

Marzena Więckowska

Skuteczność przymusu wyborczego i zachęt wyborczych w motywowaniu frekwencji

SŁOWA KLUCZOWE:

systemy wyborcze, przymus wyborczy, zachęty wyborcze, frekwencja

Z WARSZTATÓW DOKTORANCKICH

Wskazanie instrumentu instytucjonalnego, który najskuteczniej motywuje partycypację wyborczą, jest kwestią fundamentalną dla badaczy polityki i demokracji. Możliwym rozwiązaniem jest w tym zakresie z jednej strony karanie obywateli za absencję w wyborach obowiązkowych, z drugiej, tworzenie zachęt wyborczych dających szansę, a nawet gwarancję wygranej. Do rozwiązania pozostaje zatem dylemat, czy frekwencji lepiej służy metoda kija czy metoda marchewki.

Tam, gdzie nie pozostawia się wyborcy swobody w podjęciu decyzji co do uczestnictwa w wyborach, stosowany jest polityczny lub prawny przymus głosowania. Pierwszy z wymienionych rodzajów przymusu właściwy jest reżimom niedemokratycznym, w których bardzo wysoki wskaźnik biorących udział w głosowaniu obywateli osiągany jest politycznymi środkami oddziaływania, zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec nieposłusznych¹. Drugi – uregulowany prawnie nakaz udziału w głosowaniu, często wzmocniony systemem kar o różnym stopniu natężenia – jest narzędziem stosowanym w państwach demokratycznych. Pomiędzy rokiem 1862 a 1997 prawodawcy blisko 40 demokracji zdecydowali się na wprowadzenie na całym

¹ G. Kryszcziński, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy”, 3(62)/2004, s. 63.

terytorium bądź jego części prawnego przymusu wyborczego². Pomimo że zasadność jego ustanowienia jest przedmiotem nieustających kontrowersji³, poziom *consensusu* co do jego roli w podnoszeniu frekwencji wyborczej jest bardzo wysoki⁴. Pytanie, jakie się zatem nasuwa, to nie czy ale *jak efektywnie* przymus wyborczy mobilizuje do uczestniczenia w wyborach. Choć niektórzy badacze ulegli nie pokusie udzielania definitywnych odpowiedzi – według Marii Gratschew obowiązek głosowania prowadzi do wzrostu frekwencji o 6 do 15%, a zdaniem Arenda Lijpharta między 7 a 16% – to nie są one wyczerpujące⁵. W zależności od tego, czy przedmiotem zainteresowania jest incydentalna czy stabilna mobilizacja, skuteczność, z jaką przymus wyborczy przeciwważy absencję wyborczą, badać można dla pierwszych obligatoryjnych wyborów po wprowadzeniu przymusu wyborczego bądź kilku cykli wyborczych⁶.

Analiza zmiany wskaźnika udziału w wyborach bezpośrednio po wprowadzeniu obligatoryjnego głosowania dowodzi jego natychmiastowej efektywności – w większości państw frekwencja wzrasta do 90%. W Australii, skutkiem ustanowienia przymusu w 1924 roku był wzrost udziału w wyborach z 57,9% do 91,3% w 1925 roku⁷; w Singapurze, frekwencja wzrosła z 52,7% w 1954 roku do 90,1% w 1959; w Turcji z 40,4% w 1977 roku do 92,3% w 1983 roku⁸; w Holandii, frekwencja wzrosła

² Argentyna, Australia, Austria, Belgia, Boliwia, Brazylia, Chile, Cypr, Republika Dominikany, Egipt, Ekwador, Fidzi, Gabon, Grecja, Gwatemala, Honduras, Kostaryka, Demokratyczna Republika Kongo, Laos, Luksemburg, Meksyk, Nauru, Paragwaj, Panama, Peru, Singapur, Salwador, Szwajcaria, Tajlandia, Turcja, Urugwaj, Włochy są państwami, w których na całości terytorium lub jego części obowiązuje prawna reguła, zwykle w randze konstytucyjnej, ustanawiająca przymus wyborczy.

³ Wspomniane kontrowersje to: naruszanie wolności jednostki, obniżenie jakości wyborów, zwiększanie się liczby głosów nieważnych oraz tzw. *donkey ballots*, wzrost kosztów przeprowadzenia wyborów i rozbudowa „biurokracji” wyborczej.

⁴ Zob. np. N.M. Franklin, *Electoral Participation, Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, pod red. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, Thousand Oaks 1996; S. Birch, *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, United Nations University Press, 2009; L. Hill, *On the Reasonableness of Compelling Citizens to Vote: the Australian Case*, „Political Studies” 2002, vol. 50.

⁵ M. Gratschew, *Compulsory Voting, [w:] Voter Turnout Since 1945. A Global Report, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Sztokholm 2002 i A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „The American Political Science Review” 1997, vol. 91, nr 1.

⁶ Analizy dotyczące poziomów frekwencji do niższych bądź jedynych wybieranych w wyborach powszechnych izb parlamentu i obliczane dla całości uprawnionych do głosowania.

⁷ L. Hill, *On the Reasonableness...*, s. 10.

