

# Aneta Pazik

---

## Wprowadzenie e-Votingu a zmiana zachowań politycznych na przykładzie przedstawicieli "piątej Szwajcarii"

---

Polityka i Społeczeństwo nr 2 (13), 26-43

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Aneta Pazik\***

**WPROWADZENIE E-VOTINGU  
A ZMIANA ZACHOWAŃ POLITYCZNYCH  
NA PRZYKŁADZIE PRZEDSTAWICIELI  
„PIĄTEJ SZWAJCARII”**

**THE INFLUENCE OF THE IMPLEMENTATION OF E-VOTING  
ON ELECTORAL BEHAVIOUR.  
A CASE STUDY OF “THE FIFTH SWITZERLAND”**

Abstract

The article provides an insight into the realignment of voting behaviour of Swiss living abroad after the implementation of e-Voting. The canton of Geneva was selected as a case study in the article as it was one of the first to introduce online voting in Switzerland. In 2003 canton of Geneva together with cantons of Zurich and Neuchâtel participated in a pilot programme, the aim of which was to test e-Voting systems. A year later residents of Geneva were allowed to use online voting system in elections at cantonal and federal level. Subsequently the right was extended to other communities and in 2009 it was conferred on Swiss living abroad.

The aim of the paper is to verify whether the implementation of e-Voting positively affected the turnout of citizens under consideration and if it replaced other means of voting. In the research mainly quantitative research methods were used. A statistical analysis was based on data related to voting behaviours of Swiss in period 1999–2014.

**Key words:** Switzerland, e-Voting, voting, voting online, “the fifth Switzerland”

Szwajcaria w literaturze przedmiotu jest ukazywana jako kraj, w którym mechanizmy demokracji bezpośredniej pozytywnie kształtują wewnętrzną spójność, jak również są jednym z czynników zapewniających stabilność jej demokratycznego systemu (Alber 2012). Jak się jednak okazuje, szwajcarska demokracja bezpośrednia<sup>1</sup> nie jest pozbawiona rys.

---

\* Instytut Europeistyki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński, ul. Jodłowa 13, 30-252, e-mail: aneta@pazik.net

<sup>1</sup> Szwajcarska demokracja bezpośrednia jest omawiana między innymi w następujących publikacjach: Matyja M., 2014, *Granice demokracji bezpośredniej: wpływ szwajcarskiego systemu politycznego na proces integracyjny muzułmańskiej mniejszości reli-*

Jedną z nich jest niski poziom uczestnictwa obywateli w tych mechanizmach. Wyraźnie pokazują to dane statystyczne, zgodnie z którymi w okresie od 1960 do 2000 r. udział Szwajcarów w głosowaniach i wyborach regularnie spadał (Blais 2010: 167).

W świetle klasycznej teorii racjonalnego wyboru<sup>2</sup>, opracowanej przez Anthony'ego Downs'a, obywatele decydują się na oddanie głosu w sytuacji, gdy oczekiwane korzyści są wyższe niż koszty<sup>3</sup>. W ten sposób porównuje Downs decyzję o udziale w wyborach z każdą inną, jaka jest dokonywana przez jednostki w ich życiu codziennym (Wolfinger 1994: 71). Uważa się, że pośredni wpływ na decyzję o udziale w wyborach (tam, gdzie nie są one obowiązkowe) mają trzy kategorie czynników: stanowiące szeroki kontekst instytucje polityczne (system wyborczy, system partyjny), system prawny (określający w sposób bardziej szczegółowy regulacje dotyczące wyborów) oraz najbardziej zbliżone do samego aktu oddania głosu administracyjne procedury wyborcze (proces rejestracji, dystrybucja lokalów wyborczych) (Norris 2004: 153). W tej ostatniej kategorii czynników należy również uwzględnić sposób oddania głosu. Zgodnie z tym założeniem ułatwienie obywatelom oddania głosu może stanowić czynnik determinujący wyższą frekwencję wyborczą. Tą przesłanką kierowały się władze Szwajcarii, podejmując w 2000 r. działania na rzecz wdrożenia głosowania elektronicznego – nie tylko w przypadku wyborów, ale również głosowań (referendów, inicjatyw ludowych). Grupą docelową mieli być przede wszystkim Szwajcarzy mieszkający poza ojczyzną oraz osoby niepełnosprawne.

---

gijnej, Brzezia Łąka; Linder W., 1996, *Demokracja szwajcarska: rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów; Linder W. (red. nauk. Góra M., Koźbiał K.) 2011, *Demokracja bezpośrednia: szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Warszawa; Fossedal G.A., 2002, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick, London; Kriesi H., 2005, *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Plymouth; Musiał-Karg M., 2012, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii: wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań; Marczevska-Rytko M., 2012, *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000–2010*, „Polityka i Społeczeństwo”, 9/2012; Grabowska S., 2009, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów; Kaufmann B., 2010, *Guidebook to direct democracy: in Switzerland and beyond*, Marburg.

<sup>2</sup> Na temat związków między kosztami i korzyściami wynikającymi z uczestnictwa w wyborach por.: Aldrich J.H., 1993, *Rational Choice and Turnout*, „American Journal of Political Science”, Vol. 37, No. 1; Bendor J., Diermeier D., Ting M.M., 2011, *A Behavioral Theory of Elections*, Princeton; Edlin A., Gelman A., Kaplan N., 2005, *Voting as a rational choice: the effect of preferences regarding the well-being of others*, [http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/unpublished/rational\\_final.pdf](http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/unpublished/rational_final.pdf) (28.04.2015).

<sup>3</sup> Szczegółowe założenia tego modelu charakteryzują się znacznymi ograniczeniami, co było modyfikowane przez kolejnych badaczy, m.in. Rikera i Ordeshooka (1968); Blais (2010: 170–171).

W niniejszym artykule skupiono się na przypadku przedstawicieli tak zwanej „piątej Szwajcarii”, czyli grupy obejmującej swoim zasięgiem wszystkich Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju, w tym również tych, którzy posiadają podwójne obywatelstwo. Nazwa nawiązuje do czterech języków urzędowych występujących na terenie Szwajcarii, co jednocześnie ma podkreślać równy status Szwajcarów z zagranicy względem tego, jaki posiadają szwajcarscy rezydenci (Schüpbach 2008: 18). Przedstawiciele „piątej Szwajcarii” często określa się również jako „Szwajcarów z zagranicy” (fr. *Suisses de l'étranger*, niem. *Auslandschweizer*, wł. *Svizzeri all'estro*).

