

Przyjmuję za naszym Trybunałem Konstytucyjnym, że są one synonimiczne⁶, co uzasadniają m.in. interpretacje ich dotyczące, dokonywane na gruncie sformułowań dokumentów międzynarodowych, w tym zwłaszcza ONZ: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Wybory uczciwe zatem to inaczej wybory rzetelne.

Odnieść się oprócz tego należy do zyskującego, w ostatnich latach, coraz bardziej na popularności terminu „integralne wybory”⁷. Jak trafnie zauważono, nie ma dotąd ogólnie przyjętej definicji tego pojęcia, nie jest też jasne, czy może ono być stosowane w celu oznaczenia kompleksowej i niezależnej koncepcji lub traktowane jako nadrzędny jakościowo standard wyborów, albo jako synonim „dobrych wyborów”⁸. Z proponowanych definicji lub dokonywanych analiz jednak można wyprowadzić wniosek, iż zawsze – niezależnie od zachodzących różnic w sposobie spojrzenia na kwestię „integralności wyborów” – ochrona „uczciwości wyborów” jest uznawana za jedną z głównych przesłanek urzeczywistnienia takiej integralności lub podstawowy jej komponent, a nie cecha wyborów znaczeniowo jej równoważna⁹.

II. Za umiejscawianiem uczciwości wyborów w szeregu podstawowych zasad prawa wyborczego przemawia kilka względów. W pierwszej kolejności wskazać trzeba na wagę do niej przykładaną – często w połączeniu z wolnością wyborów – w doktrynie, uznającej ją nie tylko za jeden z fundamentalnych standardów, „filarów”, wyznaczników czy gwarancji demokratycznego procesu wyborczego, ale też za jedną z głównych zasad demokracji przedstawicielskiej, a w najszerszym planie – całego ustroju demokratycznego państwa¹⁰.

Co się tyczy trzeciego z wymienionych punktów widzenia, to przede wszystkim uwagę warto skoncentrować na najbardziej popularnych w ostatnich dziesięcioleciach minimalistycznych (proceduralnych) definicjach demokracji,

⁶ Wyrok z dnia 20.07.2011 r. (sygn. akt K 9/11).

⁷ *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012, s. 11 i n.

⁸ *The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*, ACE Electoral Knowledge Network 2013, s. 8.

⁹ Np. we wspomnianym raporcie (*Deepening Democracy...*) integralne wybory są zdefiniowane jako „każdy wybór opierający się na demokratycznych zasadach powszechnego prawa wyborczego i równości politycznej wyrażonych w międzynarodowych standardach i umowach, a także gdy jest profesjonalnie, bezstronnie i przejrzysto przygotowany oraz zarządzany w toku cyklu wyborczego” (s. 6). Zob. też *The ACE Encyclopaedia...*, s. 24.

¹⁰ Zob. zwłaszcza P. Emerson, *Defining Democracy. Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*, Heidelberg 2012, s. 96, 121 i 134.

w których wybory, nierzadko doprecyzowane przymiotnikiem „uczciwe”, są uznawane za kluczowy, rozstrzygający warunek demokratycznego modelu sprawowania władzy.

W ten sposób czyni np. Samuel P. Huntington, wskazując, iż systemy polityczne są demokracjami „w takim stopniu, w jakim ich najsilniejsi decydenci życia zbiorowego wybierani są w równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których praktycznie ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność”¹¹. Podobnie Seymour Martin Lipset i Jason M. Lakin: demokracją jest „układ instytucjonalny, w którym wszyscy dorośli mają prawo głosowania w konkurencyjnych, wolnych i uczciwych wyborach szefa władzy wykonawczej i ogólnonarodowego organu władzy ustawodawczej”¹². Zdaniem zaś Giuseppe Di Palmy demokracja wyraża w „wolnym i uczciwym głosowaniu w kontekście wolności obywatelskich, konkurencyjności partii, selekcji alternatywnych kandydatów do urzędów i istnieniu instytucji politycznych, regulujących i gwarantujących rolę rządu i opozycji”¹³. Do koncepcji minimalistycznych demokracji nawiązuje twierdzenie Arne Tostensena, że wolne i uczciwe wybory „tworzą rdzeń systemu demokratycznego”¹⁴.

W bardziej rozwiniętych definicjach demokracji, wykraczających swoim przedmiotem poza „minimalistyczną” problematykę wyborczą, wybory uczciwe są wymieniane wśród kilku czynników warunkujących rządy demokratyczne.

Prezentację tego rodzaju definicji godzi się zapoczątkować, chociażby z uwagi na jej rozgłos, od koncepcji Roberta A. Dahla, iż wybory wolne i uczciwe są jedną z siedmiu instytucji wyróżniających ustrój polityczny, któremu należałoby nadać miano poliarchii; istotą takiego porządku politycznego jest to, że „prawa obywatelskie przysługują względnie dużej części ludności oraz dają możliwość przeciwstawiania się i obalania w głosowaniu najwyższych dostojników rządowych”¹⁵. R.A. Dahl zaproponował również „minimum proceduralne” dla

¹¹ S. H u n t i n g t o n, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 17.

¹² S. M. L i p s e t, J. M. L a k i n, *The Democratic Century*, Norman, OK 2004, s. 19.

¹³ G. D i P a l m a, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley 1990, s. 16.

¹⁴ Tak np. A. T o s t e n s e n, *Election Observation...*, s. 331.

¹⁵ R. A. D a h l, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 310. Pełna lista tych instytucji przedstawia się następująco: 1) wybór przedstawicieli – sprawowanie kontroli nad politycznymi decyzjami rządu przez konstytucyjnie uprawnionych wybranych przedstawicieli; 2) wolne i **uczciwe** wybory – wybór przedstawicieli „w często i uczciwie przeprowadzanych wyborach, w których przymus w zasadzie nie jest stosowany”; 3) powszechne prawo wyborcze – w wyborach mają prawo uczestniczyć wszyscy dorośli obywatele; 4) biernie prawo wyborcze – wszyscy dorośli obywatele mają uprawnienie do kandydowania na obieralne urzędy; 5) wolność słowa –

realizacji demokracji politycznej, obejmujące osiem gwarancji instytucjonalnych, wśród których również umieścił wolne i uczciwe wybory¹⁶. Warto zaznaczyć, że wybory wolne i uczciwe są przy tym traktowane przez R.A. Dahla jako idealny wzorzec, nieosiągalny w pełni w praktyce ustrojowej państw współczesnych; bezsprzecznie też stanowią one kulminację demokratycznego procesu, nie zaś jego początek¹⁷.

Jak wskazuje m.in. Georg Sørensen, siedem wymienionych przez R. Dahla instytucji konstytuujących poliarchię obejmuje trzy główne wymiary politycznej demokracji: rywalizację, partycypację oraz wolności obywatelskie i polityczne. Mając to na uwadze, demokracja polityczna może być postrzegana jako system rządów charakteryzujący się:

1) rozległą i silną rywalizacją jednostek i grup zorganizowanych (zwłaszcza partii politycznych) o sprawowanie władzy państwowej, w regularnych odstępach czasu i bez użycia siły;

2) wysokim poziomem politycznej partycypacji w selekcji przywódców i kierunków polityki, co najmniej w drodze regularnych i uczciwych wyborów, z uczestnictwem w których nie jest wyłączona jakakolwiek większa grupa społeczna;

3) poziomem obywatelskich i politycznych swobód (wolność wypowiedzi, wolność prasy, wolność zrzeszania się) wystarczającym do zapewnienia integralności konkurencji politycznej i partycypacji¹⁸.

Interesująca jest koncepcja Guillermo A. O'Donnella, według którego „realistyczne” definicje demokracji zawierają dwa składniki. Pierwszy obejmuje atry-

obywatelem przysługuje prawo wypowiedzania się w kwestiach politycznych bez obawy poniesienia jakiegokolwiek kary; 6) dostęp do informacji – obywatele mają dostęp, do istniejących i prawnie chronionych, alternatywnych źródeł informacji; 7) swoboda zrzeszania się – obywatele mają prawo tworzenia niezależnych stowarzyszeń, organizacji (w tym partii politycznych) oraz grup interesów. Wymienione instytucje są niezbędnymi przesłankami maksymalnie demokratycznego rządzenia państwem, autentycznego udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy (tamże, s. 310–311).

¹⁶ Instytucjami tymi są: 1) wolność tworzenia i przystępowania do zrzeszeń, 2) wolność słowa, 3) prawo głosowania, 4) prawo dostępu do urzędów publicznych, 5) prawo liderów politycznych do ubiegania się o poparcie i głosy, 6) dostęp do alternatywnych źródeł informacji, 7) wolne i **uczciwe** wybory, 8) istnienie instytucji tworzących warunki do prowadzenia polityki rządowej zależnej od głosowań i innych form wyrażania preferencji. Zob. R.A. D a h l, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 2–3.

¹⁷ Zob. R.A. D a h l, *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] A. E i d e, B. H a g t v e r t (eds.), *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Oxford 1992, s. 235 i n.

¹⁸ G. S ø r e n s e n, *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder, CO 2008, s. 14.

buty wyborów uważanych za uczciwe, drugi natomiast zawiera przesłanki takich wyborów, stanowiące ich „otoczenie”, tj. podstawowe wolności i prawa polityczne oraz ich gwarancje¹⁹. Uczciwe wybory stanowią też ważny element, przedstawionej przez Petera H. Smitha, koncepcji demokracji opierającej się na trzech zasadach:

1) partycypacji, niewyłączającej jakiegokolwiek istotnej części populacji z dążenia do posiadania władzy politycznej;

2) rywalizacji w drodze wolnej, uczciwej i regularnej walce wyborczej o poparcie ludności;

3) odpowiedzialności rządzących i wybranych reprezentantów²⁰.

We wskazanym natomiast przez Kay Lawson trzelementowym układzie zależności przyjmuje się, iż demokracja to rządy obywateli, tj. taki system rządu, w którym mają oni prawo i środki konieczne do kontroli władzy wykonawczej, zapewnione przez wolności obywatelskie, wolne i uczciwe wybory oraz równość polityczną²¹. Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, John D. Stephens wymieniają zaś trzy następujące komponenty demokracji:

1) regularne, wolne i uczciwe wybory, a także równość praw wyborczych;

2) odpowiedzialność aparatu państwowego przed wybieralnym parlamentem;

3) wolność słowa i zrzeszania się, ochrona praw indywidualnych przed arbitralnymi działaniami państwa²².

W omawianym nurcie umiejscowić też można sposób definiowania demokracji polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał wolne i uczciwe wybory za jedną z „cech konstytucyjnych państwa demokratycznego”²³.

Zasluguje na uwagę traktowanie w teorii demokracji uczciwości wyborów jako „wartości progowej”, której respektowanie przez określony czas stanowi niezbędną przesłankę uznania państwa dotąd niedemokratycznego za „demo-

¹⁹ G.A. O’Donnell, *Democracy, Law, and Comparative Politics*, „Studies in Comparative International Development” 2001, vol. 36, s. 13.

²⁰ P.H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford 2005, s. 7.

²¹ K. Lawson, *The Human Polity*, Boston–Princeton 1993, s. 581.

²² D. Rueschemeyer, E.H. Stephens, J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992, s. 43. Zob. też np. L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset, *Introduction: Comparing Experiences with Democracy*, [w:] L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, CO 1990, s. 6–7.

²³ Wyrok z dnia 21.07.2009 r. (sygn. akt K 7/09).

krację”²⁴. Wyборы uczciwe, będące zarazem wolnymi, są ponadto ujmowane jako cecha konstytutywna tzw. demokracji wyborczej, w odróżnieniu od demokracji liberalnej, nakierowanej na ochronę praw obywatelskich²⁵.