⁸ M. Gratschew, *Compulsory Voting...*, s. 107.

z 84,5% w 1917 roku do 93,4% w wyborach obowiązkowych tego samego roku; Belgia była świadkiem podobnego wzrostu frekwencji, z 85% do 94%⁹. Nie we wszystkich państwach przymus wyborczy okazał się jednakowo skuteczny. W Republice Dominikany frekwencja w pierwszych wyborach objętych przymusem wyniosła 75,5%, w Tajlandii 62,4%, a w Gwatemali do urn udała się już tylko połowa uprawnionych do głosowania¹⁰. Środowisko naukowe jest zasadniczo zgodne co do tego, by właściwy wpływ przymusu wyborczego na frekwencję oceniać dla dłuższej perspektywy czasowej. Najczęściej postuluje się, by analizie poddawać frekwencję w 10 kolejnych wyborach po wprowadzeniu przymusu wyborczego – czas potrzebny na dostosowywanie się wyborców do nowych okoliczności prawnych i upewnienia się, że je akceptują¹¹. Jeśli podążać za tą sugestią, okaże się, że nie we wszystkich państwach obowiązywania przymusu wyborczego frekwencja utrzymywała się na stabilnym, bliskim uniwersalnemu, poziomie. Faktycznie, w Australii średnia frekwencja dla 10 kolejnych wyborów wyniosła ponad 90%, podobnie w Holandii, Belgii i Singapurze. W Turcji jednak spadła, choć nieznacznie, z ponad 92% do średnio 84%, a w Republice Dominikany z 76% w 1968 roku do średnio 65% w kolejnych 10 wyborach.

Powyższa egzemplifikacja nasuwa pytanie o przyczyny, wedle których zastosowanie jednego instytucjonalnego rozwiązania – przymusu wyborczego – przynosi nietożsame rezultaty. Pomimo że frekwencja we wszystkich państwach rośnie, w jednych osiąga poziom niemal absolutny, podczas gdy w innych wynosi zaledwie 50%; w jednych utrzymuje się na stabilnie wysokim poziomie, w innych obserwujemy jej wahania. Analiza porównawcza przymusu wyborczego jako heterogenicznej reguły wyborczej wskazuje na pewne jego właściwości, które w większym stopniu niż pozostałe oddziałują na frekwencję. Kluczową właściwością przymusu wyborczego różnicującą wysokość mobilizacji wyborczej są sankcje. „Z reguły konsekwencją traktowania głosowania jako obowiązku prawnego jest ustanawianie wobec osób uchylających się od jego spełnienia sankcji, których możliwość zastosowania ma na celu mobilizowanie obywateli do aktywności wyborczej”¹². Wedle różnych szacunków państwa, które przewidują sankcje za niegłosowanie, odnotowują średnio wyższą o około

⁹ M.N. Franklin, *Voter Turnout of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge 2004.

¹⁰ S. Birch, *Full Participation...*, s. 65.

¹¹ Zob. np. S. Birch, *Full Participation...*; M.N. Franklin, *Voter Turnout...*

¹² G. Kryszewski, *Przymus wyborczy...*, s. 64.

12 procent frekwencję od tych, w których absencja w obowiązkowych wyborach nie jest karana¹³. Z tego względu większość państw, w których obowiązuje przymus wyborczy, ustanowiło kary za uchylanie się od głosowania. Wyjątkami są: Grecja (od 2001), Kostaryka, Republika Dominikany, Salwador, Gwatemala, Honduras (od 2004), Meksyk, Panama, Paragwaj, Wenezuela. Pominąwszy Grecję, wszystkie wymienione państwa odnotowują niską frekwencję – wybory parlamentarne w 2005 roku w Wenezueli zgromadziły przy urnach wyborczych tylko 23,8% obywateli; w Hondurasie frekwencja wyborcza w 1994 roku wyniosła 14,5%, a średnia frekwencja w 10 ostatnich wyborach w Gwatemali oscylowała wokół 40%¹⁴.

Sankcje wykazują znaczne zróżnicowanie pod względem charakteru i stopnia uciążliwości – w państwach obowiązywania przymusu wyborczego wyróżnić można ich 8 rodzajów: obowiązek złożenia wyjaśnień absencji, reprimenda, kara pieniężna, kara więzienia, odebranie praw obywatelskich i praw wyborczych, utrata świadczeń państwowych oraz sankcje moralne. Sankcje nie są jednakowo efektywne we wszystkich krajach. Linię podziału można nakreślić między młodymi i starymi demokracjami – w nowo powstałych demokracjach kary są bardziej uciążliwe niż w demokracjach stabilnych, w których najskuteczniejsze są kary symboliczne.

Na uchylających się od obowiązkowego głosowania obywateli państw Ameryki Południowej, Azji czy Afryki czekają najczęściej kary: pozbawienia praw wyborczych, ograniczenia w zakresie realizacji praw i wolności przynależnych jednostce oraz kara pozbawienia wolności od kilku do kilkunastu miesięcy. Kara pozbawienia czynnego prawa wyborczego znana jest między innymi legislacji Singapuru, gdzie niegłosujący są automatycznie usuwani z list wyborczych – po wyborach Komisja Wyborcza Singapuru na swojej stronie internetowej wywiesza komunikat o treści: „Osoby, które nie wzięły udziału w wyborach, zostały skreślone z listy wyborców. Listy osób dostępne do wglądu dla zainteresowanych. Osoby, które zostały wykreślone, mogą ubiegać się o przywrócenie ich na listy wyborców”¹⁵. W niektórych państwach stosowane są ograniczenia nie w czynnym, ale biernym prawie wyborczym. W Argentynie, Boliwii, Brazylii i Tajlandii obywatele uchylający się od głosowania nie mogą ubiegać się o mandat przedstawicielski. Kary ograniczenia w zatrudnieniu w sek-

¹³ S. Birch, *Full Participation...*, s. 94.

¹⁴ Tamże, s. 80–97.

¹⁵ www.elections.gov.sg.

torze państwowym lub utrata świadczeń państwowych są równie popularnymi środkami motywującymi partycypację w młodych demokracjach. W Argentynie uchylający się od głosowania przez 3 lata pozbawieni są możliwości zatrudnienia w sektorze publicznym, spotykają się z odmową wydania nowych dokumentów takich jak paszport, dowód osobisty czy prawo jazdy, nieudzielane są im państwowe pożyczki i kredyty. W Boliwii brak certyfikatu wyborczego potwierdzającego udział w wyborach uniemożliwia wykonywanie przelewów bankowych, wydawanie dokumentów czy zatrudnienie przez 90 dni po wyborach, a w Brazylii brak *titulo eleitoral* blokuje dostęp do publicznej oświaty, zwolnienia ze służby wojskowej czy zwrotów podatku dochodowego¹⁶. Najbardziej dokuczliwą sankcją stosowaną w młodych demokracjach jest kara pozbawienia wolności. W Chile czy Egipcie obywatelowi, który nie zagłosował, grozi kara nawet do roku więzienia, a kiedy w 1973 roku ustanowiono przymus wyborczy na Filipinach, karą za niegłosowanie było 6 miesięcy pozbawienia wolności¹⁷.