Szacuje się, że na początku XXI w. poza krajem mieszkało ponad 10% szwajcarskich obywateli, tj. około 580 tys. osób (The Geneva Internet voting system 2003). Liczba ta wzrasta dynamicznie. Zgodnie z szacunkami Federalnego Departamentu Spraw Zagranicznych (DFAE) tak zwana „piąta Szwajcaria” liczyła w 2014 r. już 746 885 osób, czyli o 14 726 osób więcej niż w roku poprzednim. Mieszkali oni w 200 różnych krajach i regionach. Większość z tej grupy Szwajcarów zdecydowała się na wyjazd do krajów Unii Europejskiej. W 2014 r. mieszkało tam sześciu na dziesięciu opuszczających kraj Szwajcarów, z czego trzy czwarte wyjechało do krajów sąsiednich: Francji (194 474 osób), Niemiec (84 671), Włoch (51 353) i Austrii (15 542). Poza Europą najliczniej Szwajcarzy wyjeżdżali do Stanów Zjednoczonych (78 696), Kanady (39 618), Australii (24 584), Izraela (17 958) (Communiqué de Presse DFAE, 29.01.2015).

„Piąta Szwajcaria” ma względnie rozbudowaną strukturę instytucjonalną. Jej przedstawiciele często zabierają głos w sprawach dotyczących Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju, w tym również w kwestiach związanych ze wzmocnieniem ich obecności politycznej w ojczyźnie, utrzymaniem bądź wzmocnieniem praw politycznych wynikających z posiadanego szwajcarskiego obywatelstwa. Jednym z praw, o jakie walczyła „piąta Szwajcaria” na początku drugiej dekady XXI w. było wprowadzenie powszechnego prawa do głosowania za pośrednictwem Internetu.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie, w jaki sposób wprowadzenie e-Votingu i udostępnienie go Szwajcarom przebywającym poza granicami kraju przyczyniło się do zmiany ich zachowań politycznych w zakresie dotyczącym udziału w głosowaniach, czyli w referendach i inicjatywach ludowych. Autorka ma tutaj na myśli przede wszystkim dwa aspekty tych zachowań: zwiększenie frekwencji wyborczej oraz preferencja głosowania przez Internet. Artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie e-Votingu przyczyniło się do zwiększenia udziału Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju w

wyborach? Czy wprowadzenie e-Votingu spowodowało, że przedstawiciele „piątej Szwajcarii” zrezygnowali ze stosowania innych metod oddawania głosu?

Zakres przeprowadzonych badań obejmował przedstawicieli „piątej Szwajcarii” zarejestrowanych w kantonie genewskim, który jako jeden z pierwszych nie tylko wprowadził możliwość głosowania przez Internet dla swoich obywateli-rezydentów, ale również rozszerzył to prawo o Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju.

E-Voting jest rozumiany w niniejszym tekście jako głosowanie na odległość w niekontrolowanym środowisku (na przykład w domu), z wykorzystaniem personalnych urządzeń elektronicznych i poprzez połączenie internetowe (Al-Shammari, Villafiorita 2014: 114). E-Voting jest szerszym pojęciem niż głosowanie internetowe, gdyż obejmuje nie tylko Internet, ale również na przykład połączenia telefoniczne. W niniejszym artykule pojęcia te są jednak stosowane wymiennie zgodnie z definicją przytoczoną powyżej. E-Voting to jeden z elementów tak zwanej demokracji elektronicznej, który ma wzmacniać uczestnictwo obywateli (Mendez, Trechsel 2004: 5). W jego obrębie wyróżnia się trzy formy oddania głosu z wykorzystaniem Internetu: w publicznym miejscu głosowania, gdzie urzędnicy kontrolują platformę do głosowania; głosowanie w tak zwanym kiosku – ulokowanym w miejscach łatwo dostępnych dla głosujących (szkoła, poczta), gdzie znajduje się terminal służący do oddania głosu; głosowanie przez Internet na odległość, co oznacza, że głosy są oddawane w przestrzeni prywatnej głosującego (Garrone 2004: 112).

W badaniach zastosowano metodę ilościową polegającą na analizie danych statystycznych. Analiza została przeprowadzona na podstawie danych dotyczących frekwencji oraz sposobów głosowania przez Szwajcarów z zagranicy w latach 1999–2014. Z zakresu głosowań zostały wyjęte referenda na poziomie federalnym i komunalnym oraz wybory. Skupiono się tylko na tych głosowaniach, które miały charakter kantonalny.

### **Wprowadzenie e-Votingu jako narzędzia głosowania w Szwajcarii**

System demokracji bezpośredniej w Szwajcarii sprawia, że Szwajcarzy głosują nawet sześć razy w ciągu roku. Głosowania dotyczą zarówno wyborów do władz na poziomie federalnym, kantonalnym, gminnym, jak również referendów, inicjatyw ludowych. Z drugiej strony średnia frekwencja w tych głosowaniach jest w Szwajcarii na bardzo niskim poziomie. Co więcej, udział ten spadał od lat sześćdziesiątych do końca

lat dziewięćdziesiątych. O ile u progu lat sześćdziesiątych wynosił on 64%, w roku 1970 – 52%, w 1990 – 44%, to w 2000 r. był już na najniższym poziomie w Europie i wynosił 47% (Blais 2010: 167). W kantonie genewskim sytuacja była jeszcze trudniejsza. W przypadku odbywających się tam głosowań na poziomie federalnym średni poziom uczestnictwa w nich obywateli był generalnie zawsze niższy niż średnia dla całej Szwajcarii (Sciarini 2012: 13).

Władze federalne, podejmując działania na rzecz zmiany tego stanu, umożliwiły obywatelom w latach dziewięćdziesiątych oddanie głosu za pośrednictwem poczty, co przyniosło relatywnie pozytywne rezultaty. Badania przeprowadzone przez Luechingera, Rosingera i Stutzerza (2006: 18) pokazują, że w każdym kantonie w okresie pierwszych kilku lat po wprowadzeniu głosowania przez pocztę<sup>4</sup> doszło do średniego wzrostu frekwencji o 4,1 punktu procentowego. Autorzy badania potraktowali ten wynik jako predykat potencjalnego pozytywnego wpływu e-Votingu na udział Szwajcarów w wyborach i głosowaniach.