III. W opracowaniach poświęconych demokracji i problematyce wyborczej mocno jest ponadto podkreślana rola uczciwego procesu wyborczego jako wyznacznika poziomu legitymizacji wybranych w nich reprezentantów i organów przedstawicielskich. Wskazuje się, że gdy proces wyborczy jest postrzegany jako nieuczciwy, jego legitymacja polityczna jest zagrożona, a to może sprawić, że w celu osiągnięcia niezrealizowanych w wyborach celów politycznych będą podejmowane działania dysfunkcjonalne o charakterze pozaprawnym, wykraczające poza standardy demokratyczne aktywności politycznej²⁶. Przed podejmowaniem takich kroków może powstrzymywać przekonanie przegranych w wyborach, iż zostały one przeprowadzone uczciwie.

Nie sposób też pominąć dostrzeganego związku między uczciwym przebiegiem wyborów a stanem kultury politycznej społeczeństwa. Postrzeganie wyborów jako uczciwych rodzi szczególny rodzaj społecznego szacunku dla wyborów, wybranych przywódców politycznych, jak i ogółu wybranych reprezentantów, jako nie tylko osób, ale i ludzi²⁷. W szerszej perspektywie kształtuje orientacje, postawy i zachowania pozytywnie oceniane z punktu widzenia urzeczywistniania demokratycznych wartości ustrojowych. Stanowi oprócz tego czynnik wzmacniający identyfikację obywateli z partiami politycznymi²⁸.

Godzi się jeszcze zauważyć, że stopień realizacji standardów wyborczych stanowiących wyraz zasady uczciwych wyborów służy jako jeden z podstawowych mierników wykorzystywanych w badaniach jakości wyborów²⁹.

²⁴ M. S a w a r d, *Democracy*, Cambridge 2003. Cyt. za F. H e n d r i k s, *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford 2010, s. 25–26.

²⁵ P.H. S m i t h, *Democracy in Latin America...*, s. 9 i 12.

²⁶ Zob. np. M. N d u l o, S. L u l o, *Free and Fair Elections, Violence and Conflict*, „Harvard International Law Journal Online” 2010, vol. 51, s. 157.

²⁷ J. F e r e j o h n, F. R o s e n b l u t h, *Electoral Representation and the Aristocratic Thesis*, [w:] I. S h a p i r o, S.C. S t o k e s, E.J. W o o d, A.S. K i r s h n e r (eds.), *Political Representation*, Cambridge 2009, s. 285.

²⁸ Por. H. S c h m i t t, *Multiple Party Identifications*, [w:] *The Comparative Study of Electoral Systems*, ed. H-D. K l i n g e m a n n, Oxford 2009, s. 149.

²⁹ Zob. np. S. B i s h o p, A. H o e f f l e r, *Free and Fair Elections – A New Database*, CSAE Working Paper WPS/2014-14, s. 6 i n., <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2014-14.pdf>; C. v a n H a m, *Beyond Electoralism? Electoral fraud in third wave regimes 1974–2009*, European University Institute 2012, s. 51 i n., <https://www.utwente.nl>

Uczciwość wyborów, zarówno parlamentarnych i prezydenckich, jak i municipalnych, jest również fundamentalnym miernikiem demokracji całego systemu politycznego państwa. Przykładem takiego do niej podejścia jest chociażby umiejscowienie jej (wraz wolnością wyborów) na czele wskaźników renomowanego Indeksu Demokracji opracowywanego przez Economist Intelligence Unit, jednostki badawczej związanej z tygodnikiem „The Economist”³⁰, wskaźników wykorzystywanych corocznie w raporcie organizacji Freedom House o stanie demokracji i wolności we wszystkich państwach świata³¹, czy aktualizowanym co dwa lata Indeksie Transformacji Bertelsmanna (Bertelsmann Transformation Index, BTI)³².

IV. Od przedstawionego wcześniej doktrynalnego spojrzenia na rolę wyborów uczciwych w społeczeństwach i państwach demokratycznych, a już zwłaszcza wkraczających na drogę demokracji, nie odbiega podejście wobec takiej specyfiki wyborów w międzynarodowych dokumentach politycznych i prawnych odnoszących się do problematyki politycznych wolności i praw człowieka, czy choćby tylko standardów wyborów demokratycznych.

Wprawdzie uczciwość wyborów nieco rzadziej niż wolnościowy ich aspekt jest bezpośrednio wymieniana wśród cech wyborów demokratycznych, ale jeżeli nawet tego nie czyni się, to zawsze intencją takiego jej traktowania można odczytać pośrednio z przedstawianej prezentacji pożądanego ogólnego obrazu wyborów. Tak jak w przypadku zasady wolnych wyborów, stanowi to wyraz uznania wyborów uczciwych za niepodważalny składnik rozwijającego się międzynarodowego prawa demokracji³³ – jako prawa do demokracji („prawa do rządów demokratycznych”), którego realizacja jest wspierana różnorodnymi instrumentami i mechanizmami promocji oraz ochrony demokracji. Wprawdzie w świetle aktów międzynarodowych „rządy demokratyczne” oznaczają więcej niż tylko przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, a mianowicie ogólną aktywną partycypację polityczną społeczeństwa w procesach decyzyjnych,

bms/csd/members/dissertation%20Carolien%20van%20Ham.pdf (i powoływana tam literatura); S.I. Lindberg, *The Power of Elections. Democratic Participation, Competition and Legitimacy in Africa*, Lund 2004, s. 66.

³⁰ Zob. *Democracy Index 2014. Democracy and its Discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit Limited 2015, s. 40.

³¹ Zob. *Freedom in the World 2015. Checklist Questions*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology_FIW_2015.pdf; *Freedom in the World 2015: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House 2016, s. 823 i n.

³² Zob. http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/Methodology_02.pdf.

³³ Zob. R. Burchill, *The Developing International Law of Democracy*, „Modern Law Review” 2001, vol. 64, no. 1, s. 123.

niemniej są one tych rządów kluczowym ogniwem i jednocześnie taką też ich gwarancją³⁴. Analiza dokumentów międzynarodowych (zarówno o zasięgu ogólnoświatowym, jak i regionalnym, o charakterze prawnym i politycznym) dowodzi też, iż konsens obejmuje podstawowe reguły realizacji ogólnej idei wyborów wolnych i uczciwych; powinny to być przy tym wybory cykliczne, odbywające się według zasady powszechności i równości, tajnego głosowania, a ponadto takie, w których nie dyskryminuje się jakiegokolwiek grupy wyborców, czy też pewnych kandydatów lub partii³⁵.

Nadzwyczaj doniosła rola w urzeczywistnieniu wspomnianej idei przypada „międzynarodowemu przedstawicielowi w dziedzinie demokracji”³⁶ – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wprawdzie w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 roku, nie wymieniono wprost uczciwości jako koniecznej cechy wyborów, wymóg ten jednak przyjęło się uznawać za oczywisty.

W pierwszym z wymienionych dokumentów zostały m.in. zapisane takie fundamentalne zasady demokracji, jak prawo każdego do udziału w rządzeniu swym krajem (bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli) oraz prawo dostępu, na warunkach równości, do służby publicznej. Z art. 21, mówiącego o tych prawach, odczytać można dążność do wprowadzenia standardu, zgodnego z którym zasada władzy ludu powinna być uznawana za fundamentalną przesłankę kształtowania międzynarodowego prawa demokracji³⁷. Podkreślono w nim: „Wola ludu ma być podstawą władzy rządu”, dodając, iż „wola ta winna się przejawiać w regularnych i rzetelnie przeprowadzonych wyborach, na warunkach powszechności i równości, w głosowaniu tajnym albo w równoznacznym trybie zapewniającym wolność głosowania”. W art. 25 drugiego ze wskazanych wyżej dokumentów stwierdzono natomiast: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] i bez żadnych ograniczeń” m.in. „korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantującym wyborcom swobodne wyrażenie woli”. Dyrektywa wyborów uczciwych jest odczytywana

³⁴ Zob. S. Wheatley, *Democracy in International Law: A European Perspective*, „International & Comparative Law Quarterly” 2002, vol. 51, no. 1, s. 225.

³⁵ Tamże, s. 69.

³⁶ Jak to określił C.C. Joyner, *The United Nations and Democracy*, „Global Governance” 1999, vol. 5, no. 3, s. 333.

³⁷ Zob. A. R o s a s, *Article 21*, [w:] A. E i d e (ed.), *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, Oslo 1992, s. 299.

z kontekstu i analizy cech wyborów bezpośrednio wskazanych w obu wspomnianych dokumentach, zwłaszcza z głoszonej w nich formuły rzetelności wyborów³⁸. Potwierdzeniem tego są objaśnienia zawarte w opracowanym w 1996 roku przez Komitet Praw Człowieka *Komentarzu ogólnym* do wspomnianego 25 artykułu Międzynarodowego Paktu, a mianowicie w § 19 czytamy, iż zgodnie z tym artykułem „wybory muszą być przeprowadzane uczciwie i swobodnie, okresowo, w ramach prawa gwarantującego skuteczne korzystanie z prawa głosowania”. Z kolei w § 20 zawarte jest wezwanie do powoływania niezależnego organu wyborczego do nadzorowania procesu wyborczego oraz zapewnienia, że będzie on przebiegał „uczciwie, bezstronnie i zgodnie z obowiązującymi prawem, zgodnym z Paktem”.

Na ogromne znaczenie wolnych i uczciwych wyborów, w kontekście potrzeby położenia specjalnego nacisku na umacnianie i budowanie instytucji odnoszących się do praw człowieka oraz umacnianie społeczeństw pluralistycznych, wskazała Światowa Konferencja Praw Człowieka ONZ, obradująca w Wiedniu od 14 do 25 czerwca 1993 roku, w dokumencie Deklaracja Wiedeńska i Program Działania (pkt 67).

Niezmiernie istotne jest również to, że dyrektywa wyborów uczciwych była wielokrotnie formułowana *expressis verbis* w wielu innych dokumentach ONZ, w tym rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego, łączących ją często z dyrektywą wyborów wolnych w spójną i integralną całość. Dobitym tego przykładem są przede wszystkim rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ wzywające do umacniania i propagowania demokracji, w ostatnich latach o wspólnej nazwie „Zwiększanie roli Narodów Zjednoczonych w umacnianiu okresowych i rzetelnych wyborów oraz propagowaniu demokratyzacji”. W ostatniej z tej serii rezolucji, z dnia 18 grudnia 2013 roku³⁹, potwierdzającej, iż „Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za organizację, prowadzenie i zapewnienie wolnych i uczciwych procesów wyborczych”, interesująca nas dyrektywa jest przywoływana aż jedenastokrotnie⁴⁰.

Kwestia wolności wyborów poruszana była również w rezolucjach Komisji Praw Człowieka, utworzonej w 1946 roku jako organ Rady Społeczno-Gospodarczej. W szczególności wypada wspomnieć o rezolucji z 25 kwietnia

³⁸ Zob. np. *Human Rights and Elections. A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, United Nations, New York–Geneva 1994, §§ 63–70, 76–93.

³⁹ Rezolucja 68/164.

⁴⁰ Zob. też wcześniejsze podobne rezolucje: z 19.12.2011 r. (66/163), 18.12.2009 r. (64/155), 18.12.2007 r. (62/150), 16.12.2005 r. (60/162), 22.12.2003 r. (58/180), 19.12.2001 r. (56/159), 4.12.2000 r. (55/96).