W Australii, Austrii, Belgii, na Cyprze, w Luksemburgu, Szwajcarii i we Włoszech kary wykazują niższy stopień dolegliwości – najbardziej skutecznymi, przez co również najbardziej powszechnymi sankcjami w starych demokracjach są: obowiązek złożenia wyjaśnień, reprimenda, minimalna kara pozbawienia wolności i mandat. Zobowiązanie do złożenia wyjaśnień jest w państwach z przymusem wyborczym z reguły pierwotne wobec dalszych sankcji. W Belgii wyborcy są zobowiązani przedstawić usprawiedliwienie swojej nieobecności w lokalnym sądzie w ciągu 8 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów. Trybunał Sprawiedliwości ma prawo rozstrzygnąć, które wyjaśnienie absencji jest uzasadnione, a które nie – „obywatele, którzy nie udali się do urn, aby usprawiedliwić swoją absencję i uniknąć dalszych kar, zobowiązani są przedstawić wystarczająco ważne powody swojego zaniechania”¹⁸. Warto dodać, że Australijska Komisja Wyborcza odmówiła upublicznienia listy akceptowanych przez nią powodów absencji, mimo że taka lista mogłaby posłużyć jako cenna wskazówka obrazująca, co obywatelowi wolno, a czego nie. Znając listę powodów, obywatele mogliby w dniu wyborów zdecydować, czy muszą,

¹⁶ T.J. Power, J.T. Roberts, *Compulsory Voting, Invalid Ballots and Abstention in Brazil*, „Political Research Quarterly” 1995, vol. 48, nr 4.

¹⁷ W 1987 roku powrócono do fakultatywności wyborów; gdyby utrzymać takie kary po wyborach w 1981 roku, 7 milionów obywateli trafiłoby na pół roku do filipińskich więzień.

¹⁸ S. De Mul, *Vote Obligatoire en Belgique*, Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Deuxième conférence européenne des administrations électorales, Strasbourg 10–11 lutego 2006, s. 104.

czy nie muszą udawać się do urn wyborczych. Australijska Komisja Wyborcza oznajmiła, że ujawnienie listy dozwolonych usprawiedliwień dałoby niegłosującym przekonujące i uzasadnione wyjaśnienie przyczyny ich zaniechania. Karą nieznacznie bardziej dokuczliwą jest nagana. Dokument zawierający reprimendę dla obywatela, który nie głosował, wydawany jest przez odpowiedni organ i wysyłany na jego adres zameldowania. Nagana, znana m.in. prawodawstwu Belgii, jest najczęściej alternatywą dla kary pieniężnej. Formą publicznej nagany był stosowany do 1993 roku we Włoszech *affichage*. Konstytucja Włoch z 1975 roku określiła głosowanie jako obywatelski obowiązek, a jego niedopełnienie powodowało umieszczenie nazwiska obywatela w rejestrze gminnym z adnotacją: „nie głosował” i podanie nazwiska do publicznej wiadomości¹⁹. Inną stosowaną w starych demokracjach sankcją za niegłosowanie jest minimalna kara więzienia. Wymierzana m.in. do 1970 roku w Holandii, do 2001 w Grecji czy współcześnie w Australii. W praktyce sądy niezwykle rzadko i w ostateczności korzystały z tego prawa. W 1999 roku na przykład sąd australijski skazał Melissę Manson na jeden dzień pozbawienia wolności, z powodu *niewypełnienia obowiązku głosowania podczas dwóch kolejnych wyborów, nieuiszczenia kary pieniężnej oraz niepodania wystarczająco ważkiego usprawiedliwienia absencji*²⁰. Nie ulega wątpliwości, że w starych demokracjach najbardziej popularną formę kary za niegłosowanie stanowi mandat. W Belgii pierwsza absencja karana jest grzywną w wysokości od 25 do 50 euro. Każde kolejne niedopełnienie obowiązku zwykle wiąże się z opłatą od 50 do 125 euro. Obywatel australijski otrzymuje 20 dolarów australijskich kary, a gdy jej nie zapłaci, może zostać pozwany do sądu i zobligowany do zapłacenia kary w wysokości 50 dolarów oraz pokrycia kosztów postępowania sądowego. Obywatel Luksemburga, który nie zgłasza, a jest zarejestrowany, otrzymuje z reguły karę w wysokości blisko 100 euro. Mieszkańcy szwajcarskiej Szafuzy za niedotrzymanie obowiązku głosowania płacą tylko 3 franki szwajcarskie.

Dlaczego kary mniej dolegliwe są bardziej skuteczne w starych demokracjach? W państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych większy jest bowiem szacunek dla prawa. Ludzie nie dlatego głosują, aby unikać kar, ale głównie dlatego, że powszechny udział w wyborach stanowi dla nich normę, przestrzegają prawa nie w obawie przed sankcjami, lecz z szacunku dla prawa i wiary w jego racjonalność. W tych

¹⁹ Art. 3, D.Lgs. 20 grudnia 1993, n. 534.

