

Paweł Zająć\*

# Tajność głosowania a i-voting. Wątpliwości prawne związane z głosowaniem przez internet

## Streszczenie

Przymiot tajności głosowania stanowi jeden z fundamentalnych kanonów prawa wyborczego. Gwarantuje on prawo do anonimizacji oddanego głosu co wiąże się z zerwaniem więzi pomiędzy wyborcą a oddanym przez niego głosem na etapie ustalania wyników wyborów. Jednak w wyniku postępującego procesu technologizacji życia społecznego mającego za cel ułatwienie jednostkom funkcjonowania w życiu publicznym objawiającego się m.in. w możliwości głosowania przez internet z dowolnego miejsca (i-voting), zasada ta zostaje marginalizowana. I-voting nie zapewnia bowiem realnej gwarancji zapewnienia zachowania tajności podczas procesu głosowania, jednak mimo to rozwiązanie to przyjęte zostało w kilku krajach. Niniejszy artykuł porusza kwestie wątpliwości natury prawnej związane z zastosowaniem i-votingu w polskim porządku prawnym.

**Słowa kluczowe:** internet, wybory, głosowanie, e-głosowanie, prawo wyborcze

\* Dr Paweł Zająć, Instytut Prawa, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, e-mail: p.zajac@akademia.mil.pl, ORCID: 0000-0002-2188-5720.

„Technologia ma uwodzicielską naturę.  
Zakładamy, że postępy w tej dziedzinie  
prowadzą zawsze do korzystnych  
dla ludzi udogodnień.  
Oszukujemy sami siebie”

Brian Patrick Herbert, *Diuna. Bitwa pod Corrinem*<sup>1</sup>

## Wstęp

Znakiem naszych czasów jest powszechna technologizacja życia mająca na celu w swoim założeniu polepszenie sytuacji jednostek funkcjonujących w danym społeczeństwie. Jednym z jej aspektów jest wykorzystanie nowych technologii w życiu publicznym, poprzez tworzenie instrumentów zarówno technicznych, jak i prawnych, ułatwiających obywatelom realizację ich praw, w tym m.in. prawa do uczestnictwa w wyborze swoich przedstawicieli na najważniejsze stanowiska w państwie. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, czy komfort obywateli wynikający z możliwości oddania głosu za pośrednictwem sieci internet z dowolnego miejsca (tzw. *i-voting*) nie stoi w sprzeczności z ogólnymi ideami oraz podstawowymi zasadami prawa. Innymi słowy, czy pęd za nowymi rozwiązaniami technologicznymi, może stanowić przesłankę do zmiany uznanych i powszechnie akceptowalnych norm prawnych.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na zagrożenia, jakie niesie ze sobą *i-voting* w aspekcie prawnym. Nie odpowiada on wprost na kluczowe i newralgiczne pytania, a jedynie zarysowuje problematykę, w szczególności związaną z zachowaniem konstytucyjnej zasady tajności wyborów podczas przeprowadzania głosowania z wykorzystaniem internetu. Jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasada tajności wraz z innymi przymiotami wyborczymi, stanowi europejskie dziedzictwo konstytucyjne oraz „podstawę każdego prawdziwego systemu demokratycznego”<sup>2</sup>. Dlatego też tak istotnym zagadnieniem jest przeanalizowanie, czy system *i-votingu* nie narusza podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Artykuł zwraca również uwagę na inne wątpliwości prawne, jakie mogą powstać przy wprowadzeniu takiego rozwiązania do krajowego porządku prawnego.

1 B.P. Herbert, K.J. Anderson, *Diuna. Bitwa pod Corrinem*, Poznań 2009.

2 Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 stycznia 2007 r. w sprawie Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji, skarga nr 55066/00 i 55638/00.