2000 roku – *Promowanie i umacnianie demokracji*⁴¹, która zawiera wezwanie państw m.in. do kształtowania i rozwijania systemów wyborczych zapewniających „okresowe, wolne i uczciwe wybory” (§ 1 pkt a)⁴². Uczciwość wyborów wielokrotnie też była wskazywana jako atrybut rządów demokratycznych w dokumentach Rady Praw Człowieka, w którą przeistoczyła się w 2006 roku Komisja Praw Człowieka. Godną przytoczenia jest przede wszystkim rezolucja z dnia 23 marca 2013 roku, zatytułowana *Prawa człowieka, demokracja i rządy prawa*⁴³. W rezolucji tej (potwierdzającej, iż „choćby demokracje posiadają wspólne cechy, nie ma jednego modelu demokracji i demokracja nie przynależy do jakiegokolwiek państwa lub regionu”) są wymienione elementy demokracji, a wśród nich „prawo do uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych reprezentantów, głosowania w pluralistycznym systemie partii politycznych i organizacji oraz być wybieranym w rzetelnych, wolnych i uczciwych wyborach”; ponadto zawarte jest wskazanie, iż rezultaty wyborów spełniających te warunki, oznaczając wybór reprezentantów przez lud, „powinny być respektowane przez społeczność międzynarodową, partie i zainteresowanych podmiotów”. Nadmienmy, że wymóg uczciwości wyborów był też często przyjmowanym w dokumentach Rady Praw Człowieka kryterium oceny praktyki politycznej w państwach nimi obejmowanych. W jednym z nich, dotyczącym wyborów w Sudanie 2015 roku, sformułowana jest następująca myśl: „Bez wątpienia regularne i uczciwe wybory są jedną z głównych cech reżimów demokratycznych oraz jedynym środkiem realizacji systematycznego i pokojowego przekazywania władzy i dla obywateli korzystania z praw wyborczych zagwarantowanych w konstytucji i prawie międzynarodowym”⁴⁴.

Znaczenie wyborów uczciwych jest podkreślane również w dokumentach międzynarodowych o zasięgu ogólnoświatowym wypracowanych poza strukturami ONZ, które mają formę deklaracji lub apeli. Przykładem bardzo rozle-

⁴¹ Rezolucja 2000/47.

⁴² W celu konkretyzacji tego ogólnego stwierdzenia Komisja w rezolucji zwraca się do państw członkowskich o „rozwijanie, kształtowanie i utrwalanie systemu wyborczego zapewniającego wolne i uczciwe wyrażanie przez ludzi woli w drodze autentycznych i okresowych wyborów”, czemu ma służyć m.in. „zagwarantowanie prawa swobodnego głosowania i bycia wybieranym w wolnym i uczciwym procesie, w regularnych odstępach czasu”, charakteryzującym się powszechnością i równością praw wyborczych, otwartością dla wielu partii oraz tajnym głosowaniem (§ 1 pkt d).

⁴³ Rezolucja 19/36.

⁴⁴ *The General Elections in Sudan 2015*, Written statement submitted by the Maarif Foundation for Peace and Development, a non-governmental organization in special consultative status, A/HRC/28/NGO/116.

głęgo ujmowania problematyki wyborów wolnych i uczciwych jest *Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów*, uchwalona przez Radę Międzyparlamentarną, będącą organem do spraw działalności politycznej Unii Międzyparlamentarnej, w Paryżu w dniu 26 marca 1994 roku⁴⁵. W uroczystym wstępie do tego aktu wymienione zostały kluczowe zasady takich wyborów. Uczyniono to poprzez zamanifestowanie uznania i poparcia dla „podstawowych zasad odnoszących się do okresowych, wolnych i uczciwych wyborów, przyjętych przez państwa w ogólnosiwiatowych i regionalnych dokumentach, dotyczących praw człowieka, w tym prawa do udziału w rządzeniu swoim krajem, bezpośrednio lub pośrednio poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, do brania udziału w takich wyborach w tajnym głosowaniu, do posiadania równej szansy wystąpienia w charakterze kandydata w wyborach i do głoszenia swych poglądów politycznych indywidualnie lub wspólnie z innymi”. W dokumencie tym, konkretyzując ten apel, ustalono szczegółowy zestaw wzorcowych reguł właściwych wyborom wolnym i uczciwym, „należając”, by rządy i parlamenty nimi się kierowały. Ze względu na doniosłość należałoby w tym miejscu również przypomnieć Powszechną Deklarację Demokracji, przyjętą przez Radę Międzyparlamentarną na 161 sesji w dniu 16 września 1997 roku w Kairze. Podkreślono w niej dobitnie, że „wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w regularnych odstępach czasu umożliwiającą wyrażanie woli ludzi” stanowią „kluczowy element urzeczywistniania demokracji” (§ 12).

Konieczność zapewnienia rządzącym demokratycznej legitymizacji oraz przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów formułowana jest ponadto w wielu aktach organizacji regionalnych. W Europie oczekuje tego od państw członków zarówno Rada Europy, jak i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, będąca kontynuatorką Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, oraz Unia Europejska; prawdziwe jest zatem twierdzenie, iż państwa europejskie mają obowiązek kreowania i utrwalania demokratycznych systemów ustrojowych, do których charakterystyki należy m.in. przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów⁴⁶.

Problematyka prawa do demokracji i powiązana z tym prawem kwestia wyborów wolnych i uczciwych bardzo silnie były akcentowane m.in. w aktach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie począwszy od

⁴⁵ Przekład na język polski: „Biuletyn Informacyjny Krajowego Biura Wyborczego” 1995, nr 1, s. 35 i n.

⁴⁶ Zob. E. Stein, *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law” 2001, vol. 95, no. 3, s. 515.

1990 r., a więc po wkroczeniu państw Europy Środkowej i Wschodniej na drogę radykalnych przemian ustrojowych. W Paryskiej Karcie Nowej Europy, przyjętej na drugim – po Helsinkach – spotkaniu na szczycie w Paryżu 21 listopada 1990 roku, jego uczestnicy, zobowiązując się „budować, utrzymywać i umacniać demokrację jako jedyny system rządów”, zaznaczyli, że „demokratyczny rząd opiera się na woli narodu wyrażanej regularnie w wolnych i uczciwych wyborach”. Karta z myślą o urzeczywistnieniu tej idei, „dla ułatwienia kontaktów i wymiany informacji w sprawie wyborów”, utworzyła Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie, które później zostało przekształcone w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

W nieco wcześniejszym Dokumentie Kopenhaskim z 29 czerwca 1990 roku, „kreślącym najważniejsze normy merytoryczne dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności”⁴⁷, na czele listy „elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych praw wszystkich istot ludzkich” usytuowane zostały wolne wybory, które powinny odbywać się „w rozsądnych odstępach czasu, w tajnym głosowaniu lub w równoważnym trybie swobodnego głosowania, w warunkach zabezpieczających w praktyce swobodne wyrażanie opinii wyborców co do wyboru ich przedstawicieli” (§ 5.1). Państwa uczestniczące w Spotkaniu Kopenhaskim zobowiązały się („dla zapewnienia, by wola narodu służyła za podstawę władzy ludu”) do wdrażania w życie takiego charakteru wyborów, w tym także do zapewnienia swobodnej rywalizacji w głosowaniu powszechnym o miejsca w przynajmniej jednej z izb parlamentu, powszechnego i równego prawa wyborczego dorosłym obywatelom, prowadzenia kampanii wyborczych w atmosferze uczciwości i swobody, niezakłóconego dostępu do środków przekazu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ugrupowań politycznych i jednostek pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym (§ 7). Podstawowe zasady zobowiązań przyjętych w Dokumentie, o którym mowa – jak zauważono w opracowaniu Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka adresowanym do obserwatorów wyborów – można podsumować w siedmiu słowach charakteryzujących wybory: powszechność, równość, uczciwość, tajność, wolność, przejrzystość i odpowiedzialność⁴⁸.

O omawianej specyfice wyborów mówiono wprost w Deklaracji o prawach człowieka przyjętej na szczycie państw członkowskich Wspólnot Europejskich

⁴⁷ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 225.

⁴⁸ *Election Observation Handbook*, Sixth Edition, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) 2010, s. 7.

29 czerwca 1991 roku; nie stwierdzając bezpośrednio wolnego charakteru wyborów, podkreślano w niej, iż powinny one być okresowe i uczciwe⁴⁹. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 roku (art. 39 ust. 2), oraz Traktat o Unii Europejskiej (art. 14 ust. 3) przedstawiają rozszerzoną charakterystykę wyborów członków Parlamentu Europejskiego, wyliczając jako podstawowe zasady tych wyborów: powszechność i bezpośredniość wyborów oraz tajność i wolność głosowania⁵⁰, a zatem, pomijając aspekt uczciwości wyborów. Jego wagę podkreślano jednak w szeregu aktów organów Unii Europejskiej (Wspólnoty Europejskiej). W jednym z nich, komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich z 2000 roku⁵¹, zawarto bardzo zmienną konstatację: „Wybory są wydarzeniami z punktu widzenia praw człowieka z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że dają wyraz politycznej woli ludzi. Po drugie dlatego, żeby być prawdziwie wolnymi i uczciwymi, muszą być przeprowadzone w atmosferze poszanowania praw człowieka”. Co jest jeszcze bardzo ważne, przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów jest jednym z politycznych kryteriów obowiązujących przy rozszerzaniu składu Unii Europejskiej.

W Konwencji o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty w dniu 9 grudnia 2002 roku, uznano, iż „wybory są jednym z politycznych i prawnych instrumentów stabilnego społeczeństwa obywatelskiego i stałego rozwoju państwa” (wstęp), uczciwość wyborów umieszczono w katalogu standardów wyborów demokratycznych (art. 1). Zaznaczając przy tym, że respektowanie zasady uczciwych wyborów musi zapewniać równe warunki prawnie wszystkim uczestnikom procesu wyborczego (art. 10).

Poza Europą nadzwyczaj silnie do idei wyborów uczciwych nawiązują dokumenty Organizacji Jedności Afrykańskiej oraz Unii Afrykańskiej. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 roku zawiera jedynie

⁴⁹ W Deklaracji tej czytamy: „Demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, instytucje działające w ramach konstytucyjnych oraz odpowiedzialne rządy ustanowione w następstwie okresowych, uczciwych wyborów, jak również uznanie uzasadnionego znaczenia jednostki w społeczeństwie, są istotnymi warunkami wstępnymi utrzymania rozwoju gospodarczego i społecznego”.

⁵⁰ Co się tyczy kwestii wyborczych, to w Kartie jest ponadto zagwarantowane każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do parlamentu i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa (art. 39 ust. 1 i art. 40).

⁵¹ Brussels, 11.4.2000 COM(2000) 191.

dość lakoniczne stwierdzenie, iż „każdy obywatel będzie miał prawo do swobodnego udziału w rządzeniu własnym krajem, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli wybranych swobodnie, zgodnie z postanowieniami prawa” (art. 13 ust. 1). O tym jednak, że na kontynencie afrykańskim nie lekceważy się wspomnianej idei, a wręcz odwrotnie – traktuje się z całą powagą, dowodzi treść deklaracji z Durbanu z 10 lipca 2002 roku Zgromadzenia Głów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej, w której została potwierdzona dążność do urzeczywistnienia wizji Afryki „rządzonej na podstawie demokracji i przez rządy wywodzące się z woli ludu wyrażanej w zrozumiałych, wolnych i uczciwych wyborach” (art. 10). Bardzo mocno zaakcentowano rolę uczciwych wyborów w Afrykańskiej Karcie Demokracji, Wyborów i Rządów, przyjętej 30 stycznia 2007 roku w Addis Abebie: „prowadzenie regularnych, przejrzystych, wolnych i uczciwych wyborów” uznano w tym dokumencie za jedną z dziesięciu jej zasad (art. 3), a ponadto przewidziano możliwość zastosowania sankcji wobec państwa, w którym urzędujący dotąd rząd odmawia przekazania władzy zwycięskiej partii (lub kandydatowi) w wolnych, sprawiedliwych i regularnych wyborach (art. 23). O znaczeniu przypisywanym formule uczciwych wyborów świadczą również podejmowane działania mające na celu skodyfikowanie demokratycznych reguł wyborczych, czego dobitnym wyrazem jest uchwalenie wytycznych je określających w dokumencie Forum Parlamentarnego Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC) *Normy i standardy wyborów w regionie SADC* z 25 marca 2001 roku.

