: 639–645.
- Jackiewicz Andrzej. 2016. „Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego”. *Białostockie Studia Prawnicze* 20 (A): 277.
- James Toby. 2011. „Fewer Costs, More Votes? United Kingdom innovations in election administration 2000–2007 and the effect on voter turnout”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 10 (1): 37–52.
- Jarentowski Marek. 2021. *Partie polityczne, wybory, parlament: wybrane zagadnienia konstytucyjne*. Warszawa: CeDeWu.
- Johnston Neil. 2013. *The History of the Parliamentary Franchise*. London: House of Commons Library.
- Karp Jeffrey, Banducci Susan. 2000. „Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout”. *Political Behavior* 22: 223–239.
- Korycki Krzysztof. 2017. „Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza”. *Studia Wyborcze* 23: 83–105.
- Manning Molly. 2016. „Fighting to Lose the Vote: How the Solider Voting Acts of 1942 and 1944 Disenfranchised America’s Armed Forces”. *New York University Journal of Legislation and Public Property* 19 (2): 335–378.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej. 2010. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Musiał-Karg Magdalena. 2021. „Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 60 (3): 31–48.
- Niebler Sarah. 2020. „Vote-by-Mail: COVID-19 and the 2020 Presidential Primaries”. *Society* 57 (5): 547–553.
- Perez Edward. 2020. *The Bipartisan Truth About By-Mail Voting*. Palo Alto: OSET Institute.
- Pickles Eric. 2016. *Securing the Ballot. Report of Sir Eric Pickles’ review into electoral fraud*. London: United Kingdom Government.
- Qvortrup Matt. 2005. „First past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective”. *Political Quarterly* 76 (3): 414–419.
- Rallings Colin, Thrasher Michael, Borisjuk Galina. 2010. „Much Ado about Not Very Much: The Electoral Consequences of Postal Voting at the 2005 British General Election”. *British Journal of Politics and International Relations* 12 (2): 223–238.
- Smith Daniel. 2018. *Vote-By-Mail Ballots Cast in Florida*. Miami: ACLU Florida.
- Stelmach Andrzej. 2020. „Postal Voting. Poland and Solutions in Other Countries”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 58 (6): 83–97.
- Thompson Daniel, Wu Jennifer, Yoder Jesse, Hall Andrew. 2020. „Universal vote-by-mail has no impact on partisan turnout or vote share”. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 117 (25): 14052–14056.
- Urbaniak Krzysztof. 2019. *Reformy systemu wyborczego do brytyjskiej Izby Gmin w XXI wieku. Ciągłość i zmiana w prawie wyborczym i praktyce ustrojowej*. Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- White Isobel. 2012. *Postal Voting and Electoral Fraud 2001–2009*. London: House of Commons Library.

- Więckowska Marzena. 2012. „Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów”. *Studia Wyborcze* 14: 35–53.
- Zbieranek Jarosław. 2011. „Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3 (27): 93–120.

## AKTY PRAWNE

- 2020 Oregon Revised Statutes, vol. 6 Local Government.
- The Absentee Voter’s Bill of Right, November 16, 2009. Indiana Code 3-11-10-25(g).
- The Anonymous Registration (Northern Ireland) Order 2014. UK Statutory Instruments 2014, No. 1116.
- California Elections Code (ELEC), Stats. 1994, Ch. 920, sec. 2.
- The Constitution of the United States of America, S. PUB. 103-21.
- Electoral Administration Act 2006. UK Public General Acts 2006, Ch. 22.
- European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act 2004. UK Public General Acts, 2004, Ch. 2.
- The Federal Voting Assistance Act of 1955. Public Law 296, Ch. 656.
- The Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001, Statutory Instruments 2001, No. 341.
- Representation of the People Act 1918. 8 Geo. 5, Ch. 64.
- Representation of the People Act 1948. 11 & 12 Geo. 6, Ch. 65.
- Representation of the People Act 1983. UK Public General Acts, 1983, Ch. 2.
- Representation of the People Act 1985. UK Public General Acts 1985, Ch. 50.
- Representation of the People Act 2000. UK Public General Acts 2000, Ch. 2.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Bamford Tyler. 2020. *The Soldier Voting Act and Absentee Ballots in World War II*, <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/soldier-voting-act-1942-absentee-ballots> (dostęp 15.05.2021).
- California Secretary of State. 2019. *California Online Voter Registration*, <https://registertovote.ca.gov> (dostęp 15.05.2021).
- California Secretary of State. 2020. *Historical Voter Registration and Participation in Statewide General Elections 1910–2020*, <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2020-general/sov/04-historical-voter-reg-participation.pdf> (dostęp 15.05.2021).
- The Electoral Commission. 2004. *Delivering Democracy? The future of postal voting*, [http://services.salford.gov.uk/solar\\_documents/annexb.pdf](http://services.salford.gov.uk/solar_documents/annexb.pdf) (dostęp 12.09.2021).
- The Electoral Commission. 2021. *Apply to Vote by Post*, <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/voter/voting-person-post-or-proxy/apply-vote-post> (dostęp 15.05.2021).
- Government of the United Kingdom. *How to vote. 2021*. <https://www.gov.uk/how-to-vote/postal-voting> (dostęp 15.05.2021).
- Indiana Secretary of State. 2016. *General Election Turnout and Registration. 2016 General Election*, [https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/2016\\_General\\_Election\\_Turnout.pdf](https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/2016_General_Election_Turnout.pdf) (dostęp 15.05.2021).