Debata nad zastosowaniem nowoczesnych technologii w procedurach głosowania w Szwajcarii w ostatniej dekadzie XX w. doprowadziła do podjęcia konkretnych decyzji. W 1998 r. rozpoczęto działania na rzecz wdrożenia e-Votingu. W lutym tego roku została przyjęta „Strategia Rady Federalnej na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego w Szwajcarii”, w której wskazano na konieczność sprawdzenia, w jakim stopniu nowoczesne technologie mogą przyczynić się do zwiększenia przejrzystości debaty politycznej, a także wzmocnienia integracji społeczeństwa w demokratycznym procesie podejmowania decyzji (Bericht über den Vote électronique 2002: 649–650). Ten dokument dał też początek rządowym założeniom tak zwanej e-demokracji, która miała składać się z dwóch komponentów: elektronicznego biurka<sup>5</sup> i e-Votingu (Gerlach, Gasser 2009: 3). Dwa lata później Parlament wezwał Radę do przeprowadzenia badań nad możliwościami głosowania elektronicznego. W tym samym roku został zainicjowany projekt „Głos elektroniczny” (fr. *Vote électronique*) koordynowany przez Kancelarię Federalną. W jego ramach przetestowano możliwość realizacji tego prawa obywatelskiego poprzez użycie nowoczesnych technologii. E-Voting był rozumiany przez władze szwajcarskie w sposób trojaki: jako możliwość oddania głosu drogą

---

<sup>4</sup> Głosowanie za pośrednictwem poczty nie zostało wprowadzone w tym czasie na terytorium całej Szwajcarii. Pierwszym kantonem, który zastosował tę metodę dla wszystkich mieszkańców, była Bazylea (1978 r.). W kantonie genewskim prawo to wprowadzono powszechnie w 1995 r.

<sup>5</sup> Celem komponentu „elektroniczne biurko” była promocja zastosowania kanałów on-line w procedurach administracyjnych, takich jak podatki czy też służba wojskowa.

elektroniczną (w czasie głosowań i wyborów); możliwość podpisywania wniosków o referendum i inicjatywy ludowe drogą elektroniczną; dostarczanie obywatelom przez władze informacji na temat głosowań i wyborów drogą elektroniczną (Rapport sur le vote électronique 02.009 2002: 313). Wprowadzenie e-Votingu miało pozytywnie wpłynąć na umocnienie procesów demokratycznych zachodzących w Szwajcarii. Władze uznały, że w ten sposób dojdzie do dostosowania procesów politycznych do współczesnego stylu życia, a także ułatwienia uczestnictwa w wyborach i głosowaniach. Tym samym e-Voting miał przyczynić się do podniesienia frekwencji wyborczej. Zgodnie ze stanowiskiem władz wprowadzenie elektronicznego głosowania miało także zapewnić lepszą ochronę zasady demokratycznej „jeden głos na jednego głosującego”. Nie bez znaczenia była także chęć nadania Szwajcarii pionierskiej roli w zakresie walki z nadużyciami dokonywanymi w czasie głosowań (Rapport sur le vote électronique 02.009, 2002: 313–314).

Władze szwajcarskie zwracały uwagę na występujące pozytywne przesłanki, które miały zapewnić powodzenie realizacji projektu. Wprowadzeniu *Vote électronique* w Szwajcarii sprzyjał brak ograniczeń, zwłaszcza zaś na płaszczyźnie kulturowej, które były obecne w innych krajach. Sam akt „oddania głosu przy urnie” nie miał w Szwajcarii dużego znaczenia symbolicznego. Obaw nie wywoływała również potencjalna utrata tajnego charakteru głosowania, gdyż w Szwajcarii istnieje tradycja głosowania w otwartej przestrzeni publicznej poprzez podniesienie ręki. Z punktu widzenia technologicznego okoliczności także sprzyjały wprowadzeniu e-Votingu, jako że w tym czasie powszechnie posiadano tam dostęp do komputerów i do Internetu. Realizację przedsięwzięcia umożliwiła także tradycja współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (e-Government and e-Democracy 2011: 3).

Aby procedura głosowania była zgodna z zasadami demokratycznymi, głosowanie elektroniczne w Szwajcarii musi spełniać kilka warunków: system do głosowania musi być zaprojektowany w taki sposób, aby w trakcie jego wykorzystywania były zapewnione bezpieczeństwo i niezawodność głosowania; system musi być łatwy w użyciu, tak żeby w miarę możliwości szczególne potrzeby wszystkich wyborców zostały zaspokojone; system i jego stosowanie muszą być opisane w taki sposób, aby było możliwe zrozumienie w szczegółach wszystkich operacji technicznych i organizacyjnych, które są konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa (Ordonnance de la ChF sur le vote électronique du 13 décembre 2013, art. 2).

## E-Voting w Genewie: projekt pilotażowy

Genewa była pierwszym szwajcarskim kantonem, w którym odbyło się próbné głosowanie z wykorzystaniem Internetu. Narzędzia służące do e-Votingu były tam rozwijane od 1998 r., gdy Genewa wraz z dwoma innymi kantonami (Zurych i Neuchâtel) uczestniczyła w rządowym projekcie pilotażowym. W Genewie projekt ten był realizowany od 2000 r. W jego realizację zostały zaangażowane nie tylko władze na poziomie federalnym i kantonalnym, ale również podmioty zewnętrzne – specjaliści w zakresie kryptografii, transakcji internetowych, technologii, jak również socjologowie (Chevallier, Warynski, Sandoz 2006: 56). Głosowanie online miało uzupełniać istniejące dotychczas kanały głosowania, a nie zastępować je.

Genewa przystąpiła do badania pilotażowego, mając odpowiednie warunki, które mogły sprzyjać wyborowi tej formy głosowania przez lokalną ludność. Jak zauważają Trechsel i Gasser (2013: 54), trzy czynniki spowodowały, że Genewa stała się pionierem w e-Votingu. Po pierwsze, Genewa już wcześniej wprowadziła scentralizowaną elektroniczną rejestrację wyborczą, co ułatwiło autentyfikację głosujących. Po drugie, funkcjonowały odpowiednie przepisy prawne, które pozwoliły na przeprowadzenie eksperymentu z nowymi mechanizmami głosowania we współpracy z gminami miejskimi. Po trzecie, w Genewie już wcześniej istniała od wielu lat możliwość oddania głosu na odległość.

Po raz pierwszy głosowanie przez Internet w Szwajcarii odbyło się w dniu 19 stycznia 2003 r. Wówczas też 1162 osób z niewielkiej gminy Anières miało możliwość oddania głosu przez Internet w prawnie wiążącym referendum. To pilotażowe głosowanie okazało się pozytywną prognozą dla wykorzystania Internetu w kolejnych głosowaniach. W Anières na tę formę oddania głosu zdecydowało się 44% głosujących. We wrześniu 2004 r., po kilku dodatkowych testach w trakcie głosowań na poziomie gmin miejskich w Genewie, kanton genewski wprowadził możliwość oddania głosu za pośrednictwem Internetu w głosowaniach kantonalnych i federalnych w wybranych gminach miejskich. Liczba gmin objętych tym programem była zwiększana w kolejnych latach (Trechsel, Gasser 2013: 54). Wprowadzono również odpowiednie przepisy prawne, które umożliwiały stopniowo korzystanie z tej formy głosowania Szwajcarom żyjącym poza granicami kraju<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Pierwszym kantonem, który zezwolił na głosowanie internetowe Szwajcarom mieszkającym za granicą, był Neuchâtel. Odbyło się to w 2007 r.



