

Marcin RACHWAŁ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej

Uwagi wstępne

W we współczesnych demokracjach udział obywateli w wyborach jest najważniejszym przejawem ich wpływu na funkcjonowanie państw. Jak zaznaczył A. Blais, głosowanie w wyborach stanowi obok wypełnienia deklaracji podatkowej najpowszechniejszą i najbardziej podstawową formę aktywności politycznej¹. Oczywiście należy pamiętać jeszcze o innych możliwościach, takich jak instytucje demokracji bezpośredniej, jednakże nie ulega wątpliwości, iż to wybory w największym stopniu koncentrują uwagę elit politycznych, jak i obywateli. Wybory angażują uwagę opinii publicznej, aczkolwiek coraz częściej mamy do czynienia ze spadkiem poziomu partycypacji politycznej obywateli. Jak zaznaczył O. Pettersson „coraz mniej obywateli pojawia się przy urnach wyborczych”². Spadek partycypacji „był stosunkowo powolny do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku; od tego czasu stopa spadku dość znacząco wzrosła i obecna tendencja dalej jest spadkowa”³.

W tabeli 1 zostały zaprezentowane dane o frekwencji wyborczej dla wszystkich wyborów do parlamentów narodowych oraz wyborów prezydenckich na świecie, jak również wyborów do Parlamentu Europejskiego w latach 1945–2008.

Z jednym wyjątkiem (ogólnokrajowych wyborów prezydenckich w latach 1961–1975) w każdym okresie piętnastoletnim (od 1945 roku) odnotowywano średni globalny spadek frekwencji wyborczej w wybo-

¹ A. Blais, *Frekwencja wyborcza*, w: *Zachowania polityczne*, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, t. 2, Warszawa 2010, s. 237.

² O. Pettersson, *Rola instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji o wyborach – przykłady działań z różnych krajów*, Warszawa 2009, s. 3.

³ Ibidem, s. 5; Zob. również: R. J. Russel, *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, New Jersey 1996, s. 44–45.

rach parlamentarnych, prezydenckich i unijnych. Nie można powiedzieć, że frekwencja spada we wszystkich państwach, jednakże liczby te wskazują, iż tak się dzieje w większości przypadków.

Tabela 1

Średnia frekwencja wyborcza na świecie w latach 1945–2008 (w %)

| Lata | Wybory parlamentarne | Wybory prezydenckie | Wybory do Parlamentu Europejskiego |
|-----------|----------------------|---------------------|------------------------------------|
| 1945–1960 | 77,4 | 74,7 | Nie dotyczy |
| 1961–1975 | 76,7 | 78,6 | Nie dotyczy |
| 1976–1990 | 75,9 | 74,5 | 64,9 |
| 1991–2005 | 69,9 | 69,5 | 51,7 |
| 2006–2008 | 66,6 | 68,7 | 43,0* |

* Dotyczy wyborów z 2009 roku.

Źródło: International IDEA, *The Voter Turnout Database*, <http://www.idea.int/vt/> (9.05.2012); O. Pettersson, *Rola instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji o wyborach – przykłady działań z różnych krajów*, Warszawa 2009, s. 4; A. Malkopoulou, *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre For European Policy Studies Working Document”, no. 317, July 2009, s. 2.

Wiele państw próbuje przeciwdziałać spadającej partycypacji politycznej obywateli, podejmując w tym zakresie różnorodne działania⁴. Jednym ze sposobów na podwyższenie frekwencji wyborczej może być wprowadzenie przymusu wyborczego (obowiązku wyborczego), który jest ujętym w normie prawnej nakazem uczestnictwa w wyborach⁵. Tak więc w sytuacji funkcjonowania wskazanego rozwiązania, elektorat ma prawny obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu, aby dokonać wyboru reprezentantów (rzadziej elektorów) do organów przedstawicielskich różnych szczebli. Przymus wyborczy nie zawsze obliguje obywatela do oddania głosu, a może być tylko obowiązkiem stawienia się w lokalu wyborczym, podczas gdy decyzja o tym, co zrobić z kartą do głosowania, należy do wyborcy⁶.

⁴ Zob. szerzej: M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 77–99.

⁵ B. Banaszak, *Obowiązek wyborczy*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznick, Warszawa 1999, s. 382.

⁶ A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1, s. 109.

Przymus wyborczy może występować w dwóch formach – jako przymus polityczny albo prawny. Pierwszy z nich właściwy jest niedemokratycznym reżimom politycznym⁷. Przykładem są państwa komunistyczne, w których bardzo wysoki wskaźnik biorących udział w głosowaniu (sięgający niemal 100%), osiągany był politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec nieposłusznych. Z kolei przymus prawny występuje w państwach demokratycznych.