²⁰ L. Hill, *Compulsory Voting: Residua Problems and Potential Solutions*, „Australian Journal of Political Science”, vol. 37, nr 3, s. 438–440.

państwach „uczestnictwo w wyborach przymusowych jest następstwem uznania dla prawa, grzywny za niegłosowanie odgrywają wyłącznie rolę symbolicznego przypomnienia o obowiązku”²¹. Sankcje o wyższym stopniu dokuczliwości są bardziej efektywne w państwach, w których sama akceptacja prawnej zasady obowiązkowego głosowania, bez zastosowania sankcji, nie stanowi wystarczającej motywacji wyborczej²². Różnicę w skuteczności sankcji w młodych i starych demokracjach porównać można w dwóch państwach, które zrezygnowały z karania obywateli za niegłosowanie, utrzymując w prawie zapisy czyniące głosowanie obowiązkiem obywatelskim – Wenezueli i Grecji. W Wenezueli w wyniku usunięcia kar za niegłosowanie w 1993 roku nastąpił natychmiastowy spadek frekwencji o ponad 22% – z 72,7% w wyborach w 1988 roku do 49,9% w 1993 roku. W Grecji w wyniku zniesienia sankcji za niegłosowanie w 2000 roku frekwencja pozostała w zasadzie bez zmian. Na podstawie tego przykładu mogłaby zostać zakwestionowana potrzeba istnienia jakichkolwiek sankcji w państwach Zachodnich. Badacze przymusu wyborczego są jednak zasadniczo zgodni co do celowości utrzymania sankcji – „Sankcje w demokracjach zachodnich powinny przypominać, szczególnie młodym generacjom wyborców, o istnieniu obowiązku”²³. Za optymalną przyjęto się uważać karę pieniężną, której wysokość jest równa mandatowi za nieopłacone parkowanie. „Ludzie, którzy nie płacą mandatów parkingowych, najczęściej nie robią tego z politycznych, ideologicznych czy finansowych powodów, ale dlatego, że nie mają woli ich uregulowania [...], a grzywnę za niegłosowanie rządu państw powinny przedstawiać jako formę zapłaty za poniesione przez państwo koszty organizacji wyborów i celowo roztrwonionych przez osobę nieobecną”²⁴. Tak przedstawiona strategia karania komunikuje wyborcom, że jakiegokolwiek naruszenie zobowiązań jest naruszeniem bardziej w stosunku do głosujących podatników niż zaniedbaniem obywateli względem państwa. W Kanadzie, która w 2004 roku podjęła realną, choć nieudaną, próbę

²¹ Tamże, s. 17.

²² Warto podnieść kwestię dysproporcji czasu obowiązywania przymusu wyborczego między starymi i młodymi demokracjami. Stare demokracje przymus wyborczy wprowadzały od końca XIX wieku do lat dwudziestych wieku XX, podczas gdy większość młodych demokracji decydowało się na ten ruch w drugiej połowie XX wieku. W państwach zachodnich przymus wyborczy obowiązuje dłużej, zatem ich prawodawcy dali więcej czasu swoim społeczeństwom, by wytworzona została norma powszechnej partycypacji.

²³ B. Engelen, *Why Compulsory Voting Can Enhance Democracy*, „Acta Politica” 2007 nr 42, s. 27.

²⁴ Tamże, s. 29.

ustanowienia prawnego przymusu wyborczego, zostały zaproponowane kary za niegłosowanie w wysokości mandatu parkingowego – 50 dolarów kanadyjskich²⁵. Senator Mac Harb, autor projektu ustawy o wprowadzeniu przymusu wyborczego, uzasadniając wybrany poziom kar, powiedział: „Na wyborców, którzy nie zagłosują, zostanie nałożona niewielka kara pieniężna, przeznaczona na pokrycie niektórych kosztów związanych z organizacją wyborów”²⁶. W państwach, w których symboliczne kary, „przypominające o obowiązku” nie mogą być skuteczne, ustanawia się takie, które nakłonią obywateli do jego wypełnienia. Ale i w tym przypadku istnieje obawa, że nieodpowiednie dobranie przez prawodawcę instrumentów oddziaływania może doprowadzić do destrukcji przymusu wyborczego jako środka motywującego partycypację. Politolodzy zgadzają się, że niektóre kary z większym prawdopodobieństwem zniechęcą niż zachęcą obywateli do udziału w wyborach. Najbardziej krytykowane jest wykluczanie niegłosujących z list wyborczych. Zarzuca się mu, że nie powstrzymuje trendu obywatelskiej demobilizacji, a przeciwnie, może stać się katalizatorem dla dalszego rozwoju apatii i obojętności wyborczej²⁷. Ograniczenie dostępu do dóbr publicznych jest postrzegane jako właściwsza kara, sygnalizuje bowiem, że prawo wyborcze nie jest absolutnym prawem jednostki, lecz funkcją społeczną, a dopiero po jej odbyciu jednostki mogą czerpać korzyści z publicznych dóbr²⁸.

Drugą zasadniczą kwestią warunkującą efektywność przymusu wyborczego, w myśl twierdzenia, że lepiej jeden przepis za mało niż jeden przepis niewykonywany, jest zapewnienie skuteczności sankcji. Powodem nieegzekwowania lub wstrzemięźliwego korzystania z sankcji może być brak takiej potrzeby, przewidywana nieskuteczność sankcji bądź wiążące się z nimi koszty. W większości państw zachodnich sankcje egzekwowane są w sposób umiarkowany lub słaby, podczas gdy młode demokracje nie ustanawiają żadnej z powodu braku infrastruktury czy środków bądź przeciwnie – ustanawiają bardzo wysoką gwarancyjność egzekwowania sankcji. W Holandii w latach obowiązywania przymusu wyborczego karanych było bardzo niewielu niegłosujących – w wyborach 1966 roku, w których nie zagłosowało 400 000 wyborców, przed sąd trafiło tylko 577 z nich – mimo to frekwencja utrzymywała się zawsze

²⁵ *An Act to amend the Canada Elections Act*, Senate of Canada, 2004.