## Wprowadzenie e-Votingu a Szwajcarzy mieszkający poza granicami kraju

Zgodnie z ustawą federalną Szwajcarzy z zagranicy są rozumiani jako ci Szwajcarzy i Szwajcarki, którzy nie mają miejsca zamieszkania na terenie Szwajcarii i są zarejestrowani w jednym z przedstawicielstw szwajcarskich za granicą, to jest w ambasadzie lub w konsulacie (Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, art. 2). Szwajcarzy mieszkający poza granicami kraju uzyskali pozwolenie na wykonywanie swoich praw politycznych w 1977 r. Początkowo mogli oddać głos tylko na terenie Szwajcarii, co wiązało się jednak dla nich z dużymi utrudnieniami. Problemy te wynikały z tego, że Szwajcaria nie zezwalała na oddawanie głosu przez obcokrajowców przebywających na jej terenie w wyborach przeprowadzanych w ich macierzystych krajach. W 1989 r. Rada Federalna zmieniła swoje stanowisko. Od tego czasu obcokrajowcy mieszkający w Szwajcarii mają możliwość wzięcia udziału w wyborach i referendach przeprowadzonych w ich krajach na terenie Szwajcarii (Braun 2007: 231).

Do udziału w głosowaniach federalnych oraz do podpisywania inicjatyw ludowych i wniosków o referendum są uprawnieni wszyscy Szwajcarzy powyżej osiemnastego roku życia mieszkający za granicą (Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, art. 3.1). Te osoby wybierają gminę pochodzenia lub poprzedniego zamieszkania jako gminę, gdzie będą wykonywać swoje prawo do głosowania (Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, art. 5.1).

Niemniej do 2014 r. tylko część Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju mogła głosować za pośrednictwem Internetu. Wynikało to z wtórnego charakteru tego prawa. Do 31 grudnia 2013 r. prawo to było ograniczone na dwóch poziomach. Oznaczało to, że do głosowania za pośrednictwem Internetu uprawnieni byli tylko ci obywatele, którzy po pierwsze: byli zarejestrowani w kantonie, który na to zezwalał<sup>7</sup>, po drugie: zamieszkiwali w państwie, które podpisało porozumienie z Wassenaar w sprawie Kontroli Eksportu Broni Konwencjonalnej oraz Dóbr i Technologii Podwójnego Zastosowania z marca 1994 r. Porozumienie to zostało podpisane przez 39 państw. Poza jego obrębem pozostają państwa afrykańskie (z wyjątkiem RPA), Ameryki Południowej (z wyjątkiem Argentyny), Azji (z wyjątkiem Korei Południowej i Japonii).

Ze względu na istniejące ograniczenia Organizacja Szwajcarów z Zagranicy (Organisation des Suisses de l'étranger, OSE)<sup>8</sup> podjęła inten-

<sup>7</sup> Lista tych kantonów znajduje się na stronie internetowej władz federalnych Szwajcarii: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/9003.pdf> (13.02.2015).

<sup>8</sup> Jest to organizacja reprezentująca interesy Szwajcarów mieszkających za granicą, zapewnia im informacje na temat wydarzeń w Szwajcarii, jak również oferuje im różne-

sywne działania na rzecz rozszerzenia prawa do głosowania elektronicznego. W czasie dziewięćdziesiątego kongresu „piątej Szwajcarii”, który odbył się w sierpniu 2012 r. w Lozannie, została podjęta decyzja o złożeniu petycji do władz federalnych w odniesieniu do konieczności rozpowszechnienia tej formy głosowania do czasu przeprowadzenia wyborów federalnych w 2015 r. Petycja „Głos elektroniczny dla wszystkich”, skierowana do Rady Federalnej, została podpisana przez 15 000 osób (Info vote électronique 2012). Rok później OSE pozytywnie oceniła „Trzeci raport Rady Federalnej dotyczący głosowania elektronicznego” opublikowany 14 czerwca 2013 r. W dokumencie tym zrezygnowano z klauzuli Wassenaar w odniesieniu do Szwajcarów mieszkających za granicą. Jak informowało OSE – był to niezwykle ważny krok w celu udostępnienia głosu wielu osobom, które dotychczas były w rzeczywistości go pozbawione, jako że najwięcej trudności związanych z oddaniem głosu tradycyjną pocztą występowało właśnie w tych krajach, które nie były stroną porozumienia (Rapport annuel de l’OSE 2013: 9–10).

Dotychczas z zasady Szwajcarzy mieszkający poza granicami kraju mogli wykonywać swoje prawa polityczne albo osobiście w swoich gminach lub listownie. Rada Federalna, w porozumieniu z kantonami i gminami, mogła zezwolić na przeprowadzenie eksperymentalnego głosowania elektronicznego, ograniczając je jednak pod względem terytorialnym, czasowym, jak również przedmiotowym (Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, art. 1.1). Genewa wprowadziła prawo do głosowania elektronicznego dla zarejestrowanych tam obywateli mieszkających poza Szwajcarią w 2009 r. (Zoom sur le vote électronique).

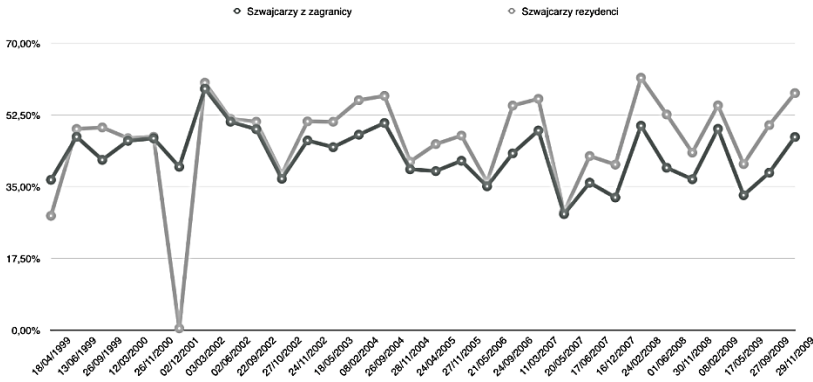
### **Frekwencja przedstawicieli „piątej Szwajcarii” w głosowaniach**