W wielu państwach, w których udział w wyborach jest dobrowolny spadająca frekwencja wyborcza powoduje, iż coraz więcej osób i organizacji postuluje ustanowienie obowiązku wyborczego. W Wielkiej Brytanii tylko w 2006 roku powstały trzy ważne prace dotyczące omawianego zagadnienia⁸. Podobna sytuacja występuje w takich państwach jak Francja czy Kanada, gdzie ważni przedstawiciele elit politycznych rozpoczęli rozmowy o ustanowieniu przymusu wyborczego. W Kanadzie wskazane zagadnienie poruszył senator Mac Harb (*Liberal Party of Canada*), który przedstawił pod koniec 2004 roku projekt ustawy, uzasadniając że przymus wyborczy musi być zaakceptowany jako jeden z obowiązków obywatelskich w celu utrzymania dobrej kondycji demokracji⁹. Projekt dotarł do drugiego czytania, gdzie po intensywnej debacie został odrzucony. Z kolei we Francji ustanowienie obowiązkowego głosowania w wyborach do Zgromadzenia Narodowego zaproponował w 2003 roku były premier Laurent Fabius. Jednakże stosowny projekt ustawy został anulowany¹⁰.

Zwolennicy obowiązku wyborczego argumentując za wskazanym rozwiązaniem podkreślają, iż masowy udział obywateli w wyborach może być poważnym argumentem legitymizacyjnym, gdyż stanowi wyraz akceptacji samej procedury wyborów i wzmacnia mandat organów władzy wyłonionych w toku tej procedury¹¹. Z kolei przeciwnicy obo-

⁷ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 63.

⁸ Ch. Ballinger, *Democracy and Voting*, London 2006; S. Younger, *Compulsory Voting Around the World*, London 2006; E. Keaney, B. Rogers, *A Citizen's Duty: Voter Inequality and the Case for Compulsory Turnout*, London 2006.

⁹ Zob. szerzej: M. Harb, *The Case for Mandatory Voting in Canada*, „Canadian Parliamentary Review”, vol. 28, no. 2, Summer 2005, s. 4–6.

¹⁰ S. Birch, *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris 2009, s. 146.

¹¹ Należy dokonać rozróżnienia między legitymacją a legitymizacją. Przez legitymację rozumiemy pewien stan systemu politycznego i (lub) jego elementów, który

wiązkowego głosowania wskazują, że rozwiązanie to może przyczynić się do zmniejszenia legitymacji procesu wyborczego, np. w sytuacji gdyby jego wprowadzenie spotkało się z silnym sprzeciwem społecznym. Przymus prawny może bowiem prowadzić do wzrostu liczby głosów nieważnych, jak również oddawanych na przypadkowo wybrane listy i osoby. W razie zaistnienia takich zjawisk w dużej skali legitymacja wybranych przedstawicieli może być podważana.

Zasadniczym celem szkicu było odniesienie się do wyżej zarysowanego zagadnienia. Badania były prowadzone w perspektywie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie przymusu wyborczego i osiągnięcie tym sposobem wyższej frekwencji wyborczej zwiększa legitymację organów przedstawicielskich?

Przymus wyborczy – rozwój idei

Idea obligowania wyborców (elektorów) do uczestnictwa w głosowaniach była praktykowana podczas zgromadzeń obywatelskich (*Lands-gemeinde*) w średniowiecznej Szwajcarii¹². Obowiązkowe głosowanie we współczesnych wyborach po raz pierwszy zostało zastosowane w kilku koloniach amerykańskich w XVII i XVIII wieku, jednakże po uzyskaniu niepodległości wskazane rozwiązanie nie zostało utrzymane¹³.

W Europie przymus wyborczy zastosowano po raz pierwszy w szwajcarskim kantonie Sankt Gallen w 1835 roku¹⁴. W ciągu kilku następnych dekad rozwiązanie to przyjęto w połowie szwajcarskich kantonów. Odwrót od idei obowiązkowego głosowania nastąpił w Szwajcarii na przełomie XIX i XX wieku, a jedynym obecnie kantonem, w którym głosowanie pozostało obowiązkowe, jest Schaffhausen (Szafuza). Pierwszym państwem, które wprowadziło omawiane rozwiązanie w skali całego kraju,

przez społeczeństwo lub znaczące grupy społeczne uznawany jest za prawomocny, właściwy, słuszny itp. Legitymacja jest jednym z warunków stabilności ładu społecznego. Z kolei legitymizacja jest definiowana jako proces wiodący do tego stanu; zob. szerzej: W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 11–46.

¹² S. Birch, *Full Participation...*, op. cit., s. 20. Zob. również: D. Caramani, *The Societies of Europe. Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies*, Basingstoke 2000, s. 63.

¹³ Zob. szerzej: S. Birch, *Full Participation...*, op. cit., s. 20–21.

¹⁴ A. Żukowski, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 111.

był Liechtenstein¹⁵. W 2004 roku zrezygnowano tam z nakładania kar na obywateli, którzy nie wywiązują się z przedmiotowego obowiązku. Należy dodać, iż w tym samym czasie wprowadzono ułatwienia dla wyborców, takie jak głosowanie za pośrednictwem poczty. Ponadto rozpoczęto badania w zakresie możliwości wdrożenia głosowania elektronicznego. Tym samym zniesieniu kar towarzyszyły pozytywne inicjatywy odnośnie partycypacji politycznej.