Dużą wagę do realizacji demokratycznych zasad procesu wyborczego, w tym i do formuły wyborów wolnych i uczciwych, przykładają Organizacja Państw Amerykańskich, co jest rzeczą zrozumiałą ze względu na to, że jednym z głównych celów tej organizacji – zapisanych w jej Karcie, przyjętej w 1948 roku w Bogocie – jest popieranie i umacnianie demokracji przedstawicielskiej (art. 2), będącej „koniecznym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu” (preambuła). Przykładem jest Amerykańska Karta Demokratyczna, zaaprobowana przez Zgromadzenie Ogólne OPA 11 września 2001 roku w Limie, w której uczciwe wybory są wymienione wśród podstawowych elementów demokracji przedstawicielskiej (art. 3) oraz jest ustanowiona zasada ponoszenia przez państwa członkowskie odpowiedzialności za organizację i przebieg „wolnego i uczciwego procesu wyborczego” (art. 23); w celu nadania jej realności przewidziano możliwość tworzenia wyborczych misji obserwacyjnych (art. 24 i art. 25). Dodajmy jeszcze, iż w art. 23 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 roku deklaruje się prawo każdego człowieka do wybierania i bycia wybieranym w wyborach rzetelnych, okresowo przeprowadzanych.

V. Za wyodrębnieniem zasady uczciwych wyborów i jej traktowaniem równorzędnie z innymi, „uznanymi” podstawowymi zasadami prawa wyborczego przemawia również okoliczność, iż odnosi się ona do obszaru standardów i czynności wyborczych nieobjętych tymi zasadami: pewnej „niezagospodarowanej” nimi przestrzeni, tworzonej przez reguły postępowania mające zapewnić uczciwość, „czystość” procesu wyborczego⁵². Zasada wyborów uczciwych jest ogniwem spinającym system podstawowych zasad prawa wyborczego w spójną i kompletną całość.

Ważnym argumentem jest również to, że stosowanie tylko pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego nie jest w stanie w pełni zagwarantować wyniku wyborów zgodnego z rzeczywistymi przekonaniem wyborców. Doświadczenia wynikające ze światowej praktyki politycznej dowodzą, że wprawdzie wybory mogą być powszechne, bezpośrednie, równe, odbywać się w głosowaniu tajnym, a do tego jeszcze być wolne, a mimo to – w wyniku podjętych nieuczciwych działań, niepodlegających niezależnej oraz obiektywnej kontroli i weryfikacji – oficjalne ich rezultaty mogą oddawać zafałszowany, nieprawdziwy obraz woli politycznej społeczeństwa.

VI. Nie ma chyba przesady w twierdzeniu, że zamiast dwuczłonowego określenia „wolne i uczciwe wybory” jest uprawnione używanie określenia: „wybory odzwierciedlające wolę narodu”⁵³, które jednak nie podważa trafnego – moim zdaniem – poglądu, że „wolność” i „uczciwość” wyborów” stanowią dwie różne kategorie, które powinny być osobno definiowane i rozróżniane⁵⁴.

Przyznać jednak trzeba, że niełatwo jest zakreślić granicę pomiędzy pojęciami: „wolne wybory” i „uczciwe wybory”; wprawdzie jest to możliwe, ale nie jest to granica ostra, ponieważ istnieje pewien wspólny obszar zagadnień mieszczących się w obu tych pojęciach. Powiązanie ich jest tak silne, że w literaturze nierzadko bywają uwzględniane łącznie – jako pewna niepodzielna całość⁵⁵. Spotkać się też można ze sprowadzaniem uczciwości przeprowadzenia

⁵² Aprobata tego twierdzenia siłą rzeczy musi oznaczać dodatkowo zdecydowane odcięcie się m.in. od tezy, iż fraza „wolne i uczciwe wybory” odnosi się do wszystkich elementów procesu wyborczego za wyjątkiem doboru określonego systemu ustalania wyników wyborów (systemu wyborczego). Zob. P. E m e r s o n, *Defining Democracy...*, s. 75.

⁵³ Tak A. D e m o c r a t i c, *Non Racial South Africa, Final Report of the United Nations Observer Mission in South Africa (UNOMSA) to the United Nations Secretary-General*, 26 May 1994. Zob. M. N d u l o, S. L u l o, *Free and Fair Elections...*, s. 166.

⁵⁴ J. E l k l i t, *Free and Fair...*, s. 130–131.

⁵⁵ Tak np. D. B e e t h a m, K. B o y l e, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 31–32; B. M e r c u r i o, G. W i l l i a m s, *Australian Electoral Law: “Free and Fair”?*, „Federal Law Review” 2004, no. 3, s. 367–369.

procesu wyborczego, a zwłaszcza rzetelnego ustalenia wyników wyborów, do roli jednego ze składników wolnych wyborów⁵⁶, jak też z postępowaniem odwrotnym – pozytywnie jej za kategorię nadrzędną, całościowo ogarniającą specyfikę wyborów w ustroju demokratycznym⁵⁷. Ci zaś znawcy problematyki wyborczej, którzy wspomniane zasady rozdzielają, różnią się często w ocenie, jakie elementy prawa wyborczego stanowią część składową jednej, a jakie – drugiej⁵⁸.

Zasadę wolnych wyborów, moim zdaniem, konstytuują trzy wolności: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów), 2) rywalizacji kampanii wyborczej, 3) wyrażania preferencji wyborczych⁵⁹. Co zaś tyczy się zasady uczciwych wyborów, to za podstawę charakterystyki jej przedmiotu przyjmuję twierdzenie Jørgena Elklita i Palle Svenssona, że pojęcie „uczciwe wybory” odzwierciedla wielorakie aspekty bezstronnej i rzetelnej organizacji procesu wyborczego i również takiego nim zarządzania, czego przeciwieństwem jest nierówne traktowanie uczestników tego procesu, skutkujące osiąganiem przez część z nich nieuzasadnionych korzyści. Wybory uczciwe to wybory prawidłowo przeprowadzone, a więc takie, w których bezstronnie i efektywnie stosuje się reguły i procedury ustalone prawem, oraz wybory charakteryzujące się równym, neutralnym traktowaniem konkurentów, zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i praktyki wyborczej. Od siebie dodałbym: wybory uczciwe to również wybory, w których dochowana jest należyta staranność i rzetelność w zakresie ustalania ich rezultatów. Zgadzam się też ze stanowiskiem wymienionych badaczy, że zasadzie wolności powinien być przyznany priorytet, ponieważ stanowi ona warunek wstępny wyborów demokratycznych. Jak zaznaczają oni: „Bez reguł przy-

⁵⁶ W polskiej literaturze przedmiotu zob. np. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 218 i n.; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 8, s. 4; F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 36; B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 55.

⁵⁷ Tak np. G.A. O'Donnell (*Democracy, Law, and...*, s. 13), którego zdaniem wybory uczciwe to wybory: wolne, rywalizacyjne, egalitarne, rozstrzygające i globalne.

⁵⁸ Jak celnie zauważył G.S. Goodwin-Gill (*Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994, s. 2), „w praktyce łatwiej można zidentyfikować, co nie jest wolnymi, uczciwymi i autentycznymi wyborami, przez skupienie się na dowiedzeniu wpływów zewnętrznych, braku możliwości rzeczywistego wyboru, gdy jest zgłoszony jeden kandydat i istnieje system monopartyjny, stosuje się terror wobec wyborców”.

⁵⁹ Zob. szerzej G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. s. 88 i n.

znających formalne polityczne wolności, pytanie o uczciwe stosowanie reguł jest bezsensowne, a pytanie o równość środków – niestosowne”⁶⁰. Za zbyt szeroki uważam jednak proponowany przez tych autorów katalog elementów zasady uczciwych wyborów, gdyż kilka z nich należałoby przede wszystkim łączyć z zasadą wolnych wyborów lub nawet z innymi zasadami prawa wyborczego.

Wspomniane elementy J. Elklit i P. Svensson umiejscawiają w trzech grupach, odpowiednio do faz procesu wyborczego: przed dniem wyborów, w dniu wyborów i po tym dniu. Do pierwszej grupy zaliczają: przejrzystość procesu wyborczego, nieistnienie specjalnych przywilejów dla jakiejkolwiek partii politycznej lub grupy społecznej, brak utrudnień w wpisywaniu do rejestrów wyborczych, bezstronność i niezależność komisji wyborczych, bezstronność traktowania partii i kandydatów przez policję, wojsko i sądy, równość szans partii politycznych i niezależnych kandydatów przystępujących do wyborów, bezstronność programów edukacji wyborczej, uporządkowaną kampania wyborczą, równy dostęp partii i kandydatów do mediów publicznych, bezstronny i przejrzysty przydział publicznych środków partiom i kandydatom, nienadużywanie urządzeń i środków rządowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej. W dniu wyborów zasada uczciwych wyborów wymaga: dostępu do lokali wyborczych akredytowanych przedstawicieli partii politycznych i niezależnych kandydatów, wewnętrznych i międzynarodowych obserwatorów, a także mediów, tajnego głosowania, niezastraszania wyborców, właściwego układu kart do głosowania, należytych urn wyborczych, bezstronnej pomocy wyborcom (jeżeli jest niezbędna), właściwych procedur obliczania wyników głosowania oraz uznawania głosów za nieważne, odpowiednich środków zapobiegawczych w czasie transportu materiałów wyborczych, odpowiedniej ochrony lokali wyborczych. Po dniu wyborów natomiast jest konieczne: szybkie ogłaszanie oficjalnych wyników wyborów, bezstronne traktowanie skarg wyborczych, bezstronne referowanie rezultatów wyborów przez media, akceptacja tych rezultatów przez wszystkich zaangażowanych w proces wyborczy⁶¹.

Godna przytoczenia jest jeszcze definicja uczciwych wyborów autorstwa L. Diamonda, również wyszczególniająca bogaty zestaw cech takich wyborów:

Wybory są uczciwe, gdy są one administrowane przez organ neutralną władzę; gdy administracja wyborcza jest należyście kompetentna i zdolna do podejmowania szczególnych środków ostrożności przed oszustwami w głosowaniu i liczeniu głosów; gdy policja, wojsko i sądy trak-

⁶⁰ J. Elklit, *Free and Fair...*, s. 131; J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections Free and Fair?*, [w:] L. Diamond i M.F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore–London 2001, s. 203.

⁶¹ J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections...*, s. 204.

Anna Frydrych-Depka*

„PRAWNOCZŁOWIECZE” SPOJRZENIE NA CZYNNE PRAWO WYBORCZE

WPROWADZENIE

Czynne prawo wyborcze to prawo do udziału w akcie głosowania i dokonywania innych czynności wyborczych jak np. wniesienie protestu wyborczego czy branie udziału w pracach komisji wyborczej jako jej członek. Jest ono obok biernego prawa elementem pojęcia prawa wyborczego w znaczeniu podmiotowym. Nazywane jest również prawem głosowania czy prawem wybierania¹. Przyjmowane jest na ogół intuicyjnie, choć na gruncie rozumienia zasady powszechności wyborów, zwłaszcza gdy przymiotnik powszechności łączony jest z rzeczownikiem *głosowanie* a nie *wybory*². Wedle postanowień polskiej ustawy zasadniczej uprawnionymi do udziału w wyborach i referendum są obywatele polscy, kończący najpóźniej w dniu głosowania 18 lat, którzy na mocy prawomocnego orzeczenia sądu nie zostali pozbawione praw publicznych albo wyborczych³. Ponadto w wyborach do Parlamentu Europejskiego, rad gmin i monokratycznego organu wykonawczego gminy w głosowaniu

* Dr, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: aniafryd.umk.pl.