Do wprowadzenia możliwości głosowania online w 2009 r., udział w głosowaniach Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju generalnie był niższy niż wynosiła frekwencja Szwajcarów-rezydentów. Jak się okazuje, z wyjątkiem poszczególnych głosowań, gdzie poziom udziału

---

go rodzaju usługi. OSE została założona w 1916 r., jako rzecznik „piątej Szwajcarii”. Działa przy wsparciu kilkuset szwajcarskich instytucji i stowarzyszeń. W 1918 r. zorganizowała pierwsze „Dni Szwajcarów z zagranicy”, które dały początek późniejszym corocznym kongresom. Publikuje „Revue Suisse”. Jej stałym organem jest sekretariat, który ma siedzibę w Bernie. Do pozostałych organów należą: Rada (organ najwyższy), składająca się ze 120 deputowanych i dwudziestu członków ze Szwajcarii, parlament „piątej Szwajcarii”, oraz komitet, który jest tworzony przez prezydenta OSE i dziesięciu członków Rady. Informacje za: <http://www.aso.ch> (13.02.2015).

łu obu grup w głosowaniach był podobny lub równy, w większości głosowań frekwencja wśród rezydentów była wyższa niż wśród przedstawicieli „piątej Szwajcarii”. Średnia frekwencja wśród Szwajcarów-rezydentów wynosiła w tym okresie 47,7%, a wśród Szwajcarów z zagranicy – 41,9%. Rozkład procentowy danych wśród obu grup głosujących przedstawia wykres 1.



**Wykres 1. Procentowa frekwencja Szwajcarów w głosowaniach w okresie 1999–2009 (kanton genewski)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się na stronie internetowej Republiki i Kantonu Genewy: [www.ge.ch/votations/](http://www.ge.ch/votations/) (13.02.2015).

Wprowadzenie e-Votingu miało przyczynić się do wzrostu frekwencji w głosowaniach wśród Szwajcarów z zagranicy. Relatywne powodzenie tych zamierzeń potwierdzają badania przeprowadzone w 2011 r. na przedstawicielach „piątej Szwajcarii” zarejestrowanych w różnych kantonach (również w tych, które nie oferowały swoim wyborcom możliwości głosowania przez Internet). Pokazują one, że tam, gdzie funkcjonował e-Voting, częściej decydowano się oddać głos w ogóle. Jeśli zapewniono taką możliwość i badani byli tego świadomi, wówczas decyzję tę podejmowało 41% osób. Gdy brakowało takiego sposobu – 31%, zaś w przypadku, gdy nie było wiadomo, czy taka możliwość istnieje – 16% (Lutz 2012: 35–37).

Tymczasem analiza przeprowadzona na podstawie danych statystycznych z okresu 1999–2014 obejmujących osoby zarejestrowane w kantonie genewskim pokazuje, że wprowadzenie e-Votingu nie wpłynęło pozytywnie na zwiększenie ogólnej frekwencji w głosowaniach w tej grupie szwajcarskich obywateli.

Należy jednak zauważyć, że dotychczas przeprowadzone badania ilościowe na ten temat mają charakter wstępny. Wynika to przede wszystkim

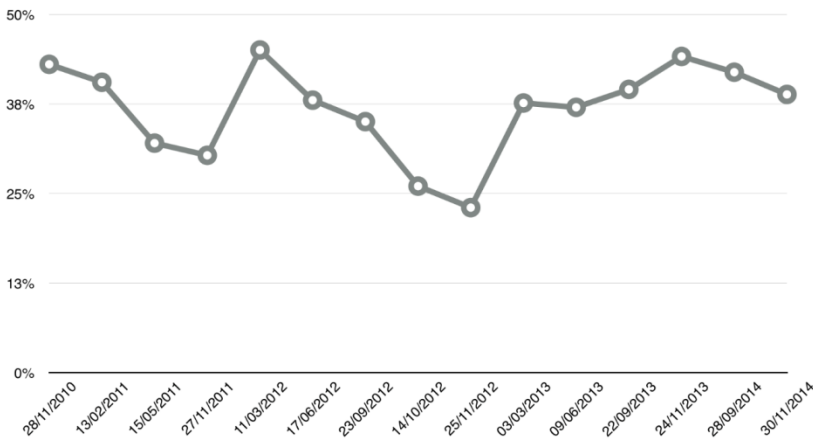
kim z tego, że dane te obejmują tylko Szwajcarów mieszkających w krajach, które podpisały wspomniane powyżej porozumienie z Wasseenaar. Z drugiej zaś strony należy mieć na uwadze, że zdecydowana większość Szwajcarów decydujących się na pobyt za granicą wybiera jako kraj docelowy ten, który mieści się w grupie państw, które są sygnatariuszami porozumienia z Wasseenaar. Jednym z nielicznych wyjątków jest tutaj Izrael skupiający stosunkowo dużą mniejszość szwajcarską, a jednocześnie pozostający poza obrębem państw wspomnianego porozumienia. W pozostałych państwach, niebędących jego sygnatariuszami, występuje również znacznie większe rozproszenie Szwajcarów. Niemniej, bardziej wiarygodne światło na wpływ wdrożenia e-Votingu na frekwencję wśród Szwajcarów z zagranicy pokażą badania przeprowadzone w kilkuletniej perspektywie po 2015 r., kiedy to prawem do głosowania online będą już dysponowali wszyscy Szwajcarzy mieszkający poza Szwajcarią.

W skład „piątej Szwajcarii” wchodzi osoby o różnym stopniu powiązania z krajem macierzystym, jak również o różnym stopniu zainteresowania i zaangażowania w sprawy konfederacji. Lutz (2012: 36–37) w przywołanych powyżej badaniach wykazał, że wpływ na podjęcie decyzji o udziale w referendum, czy też wyborach miały cechy personalne głosujących – zarówno te o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym, takie jak: posiadanie podwójnego obywatelstwa, czy też miejsce urodzenia w Szwajcarii lub poza nim, a także deklarowane poczucie więzi ze Szwajcarią.

Stąd też należy uznać, że to te czynniki mogą w większym stopniu determinować udział Szwajcarów z zagranicy w wyborach niż wdrożenie ułatwień w sposobie oddania głosu. Niższy udział w głosowaniach wśród Szwajcarów mieszkających poza granicami kraju niż rezydentów może wynikać z tego, że w mniejszym stopniu angażują się oni w sprawy kantonu, z którego pochodzą, co może być widoczne zwłaszcza wśród osób, które od dłuższego czasu przebywają na emigracji i swoje życie wiążą z nowym miejscem zamieszkania. Jedną z przyczyn tego stanu może być poczucie, że w głosowaniach podejmowane są decyzje o sprawach, które nie dotyczą już ich bezpośrednio, jako że zakres referendów i inicjatyw ludowych wiąże się często z konkretnymi problemami występującymi w życiu codziennym. Zależność między charakterem przedmiotu poddawanego pod głosowania a frekwencją potwierdzają dane. Najniższa frekwencja wśród Szwajcarów mieszkających za granicą wystąpiła w głosowaniu z 25 listopada 2012 r. Wówczas też referendum kantonalne dotyczyło tylko jednej kwestii – modyfikacji ustawy o komisji ugodowej w kwestiach dotyczących najmu i dzierżawy.