W Belgii głosowanie jest obowiązkowe od 1893 roku. Wydaje się, iż jest to najlepiej znany przykład stosowania przymusu wyborczego w Europie. Pozostałe kraje Beneluksu również podążyły tą drogą – w 1917 roku prawny przymus wprowadziła Holandia (wycofała się z tej regulacji w 1967 roku), natomiast w 1919 roku Luksemburg. W państwach Beneluksu obowiązek głosowania ustanowiono równocześnie z wprowadzeniem powszechnego prawa wyborczego¹⁶.

Bułgaria wprowadziła przymusowe głosowanie w 1882, a Austro-Węgry w 1907 roku. W dwudziestoleciu międzywojennym przymus głosowania wprowadziły też Czechosłowacja (1920), Rumunia (1920) i Węgry (1925). W wymienionych państwach regulacja obowiązywała do przemian ustrojowych po II wojnie światowej, kiedy to przymus prawny został zastąpiony przez przymus polityczny.

Z państw położonych na południu Europy obowiązek wyborczy wprowadziła Hiszpania w 1907 roku (w tym samym czasie ustanowiono wybory bezpośrednie), aczkolwiek wskazane rozwiązanie funkcjonowało tylko do 1936 roku¹⁷. W Grecji obowiązek głosowania wprowadzono w 1926 roku łącznie z ustanowieniem wyborów proporcjonalnych. Cypr i Turcja są jedynymi państwami europejskimi, które po II wojnie światowej zdecydowały się na przyjęcie obowiązku i wciąż go stosują.

Krótki zarys doświadczeń z obowiązkowym głosowaniem pokazuje, iż Wyspy Brytyjskie i Skandynawia są jedynymi większymi obszarami w Europie, gdzie nie stosowano przedmiotowego elementu procedury

¹⁵ Przymus wyborczy został zapisany w Konstytucji Księstwa Liechtenstein z 1862 roku (stosowne regulacje powtórzono w prawie wyborczym z 1918 roku). Zob. szerzej: D. Beattie, *Liechtenstein. A modern history*, London–New York 2004, s. 28; S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 22; A. Dragan, J. Krynicka, A. Krasnowolski, M. Korzeniowska, S. Woronowicz, *Obowiązkowe wybory*, Kancelaria Senatu/Opracowania Tematyczne OT-560, Warszawa 2008, s. 14.

¹⁶ S. Younger, *Compulsory Voting...*, op. cit., s. 6.

¹⁷ S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 23.

wyborczej. Przymus wyborczy był co prawda rozważany w Szwecji i Finlandii na początku XX wieku, jednakże nie zdecydowano się na jego ustanowienie¹⁸. Omawiane rozwiązanie było także przedmiotem debaty w Wielkiej Brytanii w latach 20. i 30. XX wieku, gdy kilka projektów ustaw w tym zakresie zostało złożonych w parlamencie¹⁹. Jednakże ostatecznie żaden z nich nie został przyjęty i temat obowiązkowego głosowania zniknął z debaty publicznej w latach 50. XX wieku, gdy frekwencja wyborcza była na wysokim poziomie²⁰. Zagadnienie przymusu wyborczego w Wielkiej Brytanii wróciło do debaty publicznej pod koniec XX wieku²¹.

Obowiązkowe głosowanie stosuje również kilkanaście państw Ameryki Południowej i Środkowej, Australia, kilka państw Azji Południowo-Wschodniej oraz regionu Pacyfiku²². Szczegóły odnośnie aktualnego stanu obrazuje tabela 2.

Tabela 2

Przymus wyborczy na świecie – stan aktualny

| Państwo | Data przyjęcia | Sankcja | Konstytucjonalizacja |
|---------------|----------------|---------|----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Europa | | | |
| Belgia | 1893 | Tak | Tak |
| Cypr | 1960 | Tak | Nie |
| Grecja | 1929 | Nie | Tak |
| Liechtenstein | 1862 | Tak | Nie |

¹⁸ Zob. szerzej: H. Tingsten, *Political Behavior: Studies in Electoral Statistics*, Totowa NJ 1963, s. 183.

¹⁹ I. White, R. Young, *Compulsory Voting*, Standard Note: SN/PC/954, House of Commons Library 2007, s. 2.

²⁰ S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 24.

²¹ Zob. szerzej: T. Watson, M. Tami, *Votes for All: Compulsory Participation in Elections*, The Fabian Society 2000, s. 19; I. White, R. Young, *Compulsory Voting...*, op. cit., s. 2–16.

²² Zob. szerzej: S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 24–39; Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 3, s. 9–12; R. Zych, *Przymus wyborczy na świecie i perspektywy jego wprowadzenia w Polsce*, w: *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. J. Jaworski, K. W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 235; International IDEA, *Compulsory Voting*, http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (6.05.2012).