## Uwagi terminologiczne

Zgodnie z „Zaleceniem Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie norm prawnych, operacyjnych i technicznych dotyczących głosowania elektronicznego”<sup>3</sup>, przez pojęcie e-wyborów (*e-voting*), należy rozumieć wybory i referenda elektroniczne, przeprowadzane przy wykorzystaniu środków elektronicznych, co najmniej podczas procesu oddawania głosu. Na szerszy zakres *e-votingu*, zwrócono uwagę w *Stanowisku w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*, zaproponowanym przez internet Society Poland. Wskazano w nim, że „wybory elektroniczne to pojęcie obejmujące szeroki zakres zastosowań technik informatycznych w referendach oraz wyborach powszechnych”, wśród których możemy wymienić: 1) elektroniczną wizualizację wyników wyborów – systemy komputerowe pełnią rolę pomocniczą przy prezentacji i wizualizacji wyników wyborów przeprowadzonych tradycyjnie; 2) głosowanie wspomagane elektronicznie – systemy komputerowe są głównym narzędziem służącym do przyjmowania i zliczania głosów. Głosy mają być oddawane przez wyborców osobiście w lokalach wyborczych na dedykowanych komputerach wyborczych (tzw. *voting machines*); 3) głosowanie przez internet – w tym przypadku głosy są oddawane zdalnie z dowolnej lokalizacji za pomocą internetu, a ich przyjmowaniem oraz zliczaniem zajmuje się centralny komputerowy system wyborczy<sup>4</sup>.

Ostatnią z możliwości w literaturze określa się mianem *i-votingu*, który może przybrać dwie formy<sup>5</sup>. Pierwsza, polega na głosowaniu w lokalu wyborczym (*Internet Voting at the Polling Place*) poprzez specjalnie do tego przygotowane narzędzia techniczne podłączone do internetu. Druga forma to głosowanie zdalne (*Remote Internet Voting*), polegające na możliwości oddania głosu z każdego komputera podłączonego do sieci internet, niezależnie od miejsca, w którym się znajduje<sup>6</sup>.

3 Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11\\_rec\\_adopted\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp).

4 Stanowisko Stowarzyszenia Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych przyjęte przez Zarząd Stowarzyszenia w dniu 10 stycznia 2007 roku (uchwała Zarządu ISOC Polska nr 2/2007), <http://isoc.org.pl/200701-wybory/>.

5 Szerzej zob. J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 67–92.

6 M. Musiał-Karg, *Analiza doświadczeń związanych z wykorzystaniem głosowania internetowego (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1, s. 48–49.

## Zasada tajność głosowania

Zgodnie z wolą Ustrojodawcy wyrażoną w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>7</sup>, jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego jest tajność głosowania. Przymiot ten, cechuje wszystkie rodzaje wyborów przeprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>. Stanowi on wraz z zasadą powszechności, równości oraz bezpośredniości wyborów konieczną przesłankę, wręcz kanon „demokratyzmu wyborów”<sup>9</sup>. Zasada ta wyraża zarówno uprawnienie, jak i obowiązek. Każdy uprawniony do głosowania ma bowiem prawo do nieuzewnętrzniania swoich preferencji politycznych w procedurze wyborczej, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.<sup>10</sup>, w którym wskazano, że „nikomu innemu poza wyborcą nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej”. Natomiast obowiązek odnosi się do organów władzy publicznej, które organizują i przeprowadzają wybory, a także do ustawodawcy. Ich zadaniem jest wprowadzenie konkretnych gwarancji, dzięki którym obywatele będą mogli skorzystać z przysługującego im prawa, wynikającego z Konstytucji RP. Do mechanizmów gwarantujących zachowanie zasady tajności możemy zaliczyć: warunki w lokalach wyborczych, urny wyborcze, karty do głosowania, procedury związane z głosowaniem korespondencyjnym, procedury związane z głosowaniem przez osoby niewidome oraz penalizację czynów godzących w tajność wyborów. Zgodnie z art. 52 § 5 KodeksWyb lokale wyborcze powinny być odpowiednio przygotowane, tj. posiadać odpowiednią liczbę łatwo dostępnych miejsc, umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób poprzez odpowiednie rozmieszczenie parawanów, kotar bądź innych elementów umożliwiających swobodne oddania głosu<sup>11</sup>. Również urny wyborcze powinny spełniać odpowiednie wymagania, określone w art. 41a KodeksWyb, czyli powinny być wykonane z przezroczystego materiału oraz

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

8 Wybory do Sejmu – art. 96 ust. 2; wybory do Senatu – art. 97 ust. 2; wybory prezydenckie – art. 127 ust. 1; wybory samorządowe – art. 169 ust. 2. W przypadku wyborów przedstawicieli RP do Parlamentu Europejskiego odpowiednia regulacja znajduje się w art. 328 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U nr 21, poz. 112 ze zm.), dalej KodeksWyb.

9 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 175.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Legalis nr 343106.