W przypadku „piątej Szwajcarii”, zgodnie z założeniami teorii racjonalnego wyboru, koszty uczestnictwa w wyborach są wyższe, jako że

dostęp do informacji i racjonalny proces podejmowania decyzji jest bardziej złożony i skomplikowany niż wśród mieszkańców, którzy w głosowaniach podejmują decyzję odnośnie do spraw dotyczących ich bezpośrednio. Stąd też wprowadzenie e-Votingu nie przyczyniło się bezpośrednio do zwiększenia frekwencji wśród „piątej Szwajcarii”. Jak pokazują dane z okresu 2010–2014, udział ten w dalszym ciągu nie przekroczył 50%. W tym okresie średni udział Szwajcarów z zagranicy w głosowaniach wynosił 38,7%, co oznacza nawet spadek w porównaniu z poprzednim okresem o prawie trzy punkty procentowe.



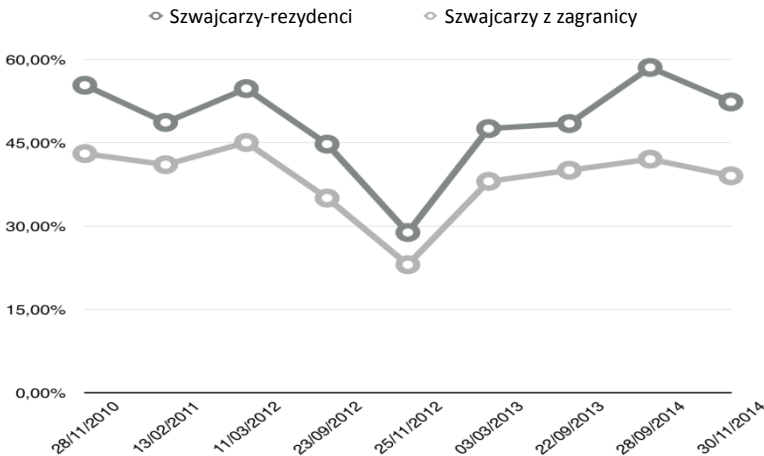
**Wykres 2. Procentowa frekwencja Szwajcarów z zagranicy w głosowaniach w okresie 2010–2014 (kanton genewski)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się na stronie internetowej Republiki i Kantonu Genewy: [www.ge.ch/votations/](http://www.ge.ch/votations/) (13.02.2015).

Procentowa liczba mieszkańców kantonu genewskiego oddających swoje głosy do 2014 r. ciągle przewyższała w tym względzie liczbę Szwajcarów mieszkających za granicą. Wśród Szwajcarów-rezydentów średnia frekwencja w okresie 2010–2014 wynosiła 48,1%, co oznacza, że dysproporcja pomiędzy obiema grupami wzrosła i wynosiła już prawie dziesięć punktów procentowych.

Jedynie w okresie od drugiej połowy 2011 r. do połowy 2012 r. zanotowano przybliżony odsetek Szwajcarów biorących udział w głosowaniach wśród tych, którzy mieszkali za granicą i rezydentów. Jest to okres, w którym prowadzona też była przez „piątą Szwajcarię” intensywna debata na temat rozszerzenia możliwości głosowania z wykorzystaniem Internetu. Z drugiej zaś strony, niewątpliwie wpływ na uczestnictwo w wyborach miał przedmiot głosowania. Wśród Szwajcarów

z zagranicy kwestią, która skłoniła w największym stopniu do podjęcia decyzji o udziale w głosowaniu, była kontrowersyjna propozycja zaostrzenia prawa do gromadzenia się. Zgodnie z nią osoby organizujące manifestację bez uzyskania uprzedniej zgody lub niedostosowujące manifestacji do zakresu pozwolenia lub niedostosowujące się do nakazu policji miały być skazane na karę grzywny w wysokości 100 000 franków szwajcarskich. Referendum w tej sprawie odbyło się 11 marca 2012 r. Wzięło w nim udział 45% przedstawicieli „piątej Szwajcarii”. Większość z nich zagłosowała za przyjęciem prawa (Votation Populaire du 11 mars 2012). Przykład ten pokazuje, że o ile kwestie związane z codziennym życiem nie przyciągają uwagi głosujących (zwłaszcza jeśli stanowią jedyny przedmiot głosowania), to ich zainteresowanie wzrasta, gdy głosowanie dotyczy spraw związanych z wąsko rozumianym bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.



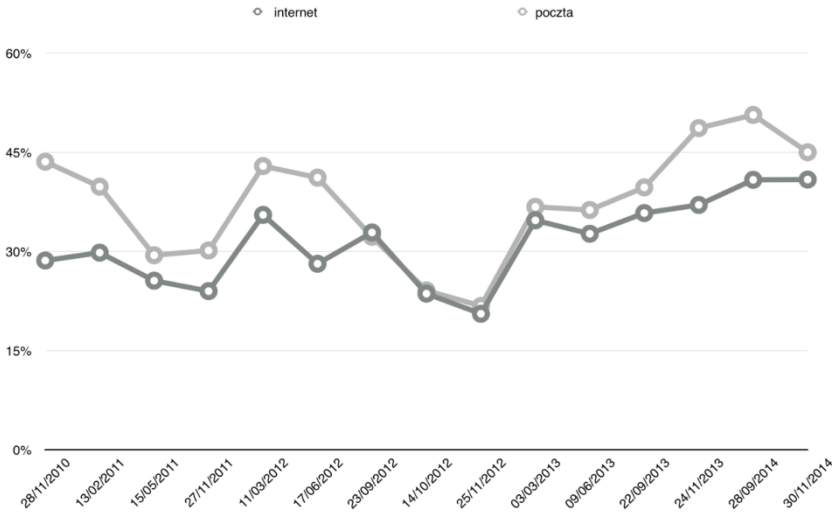
**Wykres 3. Procentowa frekwencja Szwajcarów w głosowaniach w okresie 2010–2014 (kanton genewski)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się na stronie internetowej Republiki i Kantonu Genewy: [www.ge.ch/votations/](http://www.ge.ch/votations/) (13.02.2015).