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--------------------------------------|--------------|-----|-----|
| Luksemburg | 1919 | Tak | Nie |
| Szwajcaria (kanton Schaffhausen) | 1903 | Tak | Tak |
| Turcja | 1982 | Tak | Tak |
| Francja (dotyczy tylko Senatu) | Połowa XX w. | Tak | Nie |
| Ameryka Południowa i Środkowa | | | |
| Argentyna | 1912 | Nie | Tak |
| Boliwia | 1924 | Tak | Tak |
| Brazylia | 1932 | Nie | Tak |
| Chile | 1925 | Tak | Tak |
| Dominikana | 1966 | Nie | Tak |
| Ekwador | 1929 | Tak | Tak |
| Gwatemala | 1965 | Nie | Tak |
| Honduras | 1894 | Nie | Tak |
| Kostaryka | 1936 | Nie | Tak |
| Meksyk | 1917 | Nie | Tak |
| Panama | 1928 | Nie | Tak |
| Paragwaj | 1967 | Nie | Tak |
| Peru | 1931 | Tak | Tak |
| Salwador | 1950 | Nie | Tak |
| Urugwaj | 1924 | Tak | Tak |
| Wenezuela | 1958 | Nie | Nie |
| Azja i region Pacyfiku | | | |
| Australia | 1924 | Tak | Nie |
| Fidżi | 1990 | Tak | Tak |
| Laos | 1989 | Bd. | Nie |
| Nauru | 1965 | Tak | Nie |
| Singapur | 1958 | Tak | Nie |
| Tajlandia | 1997 | Tak | Tak |
| Afryka i Bliski Wschód | | | |
| Egipt (dotyczy tylko mężczyzn) | 1956 | Tak | Nie |

Źródło: S. Birch, *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris 2009, s. 36; International IDEA, *Compulsory Voting*, http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (6.05.2012); R. Jankowska, *Głosowanie obowiązkowe a demokracja. Przykład Królestwa Belgii*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 315–327; M. Śmigasiewicz, *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999, s. 74–79.

Jak wynika z tabeli 2, ponad połowa państw, w których głosowanie jest obecnie obowiązkowe, to państwa Ameryki Łacińskiej. Wśród państw stosujących przymus wyborczy są zarówno tzw. stare demokracje (np. Belgia), nowe demokracje (np. Argentyna), jak i państwa niedemokra-

tyczne (np. Singapur)²³. A zatem zróżnicowanie jest znaczne i niełatwo wyprowadzić ogólne wnioski czy nakreślić główne tendencje dotyczące obowiązku wyborczego. Obecnie politolodzy są zgodni, że państwa, w których obowiązuje przymus wyborczy, różnią się od siebie i trudno jest doszukiwać się jednej, wspólnej przyczyny, która determinowałaby stosowanie przedmiotowego rozwiązania²⁴.

W tym miejscu należy dodać, iż spośród państw europejskich przymus wyborczy obowiązywał również w Austrii (1929–2004), Włoszech (1946–1993), jak również w Holandii²⁵. Obowiązek wyborczy w Holandii wprowadzono w 1917 roku i obowiązywał on do 1967 roku, gdy został zniesiony na wniosek komitetu rządowego²⁶. Tak więc wybory parlamentarne z 1971 roku były pierwszymi, w których nie obowiązywał przymus wyborczy. Warto zaznaczyć, iż frekwencja wyborcza spadła wówczas o kilkanaście punktów procentowych do poziomu 79% (w 1967 wyniosła niespełna 95%), jednakże już od następnych wyborów ustabilizowała się na poziomie przekraczającym 80 procent²⁷. Co prawda przeciętna frekwencja wyborcza spadła w porównaniu z wcześniejszym okresem o około 10 punktów procentowych, lecz i tak Holandia znajdowała się wśród państw o wysokiej partycypacji wyborczej.

W wielu państwach obowiązek wyborczy nie spoczywa na wszystkich wyborcach, gdyż wyłączono spod niego pewne kategorie osób posiadających czynne prawo wyborcze, zazwyczaj chore i niepełnosprawne²⁸. Ponadto należy zasygnalizować, że liczne państwa obwarowują przymus głosowania sankcjami, których możliwość zastosowania ma na celu mobilizowanie obywateli do aktywności wyborczej²⁹. Powszechnie stosowaną sankcją jest kara grzywny. Jej wysokość nie jest zazwyczaj wy-

²³ A. Żukowski, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 113.

²⁴ S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 38.

²⁵ A. Malkopoulou, *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre for European Policy Studies Working Document”, no. 317, July 2009, s. 9–10.

²⁶ Zob. szerzej: M. Gratschew, *Compulsory Voting in Western Europe*, w: *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, Stockholm 2004, s. 29.

²⁷ Zob. szerzej: International IDEA, *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*, Stockholm 1997, s. 71–72.

²⁸ Zob. szerzej: S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 10–14; G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 243.

²⁹ Zob. szerzej: S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 7–10; S. Younger, *Compulsory voting...*, op. cit., s. 7–8.

soka i często „jest podobna do kary pieniężnej za parkowanie w miejscu niedozwolonym”³⁰.

Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej

Argumenty dotyczące zasadności stosowania obowiązkowego głosowania, które pojawiają się w toku debaty publicznej można podzielić na trzy grupy³¹:

- motywy odwołujące się do problematyki praw i obowiązków obywatelskich;
- kwestie związane z legitymacją władzy;
- racje dotyczące rezultatów i konsekwencji obowiązywania przymusu.