11 P. Czarny, *Komentarz do art. 96 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

opieczętowane w taki sposób, aby nie było możliwe wyjęcie kart z urny przed jej otwarciem. Same karty do głosowania natomiast powinny być zgodne ze wzorem ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą (art. 40 KodeksWyb), a głos winien być oddany w taki sposób, by zadrukowana strona karty do głosowania była niewidoczna (art. 52 § 6 KodeksWyb). Wśród mechanizmów gwarantujących tajność wskazano również szczególne procedury. Jedną z nich związana jest z postępowaniem z głosami oddanymi w drodze korespondencyjnej. Zgodnie z art. 53h § 6 KodeksWyb w tego typu przypadkach zaklejone koperty z kartami do głosowania powinny być umieszczane w urnach bez ich wcześniejszego otwierania. Inna procedura, zapewniająca udział w wyborach osobom niepełnosprawnym, polegająca na umożliwieniu głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, również uznawana jest za element gwarancyjny tajności wyborów (tego typu procedura wyklucza udział osób trzecich, uniemożliwiając tym samym innym osobom zapoznanie się z treścią głosu przed umieszczeniem karty do głosowania w urnie). Należy bowiem mieć na uwadze, że zapoznanie się, wbrew woli głosującego, z treścią jego głosu, stanowi czyn zabroniony, zgodnie z art. 251 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>12</sup>. Elementem składającym się na tajność, jest również zakaz publicznego podawania list osób, które wzięły udział w wyborach, ponieważ przymiot tajności wyborów odnosi się do całej procedury wyborczej, a nie wyłącznie do momentu oddania głosu<sup>13</sup>. Wszystkie te działania ukierunkowane są na ochronę wyborcy przed wszelkimi skutkami związanymi z ujawnieniem jego preferencji wyborczych, choć skutki te mogą mieć charakter negatywny, jak i pozytywny<sup>14</sup>.

Jak wcześniej wskazano, zasada tajności rodzi po stronie organów państwowych obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków umożliwiających oddanie głosu przez wyborcę, bez jego ujawniania. Można zastanawiać się, czy obowiązek zachowania zasady tajności głosowania odnosi się również do samych wyborców. Zgodnie z przywołanym wcześniej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego „dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób

12 Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.

13 Europejska Komisja dla demokracji przez prawo (Komisja Wenecka), *Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i Raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18-19 października 2002)*, pkt 4c Kodeksu oraz pkt 54 raportu wyjaśniającego.

14 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Legalis nr 343106.

jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania<sup>15</sup>. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważa jednak, że „w sytuacji gdy wyborca decyduje się na głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, świadomie rezygnuje z tej gwarancji tajności głosowania stwarzanej przez państwo, przejmując jednocześnie obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania. Z tego też względu elementem pakietu wyborczego, który otrzymuje wyborca głosujący korespondencyjnie, jest oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania”. Na tej kanwie, w doktrynie podkreśla się niekonsekwencje w przyjętym przez Trybunał rozumowaniu, bowiem „gdyby traktować oddanie głosu z zachowaniem tajności jako przywilej wyborcy, to trudno mówić o obowiązku zorganizowania sobie odpowiednich warunków, ponieważ to od woli wyborcy zależałoby, w jaki sposób odda on głos<sup>16</sup>. W tej kwestii warto wskazać stanowisko Komisji Weneckiej, która stanowczo stwierdza, że wyborcy mają prawo do tajności, „lecz również sami muszą to prawo przestrzegać, a nieprzestrzeganie winno być karane przez unieważnienie każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona<sup>17</sup>. Opinia ta, choć restrykcyjna, wydaje się słuszna. Realizuje ona bowiem w pełni istotę przymiotu tajności głosowania. Ponadto, na taką interpretację w polskim porządku prawnym wskazywać może norma zawarta w art. 52 § 6 KodeksWyb, nakładająca na wyborców obowiązek oddania głosu w taki sposób, aby strona zadrukowana karty do głosowania była niewidoczna dla innych. Jest to przykład normy bezwzględnie obowiązującej, nieposiadającej jednakże sankcji za niezastosowanie się do dyspozycji normy prawnej. Należy jednak podkreślić, że brak ustawowej sankcji „nie redukuje obowiązku prawnego wynikającego z ustawy; wiele jest bowiem w systemie prawa przepisów nie obwarowanych karami, które jednak mają moc powszechnie obowiązującą<sup>18</sup>.