²⁶ M. Harb, *The case for mandatory voting in Canada*, „Canadian Parliamentary Review” 2005.

²⁷ Choć przykład Singapuru nie potwierdza tej tezy, w pozostałych państwach wymierzających takie kary frekwencja jest zauważalnie niższa.

²⁸ S. Birch, *Full Participation...*, s. 28.

na bliskim absolutnego poziomie²⁹. Znacznie poniżej jednego procenta niegłosującego elektoratu Australii kiedykolwiek otrzymało karę grzywny lub wezwanie przed sąd³⁰. W Belgii mniej niż cztery dziesiąte procenta niegłosujących było kiedykolwiek postawione przed sądem³¹. Frekwencja wyborcza w tych państwach jest stabilnie bardzo wysoka, zatem gwarancyjność sankcji jest w ich przypadku zbyt wysoka. Równie istotne poziomy partycypacji odnotowują Singapur, Nauru, Fidżi, które jednakże w sposób rygorystyczny egzekwują kary za niegłosowanie. Młode demokracje, które nie stworzyły efektywnego systemu egzekwowania kar za absencję: Brazylia, Chile, Ekwador, Meksyk, Peru, Turcja, odnotowują zauważalnie niższy poziom partycypacji wyborczej³². Kluczową rolę skuteczności sankcji dla mobilizacji wyborczej w młodych demokracjach potwierdzili także prawodawcy Indii. Propozycja wprowadzenia w Indiach przymusu wyborczego wraz z sankcjami za absencję została zablokowana przez rząd. Indyjski Minister Prawa, Moodbidri Veerappa Moily, za przyczynę niechęci wobec projektu podał brak możliwości zastosowania środków egzekucyjnych przez system sądowniczy jego kraju – „Prawo nie może być tylko dekoracją, by było skuteczne, należy do niego dodać sankcje z krwi i kości”³³. Decydujące znaczenie przyznano „kryteriom praktycznym” sankcji, takim jak: skuteczność i szybkość postępowania, gwarancyjność postępowania, specjalizacja pracowników instytucji egzekwujących, koszt tworzenia i funkcjonowania tych instytucji, zapewnienie „stabilności” prawa karnego, możliwość zastosowania środków egzekucyjnych.

Ostatnim kryterium decydującym o skuteczności przymusu wyborczego jest społeczne uznanie dla regulacji. Im wyższy poziom akceptacji nałożonego na obywateli obowiązku, tym wyższa jest frekwencja. Na poziom akceptacji przymusu wpływ mają poza rodzajem sankcji: okoliczności ustanowienia przymusu wyborczego, zakres podmiotów objętych przymusem wyborczym, poziom infrastruktury wyborczej i istnienie systemu umożliwiającego wstrzymanie się od głosu. Poprzez okoliczno-

²⁹ G. Irwin, *Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout in the Netherlands*, „Comparative Political Studies”, nr 7 (3), s. 230.

³⁰ M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, vol. 1, s. 224.

³¹ J.B. Pilet, *Réformer le système électoral en Belgique : une mise en cause du modèle consociatif? L'analyse des fondements de trois réformes électorales débattues entre 1990 et 2005*, ULB 2006.

³² A. Chong, M. Olivera, *On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-Section of Countries*, Inter-American Development Bank, May 2005.

³³ *Government expresses inability to enforce compulsory voting*, „The Times of India”, 13 sierpnia 2010.

ści ustanowienia przymusu rozumieć należy polityczne uwarunkowania, które towarzyszyły decyzji nakładającej na obywateli obowiązek głosowania. Stopień akceptacji przymusu wyborczego jest, w tym wypadku, następstwem przekonania społeczeństwa o obiektywizmie przesłanek stojących za jego wprowadzeniem. Często powtarzany jest podgląd, że o efektywności przymusu wyborczego w Australii przesądziło przyzwolenie obywateli na objęcie ich obowiązkiem głosowania. Australijczyk Sydney Samson, autor poprawki do Prawa Wyborczego Brytyjskiej Wspólnoty Narodów z 1918 roku wprowadzającej przymus wyborczy, utrzymywał, że zmiany są dyktowane ogólnospołeczną potrzebą walki z apatią wyborczą – „Wszyscy jak jeden mąż zdajemy sobie sprawę z tego, że wielu z nas nigdy nie uda się do lokalu wyborczego, chyba że zostaną do niego dowiezieni, ale tylko pojazdem silnikowym. Wszyscy jak jeden mąż jesteśmy zgodni, że należy to zmienić”³⁴. Jako kontrprzykład podać warto kasus Paragwaju, którego opinia publiczna zakwestionowała decyzję ustanawiającą obowiązek głosowania. Przymus wyborczy, będąc częścią pakietu reform autorytarnych wzbudzonych doraźnymi kalkulacjami, doprowadził do obniżenia frekwencji wyborczej z 85,1% w wyborach fakultatywnych do nawet 73,1% w wyborach obligatoryjnych.

Drugą istotną właściwością wpływającą bezpośrednio na poziom akceptacji przymusu wyborczego, a pośrednio na frekwencję, jest uwzględnienie w regulacji kategorii osób mających prawo wyborcze, ale wyłączonych spod przymusu. „Humanitaryzm” wyborczy najczęściej nakazuje zwolnienie z obowiązku wyborczego: 1) osób starszych – Argentyna, Boliwia, Brazylia, Cypr, Peru wprowadziły dobrowolne uczestnictwo wyborcze dla ludzi powyżej 70. roku życia, w Ekwadorze i szwajcarskiej Szafuzie podobna granica to 65 lat, a w Luksemburgu 75 lat³⁵; 2) przebywających za granicami kraju lub daleko od miejsca głosowania – w Argentynie osoby przebywające w dniu wyborów w odległości większej niż 500 kilometrów od miejsca rejestracji są zwalniane z obowiązku głosowania, w Chile w przypadku odległości wynoszącej 200 kilometrów od miejsca rejestracji, a na Cyprze w przypadku osób zamieszkujących 50 i więcej mil od lokalu wyborczego; i 3) osób niedośćnych, chorych czy analfabetów.³⁶ Aby przymus wyborczy zyskał wysoką akceptację, pamiętać w końcu należy o pożądanej aktywnej roli władz, jaką mogą odegrać,

³⁴ S. Bennett, *Compulsory voting in Australian national elections*, Parliament of Australia Study Brief, nr 6, 2005–2006, s. 3.