¹ Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. czynne prawo wyborcze.

² Tak zasadę tę określały zarówno Konstytucja marcowa (art. 11 ustawy z dnia 17.03.1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. R.P. nr 44, poz. 267), jak i Konstytucja kwietniowa (art. 31 ustawy konstytucyjnej z dnia 23.04.1935 r., Dz. U. R.P. nr 30, poz. 227). Szeroko o rozumieniu zasady powszechności wyborów zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 9–22.

³ Tak art. 62 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

wziąć udział mogą obywatele Unii Europejskiej nie będący Polakami, którzy stale zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej⁴. Jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, przyznanie praw wyborczym obcokrajowcom – obywatelom Unii Europejskiej nie narusza postanowień polskiej Konstytucji ani w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego⁵ ani do wyborów samorządowych najniższego szczebla⁶.

Nie można więc założyć, że prawa wyborcze, przede wszystkim czynne prawo wyborcze jest wyłącznie obywatelskim prawem politycznym. Konstytucyjnie gwarantowanych praw wyborczych nie charakteryzuje bowiem „swoista ekskluzywność [...] rozumiana w ten sposób, że jeśli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw. [...] Tak pojmowana »ekskluzywność« konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”⁷.

Takie rozumienie prawa głosowania, zainspirowane przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i wynikającymi z niego zobowiązaniami w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów było, w moim przekonaniu, jednym z czynników, które otworzyły drogę do spojrzenia na gwarantowanie praw wyborczych w szerszej perspektywie. Coraz częściej i głośniej zaczęto wysuwać postulaty, czy wręcz żądania, zmian wynikających z statusu indywidualnego jednostki, jako podmiotu praw politycznych na podstawie regulacji prawa międzynarodowego, również tych o charakterze *soft law*. Nie bez znaczenia były tu również dwa inne czynniki.

Po pierwsze, ugruntowanie podejścia pozytywnego do rozumienia samej zasady powszechności wyborów i związanego z nim obowiązku organów państwa do takiego zorganizowania wyborów, w tym głosowania, by każdy uprawniony miał realną możliwość skorzystania ze swojego prawa⁸. W polskiej praktyce wyborczej najlepiej obrazowane wprowadzeniem alternatywnych procedur głosowania skierowanych do wyborców nie głosujących z przyczyn od nich

⁴ Zob. art. 10 § 1 ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 5.01. 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm., nazywanej dalej kodeksem wyborczym.

⁵ Por. uzasadnienie do wyroku z dnia 31.05.2004 r., sygn. K 15/04.

⁶ Por. uzasadnienie do wyroku z dnia 11.05. 2005 r., sygn. K 18/04.

⁷ Z uzasadnienia wyroku z dnia 11.05. 2005 r., sygn. K 18/04, korzystałam z: A. Frydrych, M. Sobczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń 2011, s. 161.

⁸ Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa..., s.v. powszechności wyborów zasada*.

niezawinionych (tzw. absencja przymusowa) i ewolucją podejścia do realizacji praw wyborców niepełnosprawnych, np. prawa do otrzymania informacji o wyborach⁹ – rozwój orzecznictwa ETPCz w kierunku „gwarancyjnym”.

Po drugie, ewolucję orzecznictwa sądów i trybunałów międzynarodowych, zwłaszcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z bardzo widocznym naciskiem na podnoszenie standardów ochronnych w zakresie praw wyborczych, w tym przede wszystkim zwiększanie efektywności prawa do głosowania połączone z zawężaniem granic swobody ustawodawcy, a nawet ustrojodawcy krajowego do tworzenia wyłączeń czy ograniczeń w tej mierze¹⁰.

Pozwala to wywieść wniosek, że w XXI wieku dużo większe przełożenie na kształtowanie i gwarantowanie prawa wybierania ma ujmowanie go w wymiarze „prawnoczłowieczym” – stawiającym je na pewnego rodzaju piedestale w ujęciu indywidualnym, nie tylko w odniesieniu do przyznania prawa, ale również jego zapewniania w praktyce.

W tak zarysowanym kontekście na gruncie rodzimego prawa wyborczego napotyka się wiele wyzwań i problemów. Były one już przedmiotem opracowań¹¹. W niniejszym artykule chciałabym skupić się na dwóch zagadnieniach. A mianowicie, w szerszym zakresie, na czynnym prawie wyborczym, a raczej jego braku, u osób ubezwłasnowolnionych, w węższym – wykonywania praw wyborczych więźniów. Różnica objętości wynika z ważkości pierwszego problemu dla współczesnego polskiego prawa wyborczego. Ze względu

⁹ Szerzej zob. J. Z b i e r a n e k, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013 oraz J. Z b i e r a n e k (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 8, Źródła. Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka nr 4.

¹⁰ Por. E. Ł ę t o w s k a, *O systemowej interpretacji i prawie wyborczym*, [w:] B. C u d o w s k i, J. I w u ł s k i (red.), *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa prof. Waleriana Sanetry*, Białystok 2013, s. 286–287.

¹¹ Zob. np. P. U z i ę b ł o, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, M. R u ł k a, *Treść konstytucyjnej zasady powszechności głosowania na początku XXI wieku*, [w:] S. B i e r n a t (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, Warszawa 2013, s. 279–289, http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Zagadnienia_nr_1_2012.pdf (odczyt 15.01.2016); K. K u r o w s k i, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 9; D. P u d z i a n o w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014; A. B o d n a r, D. P u d z i a n o w s k a, A. P ł o s z k a, M. W o l n y, *Wybrane problemy prawa do udziału w wyborach*, „Analizy i Ekspertyzy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka” 2015, nr 1, http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/02/hfpc_analiza_i_rekomendacje_12015.pdf (odczyt 20.12. 2016).

na ograniczoną objętość tekstu nie odniosę się do ważnego, z punktu widzenia tematu artykułu acz obszernego w niezbędnej analizie, postulatu przyznania praw wyborczych cudzoziemcom nie będącym obywatelami Unii Europejskiej oraz poszerzenia zakresu tychże praw i poprawienia warunków korzystania z już przysługujących dla obywateli UE niebędących Polakami¹².

OSOBY UBEZWŁASNOWOLNIONE

Zgodnie z art. 62 ust. 2 *Konstytucji RP* osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione nie mają prawa udziału w referendum oraz prawa wybierania. Ubezwłasnowolnienie to zasadniczo instytucja prawa cywilnego. Wyróżnić można ubezwłasnowolnienie całkowite i częściowe. Pierwsze może zostać orzeczone w odniesieniu do osoby powyżej 13 roku życia jeśli nie jest ona w stanie kierować swym postępowaniem wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii. Skutkuje ono pozbawieniem zdolności do czynności prawnych¹³. Ubezwłasnowolnienie częściowe, powodujące ograniczenie zdolności do czynności prawnych sąd orzeka w przypadkach gdy osoba wymaga zapewnienia jej pomocy przy prowadzeniu własnych spraw¹⁴. Sądem właściwym w sprawach o ubezwłasnowolnienie jest sąd okręgowy¹⁵. Podstawowym powodem stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia powinno być przede wszystkim dobro i ochrona interesów osoby ubezwłasnowolnianej, a także ochrona jej rodziny, zwłaszcza w kontekście majątkowym¹⁶.

Na gruncie prawa wyborczego ubezwłasnowolnienie uznawane jest za konkretno-indywidualne pozbawienie praw wyborczych ze względu na brak pełni władz umysłowych. W XX wieku traktowane było ono dość powszechnie jako

¹² Warto jednak już w tym miejscu odesłać do raportu: S. Łodzińska, D. Pudzińska, M. Szaranowicz-Kusz (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Warszawa 2014, http://www.iom.pl/sites/default/files/Documents/prawa_wyborcze_web.pdf.

¹³ Art. 12 i 13 ustawy z dnia 23.04.1964 r. – *Kodeks cywilny*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 121 z późn. zm.

¹⁴ Art. 15 i 16 kodeksu cywilnego.

¹⁵ Orzeka on w składzie trzech sędziów. Art. 544 ustawy z dnia 17.11.1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 101 z późn. zm. Szczegóły przeprowadzenia postępowania zostały unormowane w Rozdziale 2 *Ubezwłasnowolnienie*, Działu I, Tytułu II.

¹⁶ Zob. K. Zaradkiewicz, *Ubezwłasnowolnienie perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego*, [w:] D. Pudzińska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością...*, s. 200.

naturalne wyłączenie, a nie dyskryminujący cenzus wyborczy. Jak wskazuje Marcin Dąbrowski „reguła ta [cenzus ubezwłasnowolnienia – dopisek A.F.-D.] jest głęboko zakorzeniona w polskiej kulturze i tradycji prawnej oraz praktycznie od zawsze, z pewnymi modyfikacjami, występowała w obrocie prawnym. W nauce przyjęto, iż jest to norma zastana, jej *ratio legis* jest oczywiste i nie wymaga uzasadnienia. Podstawowym argumentem w tej materii jest twierdzenie, że jeżeli osoba nie posiada odpowiedniej sprawności intelektualnej do kierowania i zawiadywania własnymi sprawami oraz nie jest w stanie samodzielnie dokonywać czynności prawnych to tym bardziej nie jest w stanie rozpoznać się w sytuacji politycznej państwa i dokonać racjonalnego, logicznego aktu wyborczego”¹⁷.

Choć niekiedy wskazuje się, że w polskiej tradycji wnioskowanie o ubezwłasnowolnienie małżonka, brata lub siostry jest „ostateczną ostatecznością” i wiele osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nie jest pozbawianych praw cywilnych i jednocześnie wyborczych¹⁸, to z drugiej strony statystyki pokazują wzrost liczby orzeczeń o ubezwłasnowolnieniu całkowitym bądź częściowym. Obecnie osób ubezwłasnowolnionych jest w Polsce blisko 87 000¹⁹.

Współcześnie nie ulega wątpliwości, że na gruncie obecnie obowiązujących regulacji prawa głosowania w zestawieniu z obowiązującym Polskę prawem międzynarodowym, a dokładnie Europejską konwencją praw człowieka²⁰ oraz ratyfikowaną w dniu 6 września 2012 roku Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych²¹, instytucja ubezwłasnowolnienia i wynikające z niej

¹⁷ Tak M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 267–268.

¹⁸ Niechęć i złe skojarzenia z instytucją może potwierdzać m.in. liczba tworzonych obwodów odrębnych w domach pomocy społecznej czy w szpitalach przeznaczonych dla osób chorych psychicznie. W wyborach do Sejmu i do Senatu w 2015 r. było ich 606. Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 146.

¹⁹ Według stanu na dzień 31.12.2013 r. liczba osób ubezwłasnowolnionych całkowicie wyniosła 65 981, natomiast liczba osób ubezwłasnowolnionych częściowo – 11 658. Co daje łącznie 77 639. Podaję za: Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta RP w sprawie praw osób ubezwłasnowolnionych z dnia 7.10.2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezydenta_RP_ws_praw_osob_ubezwlasnowolnionych.pdf (odczyt 20.01.2016). Zaś na koniec 2015 r. było to odpowiednio: 74,5 tys. i 12,4 tys. Co daje łącznie 86,9 tys. Por. Z. Bartuś, *87 tys. ubezwłasnowolnionych. Lawinowo przybywa wniosków o pozbawienie praw babć i dziadków*, <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/9353281,87-tys-ubezwlasnowolnionych-lawinowo-przybywa-wnioskow-o-pozbawienie-praw-babc-i-dziadkow,id,t.html> (odczyt 20.01.2016).