15 Ibidem.

16 P. Czarny, *Komentarz do art. 96 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016.

17 Pkt 52 raportu wyjaśniającego.

18 F. Rymarz, *Tajność głosowania – uprawnienie czy obowiązek?*, <http://niezniknelo.pl/OK2/debaty/tajnosc-glosowania-uprawnienie-czy-obowiazek/index.html>. Odmienne stanowisko zaprezentował B. Banaszek: „Sugestie zawierają także przepisy wymagające, aby wrzucać karty do urny tak, by nie była widoczna strona zadrukowana, na której znajdują się nazwiska

Mając na uwadze przedstawione wyżej przesłanki, gwarantujące realizację zasady tajności podczas głosowania, należy rozważyć, czy i-głosowanie również powinno je spełniać, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

## Kontrowersje wokół i-votingu

W raporcie stworzonym przez The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, podkreśla się, że zachowanie tajności przy e-głosowaniu stanowi olbrzymie wyzwanie, ponieważ standardowe systemy teleinformatyczne są z natury ukierunkowane na śledzenie i monitorowanie dokonywanych na nich działań<sup>19</sup>. Ponadto, trudności przy zachowaniu anonimizacji wyborcy wynikać mogą z faktu, że „tajność głosowania stoi w sprzeczności z wymaganiem silnego uwierzytelnienia związanego z potwierdzeniem tożsamości wyborcy. (...) w stosowanych dotychczas systemach *i-votingu* anonimizacja głosów prowadzona jest jedynie w systemie centralnym, pozostającym poza jakąkolwiek kontrolą wyborcy”<sup>20</sup>. Uwagi te oznaczają, że co najmniej na jednym z etapów e-głosowania istnieje możliwość połączenia wyborcy z oddanym przez niego głosem, co sprzeciwia się zasadzie tajności<sup>21</sup>. Odpowiedzią na powyższe wątpliwości, może być zastosowanie odpowiednich protokołów czy algorytmów, które utajnią sposób oddania głosu. Zaliczyć do nich można: Diffie-Hellman, AES (*Advanced Encryption Standard*), Shamir’s Secret Sharing, Blind Signature<sup>22</sup>. Zawsze istnieje jednak możliwość, że specjalista z dziedziny IT przełamie takie zabezpieczenia. Potwierdzeniem tego mogą być słowa A. Preisnera: „Stworzenie całkowicie bezpiecznego systemu głosowania nie jest możliwe, szczególnie jeżeli system jest dostępny w internecie, lecz osiągalne

kandydatów. Z tego opisu pożądanego zachowania się wyborcy podczas głosowania nie można wyprowadzić obowiązku oddania głosu w sposób uniemożliwiający rekonstrukcję treści jego głosu lub powzięcie wiadomości o tym, jak wyborca głosował. Oznacza to, że zasada tajności nakłada jedynie określone obowiązki na organy powołane do przygotowania i przeprowadzenia wyborów”, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.

<sup>19</sup> The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, Policy Paper, December 2011, s. 7.

<sup>20</sup> G. Gacki, *Prawo do e-głosowania*, <http://www.itwadministracji.pl/numery/lipiec-2009/prawo-do-e-glosowania.html>.

<sup>21</sup> Na problem anonimizacji głosów w aspekcie zachowania tajności wyborów uwagę zwrócił Trybunał Konstytucyjny Austrii w wyroku z dnia 11 grudnia 2011 r., V 85-96/11-15.

<sup>22</sup> Szerzej zob. M. de Vries, W. Bokslag, *Evaluating e-voting: theory and practice*, CoRR abs/1602.02509.