Analizując pierwszą ze wspomnianych kategorii trzeba zauważyć, iż znaczna część sporów koncentruje się wokół tego czy udział w głosowaniu jest prawem, czy obowiązkiem? Choć większość uczestników debaty zgadza się, że uczestnictwo w wyborach stanowi obowiązek moralny, to jednak wiązanie go z przymusem prawnym budzi sprzeciw. Zwolennicy przymusowego głosowania dowodzą, iż obowiązki są nierozzerwalnie powiązane z prawami, a udział w wyborach jest jednym z najważniejszych przejawów postawy obywatelskiej, jak również moralnym zobowiązaniem wobec państwa i współobywateli. Według Arenda Lijpharta, brak udziału w wyborach jest aktem egoistycznym i niemoralnym³².

O przymusie głosowania wypowiedział się w 1971 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka, orzekając, iż wskazane rozwiązanie nie narusza wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), pod warunkiem, że wyborcy mogą oddać głos nieważny bądź wrzucić do urny niewypełnioną kartę do głosowania³³.

Przeciwnicy uznają natomiast, że obecność prawa do głosowania dowodzi, iż istnieje również prawo do niegłosowania, a obywatele nie

³⁰ A. Lijphart, *The problem of low and unequal voter turnout – and what we can do about it*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series” 1998, no. 54, s. 2.

³¹ Zob. szerzej: S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 40–57.

³² A. Lijphart, *Unequal participation: democracy's unresolved dilemma*, „The American Political Science Review” 1997, vol. 91, no. 1, s. 10.

³³ L. Baston, K. Ritchie, *Turning out or turning off? An analysis of political disengagement and what can be done about it*, London 2004, s. 36.

mogą zostać pozbawieni takiej możliwości, gdyż narusza to wolność jednostki. Jak podkreślił P. Winczorek: „Tak jak prawem obywatela jest udział w głosowaniach, tak jego prawem jest również powstrzymanie się od tego. Wolność wyborów i referendów polega także na tym, że można w nich nie uczestniczyć bez obawy szykan z czyjejkolwiek strony”³⁴.

Inną osią sporu jest kwestia legitymacji władzy. Przypomnijmy, iż jedną z najważniejszych funkcji wyborów jest funkcja legitymizacyjna. We współczesnych demokracjach wybory są główną procedurą rozstrzygającą o prawomocności władz i wiążą się ze zjawiskiem legitymizacji w trzech jego podstawowych wymiarach. Pierwszy z nich to wymiar reguł. Władza ma legitymację, o ile została zdobyta i jest sprawowana zgodnie z przyjętymi regułami. W demokracji oznacza to, że została zdobyta w drodze wolnych wyborów. Drugi wymiar – przekonañ – ukazuje, że same te reguły wymagają uprawomocnienia. W przypadku procedury wyborów oznacza to, że akceptowane jest prawo wyborcze (obywatele uznają je za uczciwe i sprawiedliwe). Z tym wymiarem kłopoty mają nawet dojrzałe demokracje. Ordynacje wyborcze dość często (nie bez racji) bywają oskarżane o premiowanie najsilniejszych ugrupowań czy wypaczanie woli wyborców. Wreszcie trzeci wymiar legitymizacji to wymiar zachowań. Władza ma legitymację, jeżeli obywatele swoimi zachowaniami potwierdzają istniejące relacje władcze. A zatem masowy udział obywateli w wyborach może być poważnym argumentem legitymizacyjnym, stanowi wyraz akceptacji samej procedury wyborów i wzmacnia mandat organów władzy wyłonionych w toku tej procedury³⁵.

Po tym, jak w Belgii w 1843 roku zagłosowało zaledwie 14% uprawnionych, doszło do debaty na temat reprezentatywności i legitymacji wybranego w taki sposób ciała przedstawicielskiego³⁶. Niska frekwencja wyborcza wpływa bowiem niekorzystnie na demokratyczną legitymację instytucji politycznych i jej członków, a także negatywnie oddziałuje na reprezentatywność składu wybranego organu. Badania jednoznacznie wskazują na istnienie zależności między statusem społeczno-ekonomicznym wyborców a ich aktywnością wyborczą. Wyborcy najgorzej

³⁴ P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 lutego 2003 r.

³⁵ J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003, s. 208.

³⁶ S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 45.

sytuowani są grupą społeczną wykazującą dużą apatię polityczną, czego wyrazem jest skromny ich udział w głosowaniu. Zależność ta słabnie w sytuacji wzrostu frekwencji wyborczej. Przymus wyborczy mobilizuje do udziału w głosowaniu przede wszystkim osoby o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, co zbliża do siebie dwie podstawowe idee demokratyczne: partycypacji politycznej ogółu obywateli i ich politycznej równości³⁷. Aktywność całego społeczeństwa w wyborach stanowi zapórę przed dominacją mniejszościowych, silnych ekonomicznie grup interesów oraz elit.