²⁰ Sporządzona w Rzymie dn. 4.11.1950 r. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.

²¹ Dz. U. 2012, poz. 1169.

pozbawienie praw wyborczych nie wytrzymuje krytyki²². Pośrednio potwierdził to Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 20 maja 2010 roku, w sprawie *Alajos Kiss vs Węgry*²³, uznając automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania za niezgodne z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka. Automatyzm przyjętych w kodeksie cywilnym rozwiązań i brak oceny indywidualnej zdolności podjęcia racjonalnej i świadomej decyzji wyborczej przez osobę, w stosunku do której wnioskuje się o ubezwłasnowolnienie podczas prowadzonego postępowania narażają Polskę na podobne skargi ze strony obywateli pozbawionych prawa głosu. Wprawdzie w roku 2012 przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego powołany został Zespół ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie, a efektem jego prac stał się projekt, w którym przewidywano usunięcie instytucji ubezwłasnowolnienia z kodeksu cywilnego²⁴, jednak efekty jego prac do dziś nie zostały wprowadzone w życie i nie zaowocowały nowelizacją obowiązującej regulacji²⁵. W założeniach zakładano kładzenie nacisku na trzy podstawowe wartości: dobro osoby korzystającej z ochrony, ochronę zaufania osób trzecich oraz subsydiarność instytucji ochronnych. Jak wskazano w projekcie, nowelizacja miała „przyjąć zasadę pełnej zdolności do

²² Tak również K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzurą wyborczą?*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Warszawa 2014, s. 36; E. Łętowska, *O systemowej interpretacji...*, s. 286; K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 154, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wolnosci_i_prawa_srodki_5.pdf (odczyt 15.01.2016).

²³ Wyrok z dnia 20.05.2010 r. w sprawie *Alajos Kiss vs Węgry*, skarga numer 38832/06, <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-98800&filename=001-98800.pdf&TID=nlznbgtpxd> (odczyt 20.12.2015). Zob. także A. Boddar, *Zmiana Konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCZ. Glosa do wyroku w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 38832/06, wyrok z 20 maja 2010 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 10; M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 12.

²⁴ O działalności zespołu i działaniach poprzedzających jego powstanie zob. więcej w M. Szeroczyńska, *Mozolna droga ku likwidacji instytucji ubezwłasnowolnienia*, [w:] D. Pudziałowska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnościami...*, s. 164–189.

²⁵ Projekt ma obecnie status archiwalnego (<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/208000>). Warto jednak wspomnieć o dwóch wystąpieniach RPO nawołujących do podjęcia inicjatywy ustawodawczej: 1) skierowanym do Prezesa Rady Ministrów z dn. 15.04.2014 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-g%C5%82osowania-os%C3%B3b-ubezw%C5%82asnowolnionych-u-premiera-art-29-%E2%80%93-udzia%C5%82-w-%C5%BCyciu-politycznym>) 2) skierowanym do Prezydenta RP z dnia 7.10.2015 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-prezydenta-rp-ws-praw-wyborczych-osob-ubezwlasnowolnionych>), ponowionym w dniu 18.02.2016 r. (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-prezydenta-rp-ws-praw-wyborczych-osob-ubezwlasnowolnionych-1>).

czynności prawnych osoby dorosłej i, jako wyjątki od niej, ograniczenia możliwości korzystania z tej zdolności, gdy jest to konieczne za względu na stan osoby dotkniętej niepełnosprawnością. Zakres tych ograniczeń ma być jednak ustalony w sposób indywidualny, z uwzględnieniem sytuacji konkretnej osoby²⁶. Wiązałoby się to oczywiście z koniecznością wprowadzenia zmian w kodeksie wyborczym. Pozwalałoby to również nadal utrzymać „cenzus” zdolności umysłowej ważny z punktu widzenia zarówno interesu ogólnonarodowego, jak i również dobra osoby korzystającej z ochrony.

Przygotowując się do podjęcia decyzji co z przysłowiowym fantem zrobić warto mieć na uwadze również przepisy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, zwłaszcza jej art. 29, który stanowi:

Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do:

- (a) zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, między innymi poprzez:
 - (I) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania,
 - (II) ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendum publicznych bez zastraszania, a także do kandydowania w wyborach, efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe,
 - (III) gwarancje swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy i, w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalanie osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby [...].

Nawet kontrowersyjne i jak się zdaje niedopuszczalne zastrzeżenie do treści art. 12 KPON uznające ubezwłasnowolnienie za środek możliwy do stosowania zgodnie z wewnętrznymi regulacjami w myśl tegoż artykułu, a zwłaszcza jego czwartego ustępu²⁷, zdaje się nie zmieniać obowiązków wynikających z art. 29.

²⁶ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny*, ustawy – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego*, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, s. 12, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/208000/208041/208042/dokument152071.pdf> (odczyt 20.12.2015).

²⁷ Na temat kontrowersyjności zgłoszonego zastrzeżenia i niepoprawności tłumaczenia tekstu samej Konwencji zob. A. B ł a s z c z a k, *Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*, [w:] D. P u d z i a n o w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnościami...*, s. 30–35.

Uszczegółowienie ich zakresu oraz wskazówki jak je realizować odnajdujemy w opiniach Komitetu ds. Osób z Niepełnosprawnościami. Jak dotąd w rekomendacjach kierowanych do wielu państw np. Tunezji²⁸, Hiszpanii²⁹, Azerbejdżanu³⁰, Turkmenistanu³¹, Danii³², Republiki Czeskiej³³, Ukrainy³⁴, Niemiec³⁵, Węgier³⁶ czy Unii Europejskiej³⁷ podkreślone zostało, że konieczne jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym na równi z innymi dostępu do prawa głosowania, jak i kandydowania niezależnie od tego czy zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych, znajdują się pod opieką lub przebywają w specjalnym zakładzie. Państwa powinny jak najszybciej i najpełniej stosować się do tych zaleceń, bo zgodnie z interpretacją art. 29 poczynioną przez Komitet w opinii w sprawie indywidualnej³⁸ „nie jest przewidziane żadne uzasadnione ograniczenie lub odstępstwo dla jakiegokolwiek grupy osób z niepełno-

²⁸ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Tunisia, 13 May 2011, CRPD/C/TUN/CO/1, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx (odczyt 20.12.2015).

²⁹ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Spain, 19 October 2011, CRPD/C/ESP/CO/1, tamże.

³⁰ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Azerbaijan, 12 May 2014, CRPD/C/AZE/CO/1 tamże.

³¹ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Turkmenistan, 13 May 2015, CRPD/C/TKM/CO/1, tamże.

³² Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Denmark, 30 October 2014, CRPD/C/DNK/CO/1, tamże.

³³ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Czech Republic, 15 May 2015, CRPD/C/CZE/CO/1, tamże.

³⁴ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Ukraine, 2 October 2015, CRPD/C/UKR/CO/1, tamże.

³⁵ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Germany, 13 May 2015, CRPD/C/DEU/CO/1, tamże. Zob. także K. B r a u n, „*Nothing about us without us*”: *the legal disenfranchisement of voters with disabilities in Germany and its compliance with international human rights standards on disabilities*, „*American University International Law Review*” 2015, 30 (2), s. 315–346.

³⁶ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Hungary, 22 October 2012, CRPD/C/HUN/CO/1, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx (odczyt 20.12.2015).

³⁷ Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, European 2 October 2015, CRPD/C/EU/CO/1, tamże.

³⁸ Opinia Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami z dnia 16.10.2013 r. w sprawie *Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk i János Szabó vs Węgry* CRPD/C/10/D/4/2011, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en (odczyt 20.12.2015). Szerzej zob. A. B o d n a r, *Międzynarodowe standardy praw człowieka a prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi*, [w:] D. P u d z i a n o w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnościami...*, s. 250–252.

sprawnościami. Stąd też wyłączenie prawa głosu na postawie postrzeganej lub rzeczywistej psychicznej lub intelektualnej niepełnosprawności, w tym ograniczenie na podstawie zindywidualizowanej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 KPON³⁹ a wyłączenia nie mogą być uznane za usprawiedliwione względami publicznymi czy integralnością systemu politycznego³⁹.

W wspomnianej wyżej opinii w sprawie Zsolt Bujdoso i inni przeciwko Węgrom Komitet jasno wskazał jakimi środkami państwa powinny zapewniać osobom z niepełnosprawnością możliwość oddania głosu świadomego (*competent vote*). Przede wszystkim odpowiednio dopasowane do potrzeb powinny być przepisy dotyczące głosowania a jego procedury muszą być „odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i stosowania”, a tam gdzie jest to niezbędne, pozwalające osobom z niepełnosprawnościami uzyskać pomoc przy głosowaniu na ich prośbę⁴⁰. Jako przykłady konkretnych zaleceń można wskazać np.: przygotowywanie i udostępnianie materiałów wyborczych – informacji wyborczych, jak i materiałów kampanijnych w dostępnych formatach oraz rozpowszechnianie ich za pośrednictwem mass mediów z odpowiednim wyprzedzeniem co ma zachęcać do udziału w głosowaniu, konsultowanie rozwiązań nakierowanych na pomoc przy głosowaniu w ścisłym porozumieniu z organizacjami zrzeszającymi osoby z niepełnosprawnościami tak by rzeczywiście spełniały one ich potrzeby, szkolenie asystentów w lokalach wyborczych do udzielania adekwatnej pomocy⁴¹. Niezwykle ważne jest także, by informacje czy materiały były przygotowywane w języku przystępnym (także w języku migo-

³⁹ A. B o d n a r, *Międzynarodowe standardy praw człowieka...*, s. 251. Zob. także pkt. 3. Zalecenia CM/Rec (2011)14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym; [http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec\(2011\)14.pdf](http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec(2011)14.pdf) (odczyt 15.01.2016), z którego wynika, że „Wszystkie osoby niepełnosprawne, bez względu na to, czy ich niepełnosprawność jest fizyczna, sensoryczna, intelektualna czy umysłowa, czy też cierpią na chorobę przewlekłą, mają prawo do oddania głosu na takiej samej zasadzie jak inni obywatele i nie wolno pozbawiać ich tego prawa przy użyciu żadnego prawa ograniczającego ich zdolność prawną, na mocy jakichkolwiek decyzji sądowych lub innych, czy też poprzez inne działania z powodu ich niepełnosprawności, funkcjonowania poznawczego lub zdolności percepcji”.

⁴⁰ „[...] the State party is required to adapt its voting procedures, by ensuring that they are “appropriate, accessible and easy to understand and use”, and, where necessary, allowing persons with disabilities, upon their request, assistance in voting”. Tak opinia przywołana w punkcie 9.6 Zaleceń [...] Komitetu Ministrów... cyt. w przyp. 39.

⁴¹ Por. Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Sweden, 12 May 2014, CRPD/C/SWE/CO/1, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx (odczyt 20.12.2015 r.) oraz Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Austria, 30 September 2013, CRPD/C/AUT/CO/1, tamże.

wym, alfabcie Braille’a, w wersji dźwiękowej, elektronicznej) i prostym, najlepiej z użyciem ilustracji, oraz by odpowiednio przeszkoleni byli członkowie komisji wyborczych najniższego szczebla pod kątem wyjaśniania sposobu głosowania osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną⁴². Podkreślenia wymaga również kwestia zapewnienia możliwości wyboru osoby udzielającej pomocy przy głosowaniu przez osobę z niepełnosprawnością. Przy czym pomoc oznaczać ma „pomaganie osobie niepełnosprawnej przy wyrażaniu jej decyzji, a nie podejmowanie decyzji zamiast niej”⁴³. Jest to niezwykle istotne zarówno pod względem gwarantowania równych praw w kontekście czuwania nad swobodą wyboru wyborcy, jak i równością formalną prawa wyborczego.