jest takie jego zabezpieczenie, by pokonanie zabezpieczeń wymagało ogromnych nakładów czasu, pieniędzy i mocy obliczeniowej”<sup>23</sup>. Należy zatem zastanowić się, czy rozwiązanie jakim jest *i-voting*, które zapewnia nam współczesna technika, wpisuje się w konstytucyjny przymiot tajności głosowania. Zdaniem autora, każda realna możliwość dokonania identyfikacji wyborcy z oddanym przez niego głosem w systemie informatycznym stoi w sprzeczności z zasadą tajności głosowania. Możemy jednak wyobrazić sobie sytuację, w której przeprowadzenie głosowania w formie tradycyjnej staje się utrudnione bądź niemożliwe albo zagraża życiu bądź zdrowiu obywateli np. w wyniku powszechnie panującej pandemii. W takim wypadku *i-voting* mógłby stanowić bezpieczną alternatywę dla przeprowadzenia wyborów, pomimo faktu, że wiązałoby się to z ograniczeniem podstawowych zasad prawa wyborczego. Powstaje zatem pytanie, czy zasady prawa wyborczego, takie jak powszechność, bezpośredniość, równość czy tajność głosowania mogą ulec ograniczeniu? Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten daje zatem możliwość, ograniczenia praw i wolności człowieka oraz obywatela. Jednym z takich praw, wyrażonym w art. 62 ust. 1 Konstytucji, jest udział „w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego...”. Na tej podstawie, dokonując wykładni moglibyśmy uznać, że Ustrojodawca dopuszcza pod określonymi warunkami możliwość ograniczenia stosowania zasad prawa wyborczego (w tym tajność głosowania), które są immanentnie związane z prawem udziału w wyborach. W opinii autora nie możemy jednak dokonywać takiej interpretacji i dokonywać spłaszczenia analizowanego przepisu, ponieważ przy wykładni tego rodzaju należy stosować zasady wykładni wyjątków – czyli zakaz interpretacji rozszerzającej jego postanowienia<sup>24</sup>. Ponadto, zgodnie z wyrokiem Trybunału

23 A. Preisner, *e-Voting przyszłość e-demokracji? Szkic kilku nietatwych kwestii* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r.*, Rzeszów 2006, s. 212.

24 Szerzej zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 45–59.



Konstytucyjnego w przypadku ograniczeń praw i wolności, musimy rozważyć czy: „1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”<sup>25</sup>. Istotne jest również, że zasady prawa wyborczego wynikają *stricte* z zasady demokratycznego państwa prawa, która jest zasadą ustrojową i absolutną, niepodlegającą żadnym ograniczeniom. To wszystko sprowadza się do stwierdzenia, że również w przytoczonej powyżej sytuacji niemożności przeprowadzenia wyborów w sposób tradycyjny, zastosowanie *i-votingu* naruszałoby przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez niezachowanie zasady tajności głosowania.

Kwestią, której nie można pominąć przy analizie *i-votingu*, jest dostęp do internetu osób uprawnionych do głosowania. Na podstawie danych Eurostatu, 87% obywateli Polski posiada dostęp do internetu<sup>26</sup>, co oznacza, że 13% społeczeństwa jest go pozbawiona, a wśród tych osób z pewnością znajdują się również osoby uprawnione do głosowania, które w przypadku wprowadzenia *i-votingu*, nie mogłyby skorzystać z praw wyborczych, co stanowić może pogwałcenie zasady powszechności wyborów. Dyskryminacja może również dotyczyć osób niepełnosprawnych (m.in. niewidomych), a także osób starszych, które nie potrafiłyby korzystać z dedykowanego wyborom systemu komputerowego. W tym celu zaistniałaby konieczność skorzystania z pomocy osób trzecich, co wiązałoby się z naruszeniem zasady bezpośredniości oraz tajności wyborów. Dlatego też Rada Europy w *Zaleceniu Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie standardów głosowania elektronicznego z 2017 r.*, podkreśliła, że procedura głosowania elektronicznego nie może być jedyną procedurą oddawania głosu, ale powinna być traktowana jako alternatywna, dodatkowa<sup>27</sup>.

Warto zwrócić uwagę również na aspekt ponoszenia odpowiedzialności za przeprowadzenie wyborów w formie *i-votingu*. W sytuacji wyborów tradycyjnych, obowiązujące prawo, wprost wskazuje na jakich podmiotach ciąży obowiązek przeprowadzania wyborów na danym szczeblu i etapie. Natomiast,

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04 (Dz.U. nr 39, poz. 377).

26 [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_in\\_h&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en).

27 Recommendation CM/Rec(2017)5' of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>. Szerzej zob. J. Zbieranek, *Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1, s. 9–45.