Przymus wyborczy może zatem stanowić mechanizm, dzięki któremu skład ciała przedstawicielskiego będzie bardziej reprezentatywnie odzwierciedlał poglądy i nastroje w społeczeństwie. Udział całego społeczeństwa w głosowaniu może też stanowić dla partii politycznych zachętę, aby kształtować programy w sposób uwzględniający postulaty i potrzeby wszystkich obywateli³⁸. W przeciwnym razie może dojść do sytuacji błędnego koła – gdy grupy o gorszym statusie materialnym odczuwają, iż elity polityczne nie troszczą się o ich interesy w dniu głosowania pozostają w domach, co prowadzi do tego, że w kolejnych wyborach partie ponownie nie uwzględniają potrzeb tych grup.

Przeciwnicy obowiązkowego głosowania wskazują, że rozwiązanie to może przyczynić się do zmniejszenia legitymacji procesu wyborczego, np. w sytuacji gdyby jego wprowadzenie spotkało się z silnym sprzeciwem społecznym. Przymus prawny może bowiem prowadzić do wzrostu liczby głosów nieważnych, oddanych jako „głosy protestu”. Podaje się, iż odsetek ten we Włoszech wynosił 5–8 procent³⁹. Związek między przymusem wyborczym a dość wysokim odsetkiem głosów nieważnych, które nie wynikały z nieznamomości przez wyborców technik głosowania, jest podkreślany przez wielu badaczy⁴⁰. Pokrewną kwestią jest odda-

³⁷ Zob. szerzej: A. Lijphart, *The problem...*, op. cit., s. 1–2.

³⁸ Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 26.

³⁹ We Włoszech prawny obowiązek głosowania obowiązywał od zakończenia II wojny światowej do 1993 roku. Zob. szerzej: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1999, s. 74.

⁴⁰ Zob. szerzej: W. Hirczy, *The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach*, „Electoral Studies” 1994, vol. 13, Issue 1, s. 64–76; A. Reynolds, M. Steenbergen, *How the world votes: The political consequences of ballot design, innovation and manipulation*, „Electoral Studies” 2006, vol. 25, Issue 3, s. 570–598; S. Birch, *Full participation...*, op. cit., s. 108–111.

wanie głosów na przypadkowo wybrane listy i osoby (tzw. ośle głosy)⁴¹. W razie zaistnienia takich zjawisk w dużej skali legitymacja wybranych przedstawicieli może być podważana.

Kolejna grupa argumentów to kwestie związane z następstwami obowiązku głosowania. Zwolennicy przymusu wyborczego wskazują na badania, z których wynika, że głosujący regularnie odznaczają się wyższym poziomem akceptacji systemu politycznego niż niegłosujący, co może prowadzić do wniosku, że uczestnictwo w akcie głosowania kształtuje bardziej pozytywne nastawienie do instytucji politycznych. Badacze ci dowodzą również, iż stosowanie przymusu wyborczego będzie skłaniać osoby dotąd obojętne do zainteresowania sprawami politycznymi, co poskutkuje poprawą poziomu świadomości i wiedzy. W takim ujęciu obowiązkowe głosowanie ma zatem stanowić mechanizm mobilizujący i edukujący osoby niechętne dotąd udziałowi w życiu publicznym⁴².

Z drugiej strony jednak udział w obowiązkowym głosowaniu osób, które bez przymusu nie zagłosowałyby, jest przez przeciwników takiego rozwiązania uznawany za zagrożenie dla jakości decyzji podejmowanych w wyborach, gdyż włącza do tego procesu osoby niezainteresowane polityką i niekompetentne w tym zakresie. Dobrowolność głosowania stanowi w ich mniemaniu pierwszy mechanizm selekcji, dzięki któremu do urn udają się przede wszystkim osoby przejawiające autentyczne zainteresowanie i wiedzę o polityce, gotowe zadać sobie trud stawienia się w lokalu wyborczym⁴³.

Według danych International IDEA⁴⁴ z końca lat 90. XX wieku, w państwach, w których udział w wyborach jest obowiązkowy (przy stosowaniu sankcji w przypadku absencji wyborczej) frekwencja wyniosła średnio 86 procent. Z kolei w państwach, w których udział w wyborach jest obowiązkowy, jednakże niestosujących sankcji, średnio frekwencja wyniosła 74 procent. Natomiast w państwach, w których

⁴¹ G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 71.

⁴² Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 25.

⁴³ Ibidem, s. 25.

⁴⁴ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) to międzyrządowa organizacja, której misją jest wspieranie zmian demokratycznych na całym świecie. Główna siedziba organizacji znajduje się w Szwecji. Zob. szerzej: International IDEA, <http://www.idea.int/about/> (20.05.2012).

nie stosuje się przymusu wyborczego partycypacja kształtuje się na poziomie 68 procent⁴⁵.