Jak więc należałoby zmienić obowiązujący stan prawny by pozbyć się problemu? Możliwe są dwa wyjścia. Po pierwsze usunąć z polskiego porządku prawnego ubezwłasnowolnienie, co wiązałoby się z zmianą *Konstytucji RP*, i tym samym zlikwidować „cenzus” zdolności umysłowej⁴⁴. Po drugie przyjąć model indywidualnej oceny zdolności do podjęcia świadomej decyzji wyborczej w postępowaniu sądowym⁴⁵. Wydaje się, że tylko pierwsze rozwiązanie zgodne jest zarówno z EKPCz, jak i KPON. Jednak drugie – pozostawiając wyłączenie możliwości głosowania osób, które obiektywnie nie są w stanie podjąć świadomej decyzji wyborczej i wyrazić co do niej swojej woli – można stosować zarówno obok postępowania o ubezwłasnowolnienie, jak również w przypadku braku tej instytucji w ramach np. proponowanego przez Zespół ds. zdolności do czynności prawnych osób niepełnosprawnych psychicznie

⁴² Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prawo osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo do udziału w życiu politycznym. Październik 2010, pkt. 3. Korzystam z roboczego tłumaczenia na język polski przedrukowanego w: D. P u d z i a n o w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną...*, s. 384–385. Zob. również Plan działania Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015. Rec (2006) 5 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 3.1.3; <http://www.pfon.org/dokumenty-i-publicacje/dokumenty-miedzynarodowe/141-plan-dzialan-rady-europy-w-celu-promocji-praw-osob-niepelnosprawnych> (odczyt 15.01.2016). Zalecenie CM/Rec (2011)14, pkt. 2.3., 2.4 i 5.

⁴³ Patrz pkt 4 Zalecenia CM/Rec (2011)14.

⁴⁴ Zob. A. B o d n a r, *Międzynarodowe standardy...*, s. 263–264.

⁴⁵ Por. K. S k o t n i c k i, *Czy ubezwłasnowolnienie...*, s. 36; M. R u l k a, *Treść konstytucyjnej zasady...*, s. 285, A. R a k o w s k a - T r e l a, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza*, [w:] D. P u d z i a n o w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością...*, s. 280–281, K. K u r o w s k i, *Wolności i prawa człowieka...*, s. 155; M. D ą b r o w s k i, *Ubezwłasnowolnienie częściowe...*, s. 278.

postępowania o sprawie ustanowienia opiekuna. Wyłączenie to mogłoby przyjąć nazwę pozbawienia praw wyborczych⁴⁶.

Sprawa indywidualnych predyspozycji do rozstrzygania spraw publicznych i ich predyspozycji jest w tej mierze kluczowa. Jeśli uznamy, że każdy dorosły niezależnie od stanu umysłu ma prawo decydować, to *de facto* absolutyzujemy zasadę powszechności wyborów i nadajemy jej charakter nadrzędny w stosunku do innych zasad, w tym wolności wyborów. W ten sposób otwieramy drzwi likwidacji pozostałych cenzusów wyborczych co np. doprowadzić nas może do uznania wyłączenia głosowania niepełnoletnich za dyskryminację. Przyznanie nieograniczonego prawa głosu osobom z niepełnosprawnościami intelektualnymi i psychicznymi może ponadto osłabić ochronę interesu samej osoby z niepełnosprawnością – narażając ją na ryzyko zmuszenia jej do głosowania w sposób zgodny z wolą innej osoby, a nie własną, zwłaszcza jeśli przebywa w zakładzie leczniczym lub w przypadkach wymuszenia przez opiekuna udzielenia mu pełnomocnictwa do głosowania – co narusza nie tylko standard wolnych i równych wyborów, ale podważa również ich uczciwość i może prowadzić do deformacji wyniku. Podane przypadki są oczywiście skrajnymi, jednak prowadzą do konstatacji, że tylko w sytuacji gdy istnieje możliwość zagwarantowania wyrażenia samodzielnie powziętej woli można mówić o rzeczywistym zapewnieniu realizacji prawa głosu osób z niepełnosprawnościami na równi z innymi.

Dlatego bezpieczniejszym, w mojej opinii, rozwiązaniem, biorąc pod uwagę polskie realia wyborcze, jest obranie drugiej drogi przy jednoczesnym nieustannym podnoszeniu standardów realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami. Wydaje się, że najistotniejszymi kwestiami przy ocenie indywidualnego stanu jest zbadanie świadomości kierowania swoim postępowaniem, zarówno pod względem podjęcia decyzji wyborczej, jak i wykluczenia możliwości wykorzystania przez inną osobę – choćby opiekuna do głosowania zgodnie z jej oczekiwaniami. Kolejnym aspektem, który należałoby brać pod uwagę jest ocena, czy niemożliwe jest podjęcie jakichkolwiek środków, których zastosowanie uczyniłoby wybory dostępnymi dla osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną⁴⁷. Jak jednak miałyby ją oceniać składy orzekające? Według obo-

⁴⁶ W takim ujęciu usunięcie instytucji ubezwłasnowolnienia spowodowałby konieczność, oprócz zmian na poziomie ustawowym, wykreślenia tego słowa z art. 62 ust. 2 *Konstytucji RP*. Zob. propozycja zgłoszona przez A. Bodnara podaję za R. Chruśniak, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne*, [w:] D. Pudziało w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością...*, s. 234.

⁴⁷ Por. R. Rybski, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi w raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2010 r. – wnioski dla Polski*, [w:] D. Pudziało w s k a (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością...*, s. 320.

wiązujących przepisów prawa i praktykę wyborczą, a nie nierealizowanych założeń i wytycznych⁴⁸. Co do ustalenia indywidualnej zdolności do podejmowania decyzji wyborczych pomocny mógłby się okazać test karty wyborczej. Wykorzystanie materiałów wyborczych podczas badania/rozmowy mające ocenić świadomość wyborczą wydaje się bardzo wskazane. Ze względu na brak elementów obrazkowych na polskich kartach do głosowania przydatne byłyby również materiały kampanijne poszczególnych komitetów wyborczych. Oczywiście umiejętność oddania ważnego głosu oceniania być powinna z uwzględnieniem ograniczeń płynących z niepełnosprawności i zastosowaniem niezbędnych, adekwatnych wyjaśnień ze strony „badającego”. Test taki pozwalałby również sprawdzić bardzo ważną kwestię a mianowicie – podatność osoby na wpływ ze strony ewentualnego pomocnika, jak również samodzielność w jego doborze.

OSOBY ODBYWAJĄCE KARĘ POZBAWIENIA WOLNOŚCI

Odróżnić od siebie należy sytuację pozbawienia praw publicznych od udziału w głosowaniu osób odbywających karę pozbawienia wolności. Polska regulacja nie przewiduje bowiem obligatoryjności pozbawiania m.in. czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej więźniów⁴⁹. Na mocy obowiązującego kodeksu karnego sąd może zastosować środek karny pozbawienia praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie⁵⁰. Jeśli jednak środek taki nie został powzięty, a osadzonego uznajemy za godnego moralnie do uczestnictwa w sprawowaniu władzy zwierzchniej należy mu zapewnić możliwość skorzystania z przysługującego prawa.

Jednocześnie przepisy prawa międzynarodowego nie pozbawiają państw możliwości ograniczenia powszechności prawa wyborczego, o ile ograniczenia

⁴⁸ Na konieczność podejmowania w tej mierze działań o charakterze pozytywnym zwraca uwagę R. R y b s k i, tamże, s. 322–323.

⁴⁹ W przeciwieństwie np. do Wielkiej Brytanii, co regularnie spotyka się z „krytyką” ze strony ETPCz; zob. np. *Hirst vs Wielka Brytania* (skarga nr 74025/01), *Greens i M.T. vs Wielka Brytania* (skargi nr 60041/08 i 60054/08), *McHugh i inni vs Wielka Brytania* (skarga nr 51987/08 rozpatrzona łącznie z 1014 innymi). O wątpliwościach co do „łagodności” regulacji zobacz: K. S k o t n i c k i, *Zasada powszechności...*, s. 137 i wskazana tam literatura.

⁵⁰ Art. 40 § 2 ustawy z dnia 6.06. 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.

te nie mają charakteru nieuzasadnionego, nie są dyskryminujące⁵¹ i nie zagrażają wolności wyborów opartych na tajnym głosowaniu⁵². Wiąże się z tym konieczność oddzielenia decyzji o wyroku skazującym od tej o pozbawieniu praw wyborczych, jak również stosowania tego pozbawienia w przypadku skazania za poważne przestępstwo⁵³, a więc niedopuszczenie, by decyzje takie miały charakter arbitralny i blankietowy⁵⁴. Jak słusznie wskazuje Marcin Rulka, polska regulacja wydaje się nie naruszać zasady wolnych wyborów ani zasady wyborów powszechnych⁵⁵.

Choć regulacja z kodeksu karnego czyni zadość „prawnoczłowieczym” standardom to jednak praktyczne aspekty udziału więźniów w głosowaniu w przypadku Polski budzą wątpliwości. Dobitym tego przykładem może być przypadek p. Iwańczuka z 1993 roku. Osadzonemu w areszcie we Wrocławiu odmówiono zgody na wzięcie udziału w głosowaniu, ponieważ odmówił rozebrania się i poddania szczegółowym oględzinom ciała⁵⁶. Zgodnie z Europejskimi Regulami Więziennymi z 2006 roku – „Władze więzienne zapewniają, by więźniowie mogli uczestniczyć w wyborach, referendach i innych aspektach życia publicznego, w taki sposób na jaki pozwalają przysługujące im prawa. Pamiętając o poszanowaniu jednej z reguł podstawowych stanowiącej, iż restrykcje nałożone na osoby pozbawione wolności powinny być ograniczone do koniecznego minimum i proporcjonalne do uzasadnionego celu, dla którego zostały nałożone”⁵⁷.

Pomimo upływu czasu i zwiększenia wymogów oraz nakładów na system penitencjarny problem nadal występuje. Na kwestie realizacji praw wyborczych

⁵¹ Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

⁵² Zob. art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz.

⁵³ Por. pkt. 1.1. lit. d Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych (CDL-AD (2002) 23 rev), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\) 023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002) 023rev-e) (odczyt 16.01.2016).

⁵⁴ Na podstawie orzeczenia *Hirst vs Wielka Brytania*. Por. także z orzeczeniem w sprawie *Scoppola vs Włochy* (skarga nr 126/05).

⁵⁵ Zob. M. Rulka, *Prawo do głosowania więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 69, s. 78 i 86.

⁵⁶ ETPCz w sprawie *Iwańczuk vs Polska* (skarga nr 25196/94) nie stwierdził naruszenia art. 3 Protokołu Dodatkowego, jednak uznał, że naruszono art. 3 EKPC. Zob. również: B. Gronowski, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie Iwańczuk przeciwko Polsce (dot. praktyki stosowania tymczasowego aresztowania)*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 2, s. 161–167; <http://www.pg.gov.pl/numer-2-1066/numer-2-990.html> (odczyt 21.12.2015).

⁵⁷ Por. pkt. 24.11 i 3 aneksu do Rekomendacja Rec (2006) 2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych z 11.01.2006 r.,: <http://www.cossw.pl/file/redir.php?id=5853> (odczyt 21.12.2015).

osadzonych zwraca uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Opierając się na licznych zgłaszanych mu sprawach ustalił on, że bariery w udziale w głosowaniu mają dwojaki charakter. Po pierwsze wynikają z niedostosowanego systemu wyborczego. Po drugie generuje je brak właściwej informacji o wyborach⁵⁸.