w przypadku *i-votingu* organy administracji publicznej byłyby zobowiązane przenieść część odpowiedzialności za przebieg procesu wyborczego na podmioty świadczące usługi drogą elektroniczną, w szczególności pośredników, a tym samym musiałyby określić na jakich zasadach, w jakich granicach i czy w ogóle ponosiliby oni odpowiedzialność. Problem potęguje również brak operatora narodowego sieci teleinformatycznych oraz brak państwowej infrastruktury. Organy administracji publicznej byłyby zatem zależne od infrastruktury podmiotów komercyjnych, co mogłoby skutkować brakiem pełnej kontroli nad zapewnieniem cyberbezpieczeństwa *i-votingu* oraz problemami z ochroną przed atakami cybernetycznymi. Stworzenie dedykowanego systemu do przeprowadzania *i-votingu* oraz jego obsługa najczęściej byłaby powierzana podmiotom zewnętrznym, specjalizującym się w branży IT. Tego typu działania mogłyby budzić wątpliwości w zakresie przekazywania tym podmiotom spisu wyborców w celu ich prawidłowej weryfikacji w systemie. Spis zawiera bowiem dane osobowe, które podlegają ochronie, na gruncie Konstytucji RP (art. 51) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>28</sup>, w którym wprost określono zasady przetwarzania, w tym przekazywania danych osobowych innym podmiotom.

M. Kutylowski w analizie dotyczącej możliwości przeprowadzenia *i-votingu* w Polsce, wskazał ponadto na dwa problematyczne zagadnienia: kontrolę wyborcy nad składanym głosem, rozumianą jako uodpornienie systemu na możliwość modyfikacji głosu oraz ustalenie prawidłowości wyników, czyli analizę zgodności głosów oddanych z wynikami podanymi do publicznej wiadomości<sup>29</sup>. Do powyższego katalogu zagrożeń związanych z *i-votingiem* należy dołączyć również możliwość przeprowadzenia zmasowanego ataku cybernetycznego na cały system teleinformatyczny obsługujący platformę *i-votingu*, np. zinfiltrowanie dostawcy systemu przez zainstalowanie złośliwego oprogramowania fałszującego wyniki wyborów, bądź przez uniemożliwienie identyfikacji wyborcy w systemie wyborczym, co skutecznie sparaliżowałoby

28 Dz.Urz.UE L 119, 2016, s. 1–88.

29 M. Kutylowski, *E-voting: głosowanie elektroniczne*, „Infos” nr 10(27), 21 maja 2009, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/701C7F09ABFE5C84C12575BD002DE087/\\$file/Infos\\_57.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/701C7F09ABFE5C84C12575BD002DE087/$file/Infos_57.pdf).

możliwość oddawania głosu, czego przykładem może być kazus amerykański<sup>30</sup>. Zagrożeniem związanym z *i-votingiem* jest także czynnik ludzki, w postaci samego wyborcy, który poprzez niefrasobliwe działania w sieci może udostępnić w jaki sposób budowane są loginy do systemu, kody dostępu, czy inne dane ułatwiające możliwość zaatakowania systemu. Wskazane powyżej działania mogą skutkować zmanipulowaniem wyników lub nieprawidłowym wynikiem wygenerowanym przez system głosowania elektronicznego, co z kolei może prowadzić do uznania nieważności wyborów. W tym miejscu pojawia się jeszcze jedna wątpliwość. W przypadku tradycyjnego głosowania, wyborcy mają prawo wnieść protest wyborczy, jeżeli w ich opinii dochodzi do naruszenia prawa wyborczego, np. jeśli zauważą jakiegokolwiek manipulacje związane z oddanym głosem. W przypadku *i-votingu*, w wyniku zerwania powiązań między wyborcą a głosowaniem, wyborca pozbawiony zostaje możliwości weryfikacji, czy jego głos rzeczywiście został policzony i uznany za oddany na konkretnego kandydata, co konotuje, że potencjalnie pozbawiony zostaje on możliwości wniesienia protestu w razie naruszenia prawa<sup>31</sup>.

## Zakończenie

W 2013 r. wśród mieszkańców Norwegii przeprowadzono badania ankietowe dotyczące możliwości zastosowania *i-votingu* w procesie wyborczym<sup>32</sup>. Pytania dotyczyły możliwości wprowadzenia tego rozwiązania na terytorium

30 W raporcie stworzonym przez CIA, FBI i NSA i opublikowanym 6 stycznia 2017 r., wprost stwierdzono, że Rosjanom udało się przejąć kontrolę nad częścią infrastruktury biur wyborczych USA. Podkreślono jednak, że kontrolowane przez nich systemy nie miały możliwości ingerencji w maszyny do głosowania i liczenie głosów, powołując się na ich odseparowanie od sieci [The Intelligence Community, *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*, [https://www.dni.gov/files/documents/ICA\\_2017\\_01.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf)]. Praktyka jednak okazała się zgoła odmienna, ponieważ pomimo zapewnienia przez najwyższe władze federalne o braku możliwości połączenia głosomatów z siecią, w wyniku eksperymentu przeprowadzonego podczas DefCon 2019 udowodniono, że maszyny same, automatycznie łączą się z lokalną siecią, przez co stają się podatne na wszelkiego rodzaju ataki cybernetyczne.