### Internet czy tradycyjna poczta?

Jak już wspomniano powyżej, przedstawiciele „piątej Szwajcarii” dysponowali w okresie 2010–2014 dwiema możliwościami głosowania: za pośrednictwem poczty (w sposób nieskrępowany) lub też, w ograniczonym zakresie, przez Internet. Mimo że Internet stanowi bardziej dogodną formę głosowania, zwłaszcza jeśli chodzi o czas, w jakim można oddać

głos, przedstawiciele „piątej Szwajcarii” nie zdecydowali się jednoznacznie na głosowanie online. Liczba osób wybierających pocztę i Internet były do siebie zbliżone, niemniej z niewielką przewagą tej pierwszej formy. Średnia liczba osób głosujących przez Internet w okresie 2010–2014 wynosiła 3134,2, a pocztą 3743,67. Oznacza to, że z głosowania online korzystało średnio 45,1% Szwajcarów z zagranicy.

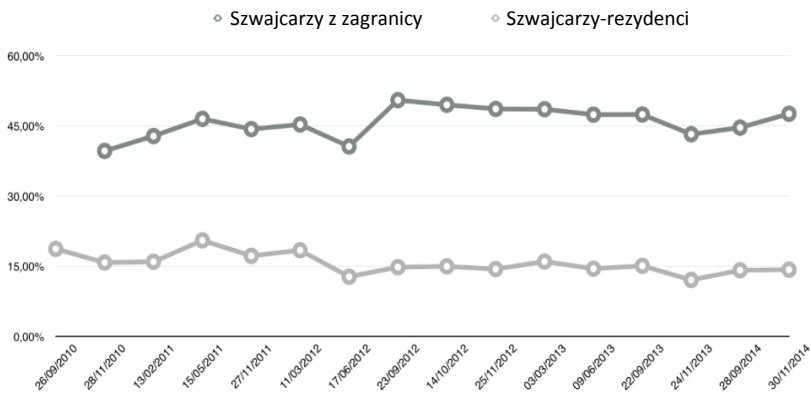


**Wykres 4. Liczba Szwajcarów z zagranicy wybierająca dany sposób głosowania w okresie 2010–2014 (kanton genewski)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się na stronie internetowej Republiki i Kantonu Genewy: [www.ge.ch/votations/](http://www.ge.ch/votations/) (13.02.2015).

Jak się okazuje, przedstawiciele „piątej Szwajcarii” zdecydowali się jednak znacznie częściej głosować online niż osoby mieszkające na terenie kantonu genewskiego. Rezydenci kantonu genewskiego korzystali z tej formy głosowania w okresie 2010–2014 w granicach pomiędzy 12 a 20%. W tym przypadku średnia dla danego okresu wynosiła 15,3%, czyli o prawie trzydzieści punktów procentowych mniej niż w grupie Szwajcarów z zagranicy (wykres 5). Ten przykład pokazuje, że słuszne były przypuszczenia władz Szwajcarii, że jedną z grup docelowych e-Votingu mogą być osoby z zagranicy, dla których głosowanie online może być w większym stopniu korzystne, jako że skraca czas oddania głosu, a także zwiększa bezpieczeństwo w jego dostarczeniu. Potwierdzają to dane wskazujące, że Szwajcarzy mieszkający tam, gdzie działanie poczty jest utrudnione i generuje wyższy koszt, częściej głosują poprzez e-Voting. W głosowaniu z 30 listopada 2014 r. 79,43% Szwajcarów mieszkających w obu Amerykach

oddano głos przez Internet. Dla Oceanii liczba ta wyniosła 76,67%, a Afryki – 66,18%. Tymczasem w Europie liczba głosujących w ten sposób nie przekroczyła nawet 45% (Votation Populaire du 30 novembre 2014). Można zatem przypuszczać, że w kolejnych latach, gdy dojdzie do rozszerzenia możliwości głosowania online na przedstawicieli „piątej Szwajcarii” mieszkających w państwach azjatyckich, afrykańskich i Ameryki Południowej, dojdzie do pewnego wzrostu liczby osób głosujących z wykorzystaniem Internetu. Ze względu jednak na stosunkowo niewielką liczebność migracji szwajcarskiej w tamtych państwach wzrost ten będzie raczej niewielki.



**Wykres 5. Procent Szwajcarów głosujących online w okresie 2010–2014 (kanton genewski)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znajdujących się na stronie internetowej Republiki i Kantonu Genewy: [www.ge.ch/votations/](http://www.ge.ch/votations/) (13.02.2015).

## Podsumowanie

Po 1959 r. zwiększono w Szwajcarii częstotliwość referendów. Jednocześnie można zaobserwować od tego momentu spadek frekwencji Szwajcarów w głosowaniach, co mogło wynikać ze zmęczenia nimi lub też uznania, że ze względu na ich powszechność, nie mają one w zasadzie szczególnego znaczenia. Zmienić tę sytuację miało wprowadzenie głosowania online w Szwajcarii, przy czym należy zaznaczyć, że władze Republiki nie nadawały priorytetu zwiększeniu frekwencji w momencie wdrażania e-Votingu. Koncentrowano się raczej na argumentach o charakterze normatywnym, a e-Voting ukazywano jako narzędzie mające konsolidować demokratyczny sposób funkcjonowania państwa.

W kantonie genewskim wprowadzenie e-Votingu miało w założeniu stanowić dogodne narzędzie do głosowania dla Szwajcarów miesz-



kających poza granicami kraju. W ten sposób mogli dysponować dwoma sposobami oddawania głosu – pocztą tradycyjną i online. Ta zmiana została przeprowadzona w warunkach, kiedy doszło do gwałtownego zwiększenia liczby zarejestrowanych przedstawicieli „piątej Szwajcarii” uprawnionych do głosowania.

Powyższa analiza prowadzi do następujących wniosków:

1. Frekwencja w głosowaniach Szwajcarów z zagranicy była w okresie 1999–2009 niższa niż Szwajcarów-rezydentów;
2. Dysproporcja uległa zwiększeniu w okresie po wprowadzeniu e-Votingu – nie można zatem uznać, że wprowadzenie tej formy głosowania ma bezpośredni pozytywny wpływ na podwyższenie frekwencji wyborczej;
3. E-Voting jest dogodną formą głosowania dla osób mieszkających za granicą – głosowanie online wybierała niemal połowa Szwajcarów mieszkających poza Szwajcarią, gdy tymczasem rezydenci stosunkowo rzadko decydowali się na tę formę oddawania głosu; rezydenci w kantonie genewskim najczęściej oddawali swój głos pocztą tradycyjną.