³⁵ W Brazylii nie stosuje się sankcji także wobec osób niegłosujących mających 16 i 17 lat.

³⁶ Tylko Brazylia i Ekwador nałożyły obowiązek głosowania na osoby niepiśmienne.

zapewniając obywatelom możliwie najbardziej przyjazny system wyborczy: dostępność lokali wyborczych, wybory przypadające na dzień wolny od pracy, głosowanie pocztowe i przedterminowe, mobilne urny wyborcze, głosowanie przez pełnomocnika, ułatwienia w dokonywaniu wpisu do rejestru wyborców. Celem takich udogodnień jest doprowadzenie do sytuacji, w której wyborca ponosi niższy koszt, głosując niż gdy spotyka go kara za uchylenie się od głosowania. To właśnie brak rozwiniętej infrastruktury wyborczej jest jedną z głównych przyczyn niskiego poziomu partycypacji w wyborach przymusowych w Salwadorze³⁷. W Peru jeszcze kilka lat temu koszt wyborów był tak wysoki (niedostępność lokali wyborczych i bariery językowe), że mimo istnienia obowiązku głosowania i sankcji za jego niedopełnienie negatywnie korelował z frekwencją. Pod koniec lat 90. XX wieku Narodowe Biuro Wyborcze przeprowadziło szereg inicjatyw, których celem było ułatwienie Peruwiańczykom głosowania poprzez m.in. usytuowanie urn wyborczych w miejscach łatwo dostępnych czy tłumaczenie list wyborczych na języki autochtoniczne. Zasługę wzrostu frekwencji w Peru z ponad 60% do prawie 85% przypisuje się obniżeniu kosztów głosowania³⁸.

Ostatnim czynnikiem mającym wpływ na akceptację przymusu wyborczego jest tworzenie rozwiązań prawnych zapewniających obywatelowi prawo do wstrzymania się od głosu. Pomimo że stanem idealnym dla prawodawców ustanawiających przymus wyborczy jest stuprocentowa frekwencja, powinni brać pod uwagę fakt istnienia niewielkiej liczby osób, spośród których przymus wyborczy budzi stanowczy sprzeciw. Przymuszanie ich do głosowania przynosi najczęściej efekty odwrotne do zamierzonych – zmniejsza się społeczne poparcie dla regulacji. W wielu państwach, w których został wprowadzony przymus wyborczy, na listach do głosowania znajduje się pole *żaden z powyższych*. Pozytywna absencja znana jest w Brazylii i Chile, gdzie na listach do głosowania znajduje się osobne pole. Rodzaje pozytywnej absencji występują także w Meksyku i na Cyprze, gdzie obywatele są instruowani, co mają zrobić, jeśli chcą oddać nieważny głos, który będzie policzony jako „zerowa opcja polityczna”. Również wspomniana już inicjatywa ustawodawcza senatora Maca Harba, wchodząc w życie, wniosłaby do Kanadyjskiej Ustawy

³⁷ W.A. Barnes, *Incomplete Democracy in Central America: Polarization and Voter Turnout in Nicaragua and El Salvador*, „Journal of Interamerican Studies and World Affairs” 1998, vol. 40, nr 3, s. 63–101.

³⁸ L. Chrabolowsky, *Making Democracy Accessible for Everyone, The National Office of Electoral Processes*, [w:] A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammatt, E. Thiessen, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*, s. 36–39.

Wyborczej, oprócz obowiązku głosowania, dwie poprawki – na karcie do głosowania znalazłyby się słowa *żaden z powyższych* i pole umożliwiające wyborcy wpisanie nazwiska kandydata spoza figurujących na listach wyborczych. To celem zminimalizowania liczby przeciwników przymusu wyborczego, Harb dodał możliwość wyboru na karcie do głosowania „żadnej z opcji” oraz zaproponował wyborcy uzupełnienie karty wyborczej o nazwisko jakiegokolwiek osoby, która jego zdaniem powinna się znaleźć w parlamencie. Nie wszędzie prawo dopuszcza głosowanie na żadną z opcji. Warto w tym miejscu przywołać australijski precedens. W lutym 1996 roku Australijczyk Albert Langer został skazany na karę więzienia za nakłanianie wyborców do głosowania w inny sposób niż przewidziany w Ustawie Wyborczej z 1918 roku. Langer utworzył organizację o nazwie „Neither” – w tłumaczeniu „Żaden”, która nakłaniała Australijczyków do nieokazywania swoich preferencji wyborczych podczas głosowania poprzez oddanie nieważnego głosu. Organizacja instruowała głosujących, w jaki sposób wypełnić kartę do głosowania, by stała się ona nieważna. Takie zachowanie jest w Australii prawnie zabronione. Sąd skazał Langer na karę pozbawienia wolności. Przypadek ten zyskał zainteresowanie Amnesty International, która opublikowała raport: „Australia: aktywista polityczny zostaje pierwszym od 20 lat więźniem sumienia”³⁹. Sprawa nabrała rozgłosu, i mimo że Langer odbył cały wyrok, to w Australii rozpoczęto rozmowy na temat zmiany prawa wyborczego i umożliwienia obywatelom głosowania na „żadną z opcji”. Poparcie dla przymusu wyborczego w Australii po sprawie Langer spadło, a wraz z nim, choć nieznacznie, frekwencja⁴⁰.