W świetle przytoczonych danych oddziaływanie prawnego przymusu wyborczego – zwłaszcza tam, gdzie stosuje się sankcje – na aktywność polityczną obywateli jest niewątpliwe. Słusznie jednak często przestrzega się w literaturze przedmiotu przed absolutyzacją tego czynnika. Postawy wyborców kształtowane są bowiem ogromnym kompleksem bardzo zróżnicowanych uwarunkowań. Wydaje się, iż w niektórych państwach wysoka frekwencja nie wynika bezpośrednio z obowiązku wyborczego, lecz z silnego poczucia świadomości obywatelskiej i wysokiego poziomu kultury politycznej. Politolodzy i socjolodzy dowodzą, że np. Belgowie czy Australijczycy, obywatele krajów o długiej i dobrze zakorzenionej tradycji obywatelskiej, stawiają się licznie przy urnach, gdyż wynika to z zainteresowania sprawami publicznymi i przekonania o wartości udziału w procedurach demokratycznych⁴⁶.

Podsumowanie

Obecnie zaobserwować można dwie tendencje. Z jednej strony znosi się obowiązek głosowania (np. w Holandii) czy też podejmuje się dyskusje na temat ewentualnego zniesienia tego elementu prawa wyborczego (np. w Belgii), jednakże z drugiej strony – stojąc w obliczu spadającej frekwencji wyborczej – inicjuje się debatę publiczną na temat ustanowienia obowiązkowych wyborów (np. w Wielkiej Brytanii).

Ustanowienie przymusu wyborczego jest najłatwiejszym sposobem na osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej. Oponenti zwracają jednak uwagę, iż wskazane rozwiązanie likwiduje tylko skutki braku zaangażowania, natomiast nie odnosi się do przyczyn. Jeśli społeczeństwo jest rozczarowane stanem spraw publicznych, polityką i postawą polityków, jeśli obywatele nie chcą włączać się w życie publiczne, to podniesienie frekwencji wyborczej przez wprowadzenie przymusu prawnego zaledwie maskuje problem, nie rozwiązując jego przyczyn. Ludzie głosują, gdyż pragną wywierać wpływ na rząd i bieg

⁴⁵ Dane za: K. Polarczyk, *Frekwencja w wyborach parlamentarnych w państwach świata*, w: *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, red. E. Karpowicz, Warszawa 2007, s. 24.

⁴⁶ Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy...*, op. cit., s. 22.

spraw politycznych w odniesieniu do problemów, które są dla nich ważne. Niska frekwencja może być zatem symptomem świadczącym, że w odbiorze społecznym scena polityczna nie funkcjonuje tak, jak należy (np. obywatele przestają dostrzegać związek między wyborem dokonanym w lokalu wyborczym a obrazem życia politycznego, przedstawiona im oferta polityczna jest nieatrakcyjna). Obowiązek wyborczy podnoszący frekwencję drogą przepisu prawnego nie jest rozwiązaniem tych problemów, lecz próbą ich ukrycia. Poziom frekwencji przekazuje ważny komunikat o kondycji demokracji. Wprowadzenie obowiązku wyborczego oznacza natomiast utratę wiarygodnego miernika społecznego rozczarowania i stosunku społeczeństwa do szeroko rozumianego świata polityki i polityków⁴⁷.

Wprowadzenie obowiązkowego głosowania rozwiązuje problem niskiej frekwencji wyborczej w sposób sztuczny. Zwiększenie w ten sposób legitymacji organów władzy publicznej wydaje się problematyczne. Niewątpliwie powinno się dążyć do tego, aby wysoki poziom partycypacji wynikał z autentycznego zatroskania sprawami publicznymi. Wskazana sytuacja wystąpi, jeśli wyborcy będą dostrzegać pozytywne efekty działalności tych, którym powierzyli piastowanie stanowisk publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż jedną z głównych przyczyn obecnego kryzysu w zakresie frekwencji wyborczej jest rozczarowanie klasą polityczną (np. liczne afery obrazujące, iż często ważniejszy jest interes określonego lobby niż działanie dla dobra wspólnego).

Kwestia ustanowienia obowiązku głosowania jest kontrowersyjna i niekoniecznie musi być dobrym rozwiązaniem na spadającą frekwencję wyborczą. Poczyniona uwaga jest szczególnie istotna w kontekście państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie narzucenie obywatelom obowiązku głosowania zamiast być ratunkiem dla demokracji i legitymacji organów władzy publicznej może przynieść wręcz odwrotny efekt. Istnieje jednak ryzyko, iż obywatele państw, które po II wojnie światowej znalazły się w strefie wpływów Związku Radzieckiego, kojarzyć mogą przymus wyborczy z przeszłością niedemokratyczną, a zatem ponownym zamachem na ich prawa⁴⁸.

Podsumowując rozważania należy zaakcentować, iż ustanowienie prawnego obowiązku udziału w wyborach oczywiście wpływa na wzrost fre-

⁴⁷ Ibidem, s. 27–28.

⁴⁸ R. Jankowska, *Głosowanie obowiązkowe a demokracja. Przykład Królestwa Belgii*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 326–327.

kwencji wyborczej, jednakże istotą problemu jest znalezienie takiego systemu, aby obywatele bez przymusu chcieli partycypować w życiu politycznym. Wówczas wybory rzeczywiście będą źródłem silnej legitymacji dla wyłonionych w ich konsekwencji organów władzy publicznej. Należy podkreślić fakt, iż w sytuacji obowiązywania przymusu wyborczego udział obywateli w głosowaniu może wynikać z obawy przed sankcjami, a nie z autentycznego zainteresowania sprawami publicznymi.