E-Voting stanowi dobrą alternatywę dla głosowania na odległość za pośrednictwem poczty dla osób, które mieszkają poza granicami kraju i mają trudności w oddaniu głosu w ten sposób. W badaniu przeprowadzonym przez Lutz (2011: 36) wskazywano bowiem na to, że niejednokrotnie dokumenty do głosowania docierały do głosujących późno lub nawet już po głosowaniu. W tym przypadku można uznać, że e-Voting stanowi alternatywę dla tych mechanizmów oddawania głosu, które z różnych względów prezentują niższy poziom bezpieczeństwa lub są też bardziej skomplikowane. Analiza pokazuje, że trudno zakładać, iż w najbliższym czasie dojdzie jednak do zdecydowanego wzrostu osób mieszkających za granicą i korzystających z tej formy głosowania. Stąd też w tym względzie należy przyjąć, że wprowadzenie e-Votingu miało przede wszystkim duże znaczenie z punktu widzenia wzmocnienia demokratycznych podstaw państwa, które w ten sposób zapewniło alternatywny środek umożliwiający swoim obywatelom wykonywanie podstawowego prawa w ramach szwajcarskiej demokracji bezpośredniej.

## Bibliografia

- Alber E., 2012, *Ethnic Governance and Direct Democracy: Perils and Potential* [w:] *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-531-94304-6\_6
- Al-Shammari A.F.N., Villafiorita A., 2014, *A Synthesis of Vote Verification Methods in Electronic Voting Systems* [w:] *Design, Development and Use of Secure Electronic Voting Systems*, red. D. Zissis, Hershey. DOI: 10.4018/978-1-4666-5820-2.ch005

- Ambassade de Suisse au Canada 2011, *E-Government and e-Democracy in Switzerland and Canada. Using online tools to improve civic participation*, [https://www.ppforum.ca/sites/default/files/e-Government\\_e-Democracy\\_Switzerland\\_Canada.pdf](https://www.ppforum.ca/sites/default/files/e-Government_e-Democracy_Switzerland_Canada.pdf).
- Blais A., 2010, *Political Participation* [w]: *Comparing democracies 3. Elections and voting in the 21st century*, red. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, London. DOI: 10.4135/9781446288740
- Braun N., 2007, *Switzerland: external voting in a federal state with direct democracy* [w:] *Voting from Abroad, The International IDEA Handbook*, red. A. Ellis, C. Navarro, I. Morales, M. Gratschew, N. Braun, Stockholm.
- Bundesblatt, Bericht über den Vote électronique, 9 Januar 2002, <http://www.dmin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/645.pdf> (13.02.2015).
- Chancellerie fédérale, Section des droits politiques, *Info vote électronique 2012* [http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/06636/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp610NTU04212Z6ln1ae2IZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCHd39\\_gWym162epYbg2c\\_JjKbNoKSn6A--](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/06636/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp610NTU04212Z6ln1ae2IZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCHd39_gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--). (13.02.2015).
- Chevallier M., Warynski M., Sandoz A., 2006, *Success Factors of Geneva's e-Voting System*, "Electronic Journal of e-Government", Vol. 4, Issue 2.
- Communiqué de Presse 29.01.2015, Federalny Departament Spraw Zagranicznych <https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/dfae/actualite/informations-dfae.html/content/eda/fr/meta/news/2015/1/29/56070> (13.02.2015).
- Garrone P., 2004, *Fundamentals and political rights in electronic elections* [w:] *The European Union and E-Voting (Electronic Voting)*, red. F. Mendez, A.H. Trechsel, Abingdon.
- Gerlach J., Gasser U., 2009, *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*, "Internet & Democracy Case Study Series", No. 2009-03.1.
- Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger du 19 décembre 1975 (stan na dzień 1.01.2013).
- Luechinger S., Rosinger M., Stutzer A., 2006, *The Impact of Postal Voting on Participation Evidence for Switzerland*, "Working Paper Series" No. 297, Institute for Empirical Research in Economics. University of Zurich. DOI: 10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x
- Lutz G., 2012, *Élections fédérales. Participation et choix électoral*, Lausanne.
- Mendez F., Trechsel A.H., 2004, *The European Union and e-Voting: upgrading Euro-elections* [w:] *The European Union and E-Voting (Electronic Voting)*, red. F. Mendez, A.H. Trechsel, Abingdon. DOI: 10.4324/9780203391044
- Norris P., 2004, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge. DOI: 10.1017/cbo9780511790980
- Ordonnance de la Chancellerie Fédérale Suisse sur le vote électronique du 13 décembre 2013 (stan na dzień 15.01.2014).
- Organisation des Suisses de l'étranger, *Rapport annuel de l'OSE 2013*, <http://www.amicale-des-suisse-du-perigord.fr/rapportuasfose2013.pdf> (13.02.2015).
- Rapport sur le vote électronique. Chances, risques et faisabilité, 2002, <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/612.pdf>.
- République et Canton de Genève, Chancellerie d'Etat 2003, *The Geneva Internet voting system*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN022422.pdf> (13.02.2015).
- République et Canton de Genève, *Votation Populaire du 30 novembre 2014*, <http://www.ge.ch/votations/20141130/doc/E005-Statistiques-Suisse-es-etranger-continent.pdf> (28.04.2015).

- République et Canton de Genève, 2012, *Votation Populaire du 11 mars 2012*, [http://www.ge.ch/votations/20120311/doc/E04\\_repartition\\_resultats\\_canal\\_vote.pdf](http://www.ge.ch/votations/20120311/doc/E04_repartition_resultats_canal_vote.pdf) (28.04.2015).
- République et Canton de Genève, *Zoom sur le vote électronique*, <http://ge.ch/vote-electronique/historique> (13.02.2015).
- Schüpbach D., 2008, *Shared languages, shared identities, shared stories*, Frankfurt am Main.
- Sciarini P., 2013, *Etude du vote par internet dans le canton de Genève. Rapport final à l'intention de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques*, Genève [http://ge.ch/vote-electronique/media/site\\_vote-electronique/files/imce/doc\\_rapports/rapport-final-sciarini-vote-par-internet.pdf](http://ge.ch/vote-electronique/media/site_vote-electronique/files/imce/doc_rapports/rapport-final-sciarini-vote-par-internet.pdf) (13.02.2015).
- Trechsel A.H., Gasser U., 2013, *Casting Votes on the Internet. Switzerland and the Future of Elections*, "Harvard International Review", Spring.
- Wolfinger R.E., 1994, *The Rational Citizen Faces Election Day or What Rational Choice Theorists Don't Tell You about American Elections* [w:] *Elections at Home and Abroad*, red. M.K. Jennings, T.E. Mann, Michigan.