- Indiana Secretary of State. 2020. *General Election Turnout and Registration. 2020 General Election*, [https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/Election\\_Turnout\\_and\\_Registration\\_20201202\\_052923PM.pdf](https://www.in.gov/sos/elections/voter-information/files/Election_Turnout_and_Registration_20201202_052923PM.pdf) (dostęp 15.05.2021).
- Love Juliette, Stevens Matt, Gamio Lazaro. 2020. *Where Americans Can Vote by Mail in the 2020 Elections*, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/08/11/us/politics/vote-by-mail-us-states.html> (dostęp 20.11.2021).
- Office of the Governor of California. 2020. *Governor Newsom Issues Executive Order to Protect Public Health by Mailing Every Registered Voter a Ballot Ahead of the November General Election*, <https://www.gov.ca.gov/2020/05/08/governor-newsom-issues-executive-order-to-protect-public-health-by-mailing-every-registered-voter-a-ballot-ahead-of-the-november-general-election/> (dostęp 20.11.2021).
- Oregon Secretary of State. 2020. *Voter Turnout History for General Elections*, [https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Voter\\_Turnout\\_History\\_General\\_Election.pdf](https://sos.oregon.gov/elections/Documents/Voter_Turnout_History_General_Election.pdf) (dostęp 15.05.2021).
- Oregon Secretary of State. 2020. *Voting in Oregon*, <https://sos.oregon.gov/voting/pages/voteinor.aspx> (dostęp 15.05.2021).
- Rotondi Jessica. 2020. *Vote-by-Mail Programs Date Back to the Civil War*, <https://www.history.com/news/vote-by-mail-soldiers-war> (dostęp 15.05.2021).
- Samalis-Aldrich Kaitlynn, von Spakovsky Hans. 2020. *The Heritage Foundation's Election Fraud Database Tops 1,300 Cases*, <https://www.heritage.org/election-integrity/commentary/the-heritage-foundations-election-fraud-database-tops-1300-cases> (dostęp 15.05.2021).
- Schaul Kevin, Rabinowitz Kate, Mellnik Ted. 2020. *2020 turnout is the highest in over a century*, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/elections/voter-turnout/> (dostęp 15.05.2021).
- Shapiro Julia. 2020. *Study Finds Younger Voters' Mail-in Ballots More Likely to be Rejected*, <https://dailybruin.com/2020/10/28/study-finds-younger-voters-mail-in-ballots-more-likely-to-be-rejected> (dostęp 15.05.2021).
- UK Cabinet Office. 2016. *A Democracy that Works for Everyone: A Clear and Secure Democracy*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/580514/government-response-sir-eric-pickles-review-electoral-fraud.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/580514/government-response-sir-eric-pickles-review-electoral-fraud.pdf) (dostęp 12.09.2021).
- US Election Assistance Commission. 2017. *The Election Administration Voting Survey 2016 Comprehensive Report a Report to the 115th Congress*, [https://www.eac.gov/sites/default/files/eac\\_assets/1/6/2016\\_EAVS\\_Comprehensive\\_Report.pdf](https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2016_EAVS_Comprehensive_Report.pdf) (dostęp 12.09.2021).
- US Election Assistance Commission. 2019. *The Election Administration and Voting Survey, 2018 Comprehensive Report. A Report to the the 116th Congress*, [https://www.eac.gov/sites/default/files/eac\\_assets/1/6/2018\\_EAVS\\_Report.pdf](https://www.eac.gov/sites/default/files/eac_assets/1/6/2018_EAVS_Report.pdf) (dostęp 12.09.2021).
- Viebeck Elise. 2020. *Minuscule number of potentially fraudulent ballots in states with universal mail voting undercuts Trump claims about election risks*, [https://www.washingtonpost.com/politics/minuscule-number-of-potentially-fraudulent-ballots-in-states-with-universal-mail-voting-undercuts-trump-claims-about-election-risks/2020/06/08/1e78aa26-a5c5-11ea-bb20-ebf0921f3bbd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/minuscule-number-of-potentially-fraudulent-ballots-in-states-with-universal-mail-voting-undercuts-trump-claims-about-election-risks/2020/06/08/1e78aa26-a5c5-11ea-bb20-ebf0921f3bbd_story.html) (dostęp 15.05.2021).

## ORZECZENIA SĄDOWE

Democratic Exec. Comm. of Fla. v. Detzner, 347 F. Supp. 3d 1017.

**Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie instytucji głosowania korespondencyjnego na przykładzie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, jako państw z najdłuższą tradycją związaną z tą formą głosowania. Przedstawiona została historia rozwoju instytucji od jej powstania do współczesnego kształtu. W zakresie obecnie obowiązujących procedur głosowania listownego analizie poddano Wielką Brytanię oraz stany Kalifornia i Oregon. Poruszono problematykę wyborów wyłącznie korespondencyjnych, a także oceniono wpływ głosowania za pośrednictwem poczty na frekwencję wyborczą. Omówiono przestępstwa wyborcze powiązane z głosowaniem korespondencyjnym oraz kwestię zabezpieczeń pakietów wyborczych, w szczególności weryfikacji podpisów.

**Słowa kluczowe:** głosowanie korespondencyjne, prawo wyborcze, wybory w Stanach Zjednoczonych, wybory w Wielkiej Brytanii

**LEGAL ASPECTS OF POSTAL VOTING IN SELECTED ANGLO-SAXON COUNTRIES  
(summary)**

The purpose of this article is to present an institution of postal voting on an example of United Kingdom and United States of America, which tradition of using this form is the oldest. First of all, the history of growth from its inception to the present day is presented in the following work. Going further to the perspective of the current election procedures in United Kingdom, state of California and state of Oregon is carefully analyzed. Most importantly the main aspect covers in the article below is postal voting, further the impact of postal voting is assessed. Moreover, electoral offences associated with postal voting and the issue of security of electoral packages is discussed, especially verification of signatures.

**Keywords:** postal voting, electoral law, United States election, United Kingdom election