Bibliografia

I. Źródła

A. Dokumenty:

- Dragan A., Krynicka J., Krasnowolski A., Korzeniowska M., Woronowicz S., *Obowiązkowe wybory*, Kancelaria Senatu/Opracowania Tematyczne OT-560, Warszawa 2008.
- Gratschew M., *Compulsory Voting in Western Europe*, w: *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, Stockholm 2004.
- Harb M., *The Case for Mandatory Voting in Canada*, „Canadian Parliamentary Review”, vol. 28, no. 2, Summer 2005.
- International IDEA, *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*, Stockholm 1997.
- Watson T., Tami M., *Votes for All: Compulsory Participation in Elections*, The Fabian Society 2000.
- White I., Young R., *Compulsory Voting*, Standard Note: SN/PC/954, House of Commons Library 2007.

B. Encyklopedie:

- Banaszak B., *Obowiązek wyborczy*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 1999.

II. Monografie i prace zbiorowe

- Ballinger Ch., *Democracy and Voting*, London 2006.
- Baston L., Ritchie K., *Turning out or turning off? An analysis of political disengagement and what can be done about it*, London 2004.
- Beattie D., *Liechtenstein. A modern history*, London–New York 2004.
- Birch S., *Full participation. A comparative study of compulsory voting*, Tokyo–New York–Paris 2009.
- Blais A., *Frekwencja wyborcza*, w: *Zachowania polityczne*, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, t. 2, Warszawa 2010.

- Caramani D., *The Societies of Europe. Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies*, Basingstoke 2000.
- Gdulewicz E., Kręciś W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1999.
- Jankowska R., *Głosowanie obowiązkowe a demokracja. Przykład Królestwa Belgii, w: Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011.
- Keaney E., Rogers B., *A Citizen's Duty: Voter Inequality and the Case for Compulsory Turnout*, London 2006.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Pettersson O., *Rola instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w przekazywaniu obywatelom informacji o wyborach – przykłady działań z różnych krajów*, Warszawa 2009.
- Polarczyk K., *Frekwencja w wyborach parlamentarnych w państwach świata*, w: *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, red. E. Karpowicz, Warszawa 2007.
- Russel R. J., *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, New Jersey 1996.
- Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.
- Śmigasiewicz M., *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999.
- Tingsten H., *Political Behavior: Studies in Electoral Statistics*, Totowa NJ 1963.
- Wiatr J. J., Raciborski J., Bartkowski J., Frączak-Rudnicka B., Kiliński J., *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa 2003.
- Younger S., *Compulsory Voting Around the World*, London 2006.
- Zych R., *Przymus wyborczy na świecie i perspektywy jego wprowadzenia w Polsce*, w: *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. J. Jaworski, K. W. Czaplicki, Warszawa 2011.

III. Artykuły naukowe

- Hirczy W., *The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach*, „Electoral Studies” 1994, vol. 13, Issue 1.
- Kryszewski G., *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.
- Lijphart A., *The problem of low and unequal voter turnout – and what we can do about it*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series” 1998, no. 54.
- Lijphart A., *Unequal participation: democracy's unresolved dilemma*, „The American Political Science Review” 1997, vol. 91, no. 1.
- Malkopoulou A., *Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting*, „Centre for European Policy Studies Working Document”, no. 317, July 2009.
- Musiak-Karg M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.

Reynolds A., Steenbergen M., *How the world votes: The political consequences of ballot design, innovation and manipulation*, „Electoral Studies” 2006, vol. 25, Issue 3.

Żołądek Ł., *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 3.

Żukowski A., *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1.

IV. Artykuły publicystyczne

Winczorek P., *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 lutego 2003 r.

V. Internet

International IDEA, *Compulsory Voting*, http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (6.05.2012).

International IDEA, <http://www.idea.int/about/> (20.05.2012).

International IDEA, *The Voter Turnout Database*, <http://www.idea.int/vt/> (9.05.2012).

Compulsory voting and the legitimization of political power

Summary

One of the gravest problems of modern democracies is undoubtedly low electoral turnout. Numerous states try to prevent low turnout in different ways. One method to increase it may involve the introduction of compulsory voting, which is a legally regulated prescript to participate in an election.

The principal goal of this paper is to attempt to answer the question of whether imposing compulsory voting, and thus obtaining a higher voter turnout, increases the legitimization of representative bodies.

The issue of imposing compulsory voting is controversial and does not necessarily have to provide an effective solution to diminishing voter turnout. This is particularly valid for Central and Eastern European states, where imposing an obligation to vote on citizens can be contrary to saving democracy and the legitimization of public authorities. There is a risk that the citizens of countries that found themselves in the orbit of the Soviet Union after WWII may associate compulsory voting with their undemocratic past and as another attack on their rights.