Władysław Woler, podejmując problem granic i zakresu prawa, pytał, czy bodźcem naszego życia ma być na każdym kroku perspektywa kary, czy życie nasze ma być nieustannym „tańcem wśród mieczów”⁴¹. Otóż przecząco na tę wątpliwość odpowiadają zwolennicy instytucjonalnego przeciwieństwa usankcjonowanego prawnie przymusu wyborczego – zachęt wyborczych w postaci nagród. Choć idea nagradzania za uczestnictwo w wyborach sprawia lepsze pierwsze wrażenie, zyskała uznanie na terenie zaledwie kilku współczesnych państw – Kolumbii, Bułgarii, norweskiej gminy Evenes i amerykańskiego stanu Arizona. Mark Osterloh, przewodniczący organizacji promującej nagradzanie głosujących w ame-

³⁹ L. Hill, *Compulsory Voting...*, s. 444–445.

⁴⁰ Według Lisy Hill w wyborach w 1998 roku była o 2 punkty procentowe poniżej średniej [w:] L. Hill, *Compulsory Voting...*, s. 442.

⁴¹ W. Wolter, *Granice i zakres prawa karania*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 2, s. 243.

rykańskiej Arizonie – Arizona for Voter Awards – dowodząc słuszności metody, powiedział – „Bóg mówi, rób, co powinieneś robić i nagrodzę Cię życiem wiecznym, my mówimy, głosuj, a nagrodzimy cię szansą na wygranie pieniędzy⁴²”. Nadmieniał również, że to system zachęt leży u podstaw kapitalizmu: „Zachęca się studentów poprzez system stypendiów naukowych, by dobrze się uczyli, zachęca się pracowników, by ciężiej pracowali, systemem bonusów, podwyżkami, awansami⁴³”. Rachuby szczerych zwolenników zachęt wyborczych powinny jednak zostać skonfrontowane z rzeczywistą skutecznością ich oddziaływania na frekwencję.

Stworzony w Kolumbii system administracyjno-instytucjonalnych zachęt do głosowania nie przynosi oczekiwanych rezultatów – wzrostu motywacji wyborczych. Pomimo że każdy aktywny wyborca znajduje się na liście preferencyjnej w postępowaniu rekrutacyjnym do szkół wyższych, stanowisk w sektorze publicznym, stypendiów, pożyczek mieszkaniowych czy ulg podatkowych, nie głosuje średnio ponad 60% obywateli⁴⁴. Prawodawcy położonej na dalekiej północy, norweskiej gminy Evenes w 1995 roku w celu zbadania skuteczności zachęt wyborczych w walce ze spadającą partycypacją wyborczą ustanowili loterię, w której nagrodami były wycieczki na cieplejsze południe. W wyborach w 1995 roku, jedynych, w których głosujący mieli szansę wygrać nagrodę, frekwencja była o 9% wyższa niż w wyborach poprzednich z 1991 roku i o 7% wyższa niż w następnych z 1999 roku⁴⁵. Koncepcja nagradzania wyborców za udział w głosowaniu powszechnym pojawiła się także w amerykańskiej Arizonie w 2006 roku. Władze stanu zaproponowały wtedy 1 000 000 dolarów nagrody losowo wybranemu obywatelowi, który zagłosował w wyborach lub prawyborach. Każdy głosujący automatycznie miał trafić do puli loteryjnej, a jeśli brałby udział w prawyborach i wyborach, do puli trafiłyby 2 losy z jego nazwiskiem. Losowanie odbywałoby się co 2 lata, po ogólnokrajowych wyborach. Fundusze pochodzić miały z nieodebranych wygranych i przyznawane miały być przez Komisję Loteryjną Arizony. Władze Arizony promowały inicjatywę hasłem popu-

⁴² M. Osterloh, *An Initiative Measure Creating the Arizona Voter Reward Act and Amending Arizona Revised Sections 5–518 and 5–522 relating to the Arizona Lottery Commission*, 2006, s. 1.

⁴³ Tamże, s. 2.

⁴⁴ Frekwencja w wyborach parlamentarnych w 2006 roku wyniosła 39,3%, w 2002 40,6%, w 1988 40,4%.

⁴⁵ M. Gratschew, *The 1995 Municipal Elections Lottery in Norway*, [w:] A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammett, E. Thiessen, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*, s. 58.

larnego formatu telewizyjnego *Milionerzy (Who Wants to be a Millionaire)*, tłumacząc, że jej celem nie jest nagradzanie głosujących, a mobilizowanie ich do uczestnictwa w wyborach – taka wysokość nagrody miała, zdaniem władz, zmaksymalizować frekwencję. Wyborcy Arizony nie zgodzili się na jej ustanowienie – w referendum za propozycją zagłosowało 33,4% mieszkańców Arizony, przeciw 66,6%. Według szacunków ośrodka badań opinii społecznych Uniwersytetu Arizony, w wyniku ustanowienia loterii wyborczej frekwencja uległaby nieznacznej zmianie, mieszczącej się w granicach błędu statystycznego⁴⁶.