31 Na problem ten zwrócił uwagę Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech [Wyrok BVerfG z 3 marca 2009 r., sygn. akt 2 BvC 3/07 oraz 2 BvC 4/07]. Szerzej zob. M. Rulka, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia, Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 217–228.

32 J. Saglie, S.B. Seggaard, *Internet voting and the secret ballot in Norway: principles and popular understandings*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2016, nr 2, s. 155–169.

Norwegii oraz postrzegania przez obywateli zasad związanych z jego zastosowaniem. Z badań wynikało, że 94% respondentów uważa, że należy umożliwić obywatelom Norwegii korzystanie z nowych technologii w procesie wyborczym, czyli wprowadzić *i-voting*. 8 na 10 przebadanych stwierdziło, że technologia wykorzystywana przy *i-votingu* jest bezpieczna i można jej ufać. Ankietowanym przedstawiono także niebezpieczeństwa, jakie związane są z e-głosowaniem, w tym wątpliwości związane z przestrzeganiem zasady tajności głosowania. Następnie poproszono ich o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zasada tajnego głosowania jest tak istotna przy wyborach, że niemożność jej zagwarantowania uniemożliwia przeprowadzenie wyborów przez internet. Co ciekawe aż 81% ankietowanych nie zgodziła się z tym twierdzeniem uważając, że przymiot ten nie powinien mieć wpływu na przeprowadzenie wyborów w formie *i-votingu*. Ankietowanym zadano następnie pytanie, czy jeśli ktoś głosuje przez internet jego głos powinien być anonimowy. 82% respondentów uważało, że tak. Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że społeczeństwo inaczej pojmuje zasadę tajności głosowania przez internet, dopuszczając możliwość zaakceptowania faktu, że procedura głosowania może być obserwowana przez innych np. domowników czy przyjaciół.

Badania ta mogą stanowić przyczynek do podjęcia dyskusji w temacie pojmowania zasady tajności głosowania i dostosowania jej do *i-votingu*, a w przyszłości do przyjęcia takich rozwiązań prawnych które, stojąc w zgodzie z wymogami konstytucyjnymi, dopuszczają realną możliwość przeprowadzania wyborów z zastosowaniem sieci internet. Pozostaje jednak pytanie, czy takim działaniem nie naruszamy istoty oraz natury podstawowych zasad prawa wyborczego.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Czarny P., *Komentarz do art. 96 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87-243*, Legalis 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Herbert B.P., Anderson K.J., *Diuna. Bitwa pod Corrinem*, Poznań 2009.
- Musiał-Karg M., *Analiza doświadczeń związanych z wykorzystaniem głosowania internetowego (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1.
- Preisner A., *e-Voting przyszłość e-demokracji? Szkic kilku nietatwych kwestii [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r.*, Rzeszów 2006.
- Rulka M., *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia, Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6.

- Rzucidło J., *Perspektywy głosowania za pośrednictwem internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Saglie J., Seggaard S.B., *Internet voting and the secret ballot in Norway: principles and popular understandings*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2016, nr 2.
- Vries M., Bokslag W., *Evaluating e-voting: theory and practice*, CoRR abs/1602.02509.
- Wyrykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Zbieranek J., *Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119, 2016, s. 1–88).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.).

### Orzeczenia

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Russian Conservative Party of Entrepreneurs i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 55066/00 i 55638/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Legalis nr 343106.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Legalis nr 343106.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04 (Dz.U. nr 39, poz. 377).

## Secret ballot and i-voting. Legal doubts related to Internet voting

### Abstract

The secret ballot is one of the fundamental canons of electoral law. It guarantees the right to anonymize the vote, which means breaking the bond between the voter and his voice at the stage of determining the election results. However, as a result of the progressing process of technologization of social life aimed at making a easier for individuals to function in public life, manifesting itself, inter alia, in the possibility of voting via the internet from anywhere (*i-voting*), this rule is marginalized. I-voting does not provide a real guarantee of ensuring secrecy during the voting process, but nevertheless these solutions have been adopted in several countries. This article raises questions of legal nature related to the use of i-voting in the Polish legal order.

**Key words:** internet, elections, voting, e-voting, voting rights