Pomimo że skromna egzemplifikacja ogranicza możliwość formułowania definitywnych ocen, wymienione przykłady wskazują na małą skuteczność samych nagród w motywowaniu frekwencji. Istnieją pewne opinie, wedle których nagrody za głosowanie są bardziej efektywne wśród biedniejszych społeczeństw – „nagrody stanowią większą wartość dla tych, którzy mają mniej niż dla tych, którzy mają więcej⁴⁷”. Wydaje się jednak, że to poziom akceptacji tego rozwiązania instytucjonalnego bardziej niż zamożność społeczeństw implikuje ich skuteczność w motywowaniu partycypacji wyborczej. Nie tylko wspomniany już kasus Arizony, ale także Bułgarii dowodzi, że same nagrody, choćby najatrakcyjniejsze, nie będą efektywnie oddziaływać na frekwencję, jeśli nie ma zgody opinii publicznej na ich ustanowienie⁴⁸. Przed wyborami parlamentarnymi w 2005 roku Rada Ministrów zdecydowała się utworzyć fundusz o wartości 4 milionów bułgarskich lew, które przeznaczono na wygrane w loterii wyborczej. Każdy, kto zagłosował, mógł wziąć udział w loterii, ale rejestracja nie była automatyczna. Wyborca, aby uczestniczyć w losowaniu, musiał zarejestrować się na stronie internetowej⁴⁹, wysłać sms-a lub zadzwonić pod podany numer stacjonarny⁵⁰. Losowanie odbyło się w dzień po wyborach, a nagrodami były: samochód, sprzęt komputerowy i elektroniczny oraz telefony komórkowe. Frekwencja w wyborach parlamentarnych w 2005 roku była najniższa od 16 lat, wyniosła tylko 55,7% uprawnionych do głosowania i była o 10% niższa niż w poprzednich wyborach. Celem przyświecającym Bułgarskiej Radzie Ministrów nie było, poprzez ustanowienie systemu nagród, podniesienie frekwen-

⁴⁶ Northern Arizona University's Social Research Laboratory.

⁴⁷ G. Cox, *Electoral Rules and Calculus of Mobilisation*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, s. 389.

⁴⁸ PKB per capita Bułgaria 6 857 \$, 8 najbiedniejszy kraj w Europie, źródło: IMF.

⁴⁹ Strona internetowa, na której trzeba się zarejestrować, to: www.bgizbori.com.

⁵⁰ Rejestracja przez Internet była bezpłatna, telefoniczna i sms-owa według stawek operatora.

cji wyborczej *per se*, a podniesienie frekwencji wyborczej wśród swojego elektoratu. System rejestracji do loterii preferował wyborców, którzy mieli dostęp do nowoczesnych technologii – młodych mieszkańców miast. To ich rządząca partia Narodowy Ruch Symeon Drugi uważała za swój potencjalny elektorat. Głośne sprzeciwy opozycji, podjęcie sprawy prawomocności loterii przez Naczelny Sąd Administracyjny, interwencja Rady Europy, która w oficjalnym komunikacie oświadczyła, że „jest fundamentalna różnica między zachęcaniem obywateli do udziału w wyborach, a systemem wyborczym faworyzującym jedną z partii⁵¹, doprowadziły do spadku frekwencji wyborczej⁵².

Przymus wyborczy, choć nie w każdych warunkach społecznych, jest narzędziem instytucjonalnym, które stanowi skuteczną przeciwwagę dla absencji wyborczej. Ustawodawca, upewniwszy się, że stosuje właściwy wymiar kary i gwarancyjność jej egzekucji, a zaproponowany przez niego system normatywny ma społeczną akceptację, może z dużym prawdopodobieństwem liczyć na stabilnie bliską absolutnej frekwencję wyborczą. Poza znamienne wyższą efektywnością przymusu wyborczego, jego przewaga nad zachętami wyborczymi wyraża się właściwie w stwierdzeniu, że „przymus wyborczy traktuje głosowanie jako obowiązek obywatelski, a nie jako formę zabawy z fantami albo jako wycinankę na pudełku płatków śniadaniowych”⁵³. W odpowiednich okolicznościach społeczno-politycznych przymus wyborczy prowadzi do wytworzenia powszechnej normy głosowania, czego nie można przypisać nagrodom wyborczym. Richard Hansen napisał – „Kije mają przewagę nad marchewkami, ponieważ umożliwiają internalizację obowiązku wyborczego. Nawet najbardziej atrakcyjne, dawane w nieskończoność nagrody nie niosą ze sobą takiego przesłania”⁵⁴.

⁵¹ I. Balinov, *The 2005 Parliamentary Election Lottery in Bulgaria*, [w:] A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pammett, E. Thiessen, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World* s. 60–61.

⁵² Rada Europy dodała także, że nie widzi niczego złego w promowaniu partycypacji wyborczej przy użyciu tak nowatorskich technik, jednak muszą one się cieszyć poparciem społeczeństwa [w:] Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Observation of the Parliamentary Elections in Bulgaria: Joint Report by the Members of the Ad hoc Committee of the Bureau*, 12 września 2005.

⁵³ J. Gummer, [w:] R. Hasen, *Vote Buying*, „California Law Review” 2000, s. 1330.

⁵⁴ Tamże, s. 1330.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest analiza efektywności przymusu wyborczego i wyborczych zachęt w promowaniu partycypacji wyborczej. W pierwszej części omówiony zostaje poziom wzrostu frekwencji w wyniku wprowadzenia i obowiązywania przymusu wyborczego. Następnie opisane zostają właściwości przymusu wyborczego, takie jak: sankcje, sposób ich egzekwowania i społeczne uznanie regulacji oraz ich skuteczność w przeciwważeniu absencji wyborczej. W dalszej części artykułu poddane analizie zostaje instytucjonalne przeciwieństwo prawnego przymusu wyborczego – zachęty wyborcze – oraz ich wpływ na frekwencję.

Marzena Więckowska

EFFECTIVENESS OF COMPULSORY VOTING AND INCENTIVES FOR VOTING IN VOTER TURNOUT MOTIVATION

The present article focuses on the analysis of the effectiveness of compulsory voting and incentives for voting as election turnout motivators. The first part of the article discusses the level of turnout growth – the result of the introduction and the use of obligatory voting. Then, the article enumerates the characteristics of compulsory voting such as: sanctions, their enforcement, social recognition of the regulations and their efficacy in preventing the decline in electoral participation. Finally, the article analyses the institutional opposite to compulsory voting – incentives for voting and their impact on voter turnout.

KEY WORDS: *electoral systems, compulsory voting, incentives for voting, voter turnout*