Na mocy obowiązujących przepisów kodeksu wyborczego w zakładach karnych, aresztach śledczych i oddziałach zewnętrznych takich zakładów tworzy się odrębne obwody głosowania, jeśli w dniu głosowania przebywa w nich co najmniej 15 wyborców. Wyjątkiem jest sytuacja, w której osoba kierująca daną jednostką złoży wniosek o nieorganizowanie głosowania i uznany on zostanie za uzasadniony⁵⁹. Powodami mogą być tu np.: względy bezpieczeństwa czy potrzeba utrzymania porządku. Gdy w wyborach samorządowych w przedmiotowej jednostce przebywa mniej niż 15 wyborców ujętych w rejestrze wyborców właściwych dla gminy, na terenie której położona jest ta jednostka co do zasady obwodu odrębnego się nie tworzy, jednak rada gminy może taki obwód utworzyć po zasięgnięciu opinii jej kierownika⁶⁰. W wyborach parlamentarnych 2015 roku w kraju utworzono łącznie 191 odrębnych obwodów głosowania, o trzy mniej niż w wyborach prezydenta RP z tego samego roku⁶¹. W wyborach prezydenckich łącznie udział wzięło 43 506 osadzonych z 76 815 uprawnionych, czyli frekwencja wyniosła 56,6%⁶².

Wspomniane wyżej niedostosowanie systemu wyborczego nie wynika więc z zasad tworzenia obwodów głosowania w jednostkach osadzenia. Związany jest on z regulacją dotyczącą tworzenia spisu wyborców w obwodach odrębnych. Zestawienie art. 29 § 1 z § 2 tegoż artykułu powoduje, że, dla przykładu, przebywający w zakładzie karnym w Bydgoszczy mieszkaniec gminy Białe Błota – ujęty w rejestrze wyborców w tejże gminie nie zostanie ujęty w spisie wyborców w obwodzie głosowania w zakładzie karnym jako uprawniony do udziału w wyborach do Rady Gminy miasta Bydgoszczy i prezydenta miasta Bydgoszczy. Będzie mógł jednak oddać głos w wyborach Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Pozbawiony będzie zatem możliwości głosowa-

⁵⁸ Zob. Pismo RPO z dnia 20.10.2015 r. skierowane do dyrektora Generalnej Służby Więziennej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-dgsw-ws-praw-wyborczych-osadzonych> (odczyt 21.12.2015)

⁵⁹ Art. 12 § 4 kodeksu wyborczego.

⁶⁰ Za art. 12 § 5 i 6 kodeksu wyborczego.

⁶¹ Oficjalne dane PKW, http://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/7_Statystyka (odczyt 12.01.2016).

⁶² [Db] *Komorowski zdobył „za kratkami” ponad 80 proc. głosów*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/glosowanie-za-kratami-wiezniowie-za-komorowskim,545473.html> (odczyt 12.01.2016).

nia w wyborach rady gminy, wójta i radnych powiatu⁶³. Osoba taka nie może pobrać zaświadczenia o prawie do głosowania, bo w wyborach samorządowych nie są one wydawane⁶⁴. Nie przysługuje jej również możliwość zagłosowania korespondencyjnego⁶⁵, ponieważ jest ono wyłączone w wyborach samorządowych⁶⁶, ponadto w pozostałych wyborach nie przeprowadza się go w obwodach odrębnych⁶⁷. Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie by osadzony w zakładzie o charakterze półotwartym lub otwartym skorzystał z przepustki i udał się do miejsca stałego zameldowania i zagłosował osobiście we właściwym obwodzie głosowania⁶⁸. Powinna mu ona zostać udzielona, o ile jego postawa w czasie odbywania kary uzasadnia przypuszczenie, że w czasie pobytu poza zakładem karnym będzie przestrzegał porządku prawnego oraz jeśli odbył co najmniej połowę tej części kary, po której mógłby być warunkowo przedterminowo zwolniony⁶⁹.

Zasadniczo nie powinien już występować problem pozbawienie prawa głosowania osadzonych, przeniesionych do innej jednostki w okresie między piątym dniem przed dniem głosowania a „przedwyborczą” sobotą⁷⁰. Zgodnie z § 6 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie spisu wyborców⁷¹ – „[...] w przypadku konieczności dopisania do spisu wyborców, o którym mowa w ust. 1, osób przybyłych do zakładu po sporządzeniu wykazu, ale nie później niż na 2 dni przed dniem wyborów, kierujący tym zakładem niezwłocznie przekazuje właściwemu urzędowi gminy dodatkowy wykaz tych wyborców. Oczywiście powinien on zostać uwzględniony przed dokonaniem wydruku spisów wyborców. Na wypadek zaś przybycia osadzonego do zakładu czy aresztu przed dniem głosowania i nieuwzględnienie go w spisie wyborców

⁶³ Z takim samym problemem spotka się pacjent szpitala, przebywający w nim w dniu głosowania.

⁶⁴ Art. 32 § 3 kodeksu wyborczego.

⁶⁵ Warto zaznaczyć, że w punkcie 5 Rezolucji (62) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy – Wyborcze, obywatelskie i socjalne prawa skazanych (przyjętej w dniu 1.02.1962 r.) czytamy „Jeżeli prawo przewiduje możliwość głosowania w wyborach bez konieczności osobistej obecności w miejscu głosowania, osoba pozbawiona wolności powinna mieć możliwość skorzystania z takiej formy”. Cyt. za: „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, nr 72–73, s. 196.

⁶⁶ Art. 53 a § 2 kodeksu wyborczego. Na zasadzie wyjątku z tej formy głosowania mogą skorzystać wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – art. 53 a § 3 kodeksu wyborczego.

⁶⁷ Na mocy art. 53 a § 4 kodeksu wyborczego.

⁶⁸ Zob. art. 91 pkt 7, art. 92 pkt 9, ustawy z dnia 06.06.1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*, Dz. U. nr 90, poz. 557.

⁶⁹ Art. 138 pkt. 8 i art. 139 kodeksu karnego wykonawczego.

⁷⁰ Na potrzebę zmian w kodeksie wyborczym z tym związaną wskazywali A. B o d n a r, D. P u d z i a n o w s k a, A. P l o s z k a, M. W o l n y, *Wybrane problemy prawa ...*, s. 6.

⁷¹ Rozporządzenie z dnia z dnia 29.12.2014 r., Dz. U. 2015, poz. 5.

właściwym i najprostszym środkiem wydaje się skorzystanie z dopisania do spisu wyborców przez członków obwodowej komisji wyborczej⁷².

Na gruncie tego problemu powstaje jednak pytanie o rzeczywisty charakter związków osadzonego z jego miejscem zamieszkania. Czy odbywanie kilkunastoletniej kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym o charakterze zamkniętym nie pozbawia *de facto* osadzonego związków z gminą, w której mieszkał przed pojmaniem? Czy nadal miejsce to pozostaje centrum jego życiowych interesów, choć ze względów oczywistych w nim nie przebywa? Jaki jest dostęp przez niego do informacji wydarzeniach z jego „małej ojczyzny”⁷³? Czy ma on możliwość rozeznania się w sprawach dla niej istotnych? Pamiętać przy tym należy, że według art. 16 ust. 1 Konstytucji RP wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Wydaje się, że więźniowie, zwłaszcza osadzeni na wiele lat, przebywający stale w zakładzie karnym zamieszkują gminę, w której położony jest ten zakład. Należałoby więc zastanowić się nad możliwością przyznania im prawa do złożenia wniosku o dopisanie do rejestru wyborców w gminie miejsca osadzenia. Wymagałoby to jednak uznania, że osadzenie w zakładzie spełnia wymóg stałego zamieszkiwania bądź zmiany kryterium oceny na stałe przebywanie czy też dodania do art. 19 kodeksu wyborczego § 2a o treści – „Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do wyborcy odbywającego karę pozbawienia wolności, przebywającego stale na obszarze gminy”⁷⁴. Rozwiązanie takie może doprowadzić do sytuacji w której, liczba wyborców osadzonych stanowić będzie znaczną lub nawet przeważającą część uprawnionych z danego okręgu wyborczego w wyborach radnego, tym samym uzyskując decydujący wpływ na wynik wyborów. Co w połączeniu w zwiększoną podatnością na manipulacje wyborcze i ograniczeniami w prowadzeniu kampanii wyborczych na terenie takich jednostek wydaje się zbyt dużym ryzykiem z punktu widzenia transparentności procedury wyborczej⁷⁵.

⁷² Według art. 51 § 4 kodeksu wyborczego.

⁷³ Dostęp do informacji potrzebnych do świadomego podjęcia decyzji wyborczej powinien być zapewniany przez umożliwienie korzystania z radia, telewizji, książek, prasy i materiałów wyborczych. Zob. art. 102 pkt 6 kodeksu karnego wykonawczego.

⁷⁴ Por. art. 19 i 20 kodeksu wyborczego.

⁷⁵ Ostatnio media informowały np. o nieprawidłowościach w prowadzeniu kampanii i możliwości popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom w więzieniu w Chmielowie koło Tarnobrzega. Zob. M. Gąsior, *Powborczy skandal w więzieniu. Ktoś przekupił więźniów kawą i papierosami, by głosowali na kandydata PiS?*, <http://natemat.pl/106085.powborczy-skandal-w-wiezieniu-ktos-przekupil-wiezniow-kawa-i-papierosami-by-glosowali-na-kandydata-pis> (odczyt 12.01.2016 r.).

ZAKOŃCZENIE

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że czynne prawo wyborcze jako podmiotowe prawo polityczne nie ma charakteru nieograniczonego. Jednak jego posiadanie jest zasadą, a brak wyjątkiem. Wyjątki, jeśli są w prawie krajowym ustanawiane, czynią zadość „prawnoczłowieczym” wymaganiom, o tyle o ile nie są dyskryminujące i co do zasady mają charakter konkretno-indywidualny, potwierdzony prawomocnym orzeczeniem sądu. Bardzo istotne jest nie tylko samo przyznanie uprawnienia, ale przede wszystkim sposób jego gwarantowania w prawie i praktyce wyborczej, gdyż bez możliwości skorzystania z niego samo uprawnienie staje się iluzoryczne.

BIBLIOGRAFIA

- Bartuś Z., *87 tys. ubezwłasnowolnionych. Lawinowo przybywa wniosków o pozbawienie praw babć i dziadków*; <http://www.dziennikpolski24.pl/arttykul/9353281,87-tys-ubezwlasno-wolnionych-lawinowo-przybywa-wnioskow-o-pozbawienie-praw-babc-i-dziadkow.id,t.html>.
- Bodnar A., Pudzianowska D., Płoszka A., Wolny M., *Wybrane problemy prawa do udziału w wyborach*, „Analizy i Ekspertyzy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka” 2015, nr 1.
- Bodnar A., *Zmiana Konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCZ. Glosa do wyroku w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 38832/06, wyrok z 20 maja 2010 r.)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2010 nr 10.
- Braun K., „*Nothing about us without us*”: *the legal disenfranchisement of voters with disabilities in Germany and its compliance with international human rights standards on disabilities*, „American University International Law Review” 2015, 30 (2).
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Tunisia, 13 May 2011, CRPD/C/TUN/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Spain, 19 October 2011, CRPD/C/ESP/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Hungary, 22 October 2012, CRPD/C/HUN/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Austria, 30 September 2013, CRPD/C/AUT/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Azerbaijan, 12 May 2014, CRPD/C/AZE/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Sweden, 12 May 2014, CRPD/C/SWE/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Denmark, 30 October 2014, CRPD/C/DNK/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Germany, 13 May 2015, CRPD/C/DEU/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Turkmenistan, 13 May 2015, CRPD/C/TKM/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Czech Republic, 15 May 2015, CRPD/C/CZE/CO/1.

- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Ukraine, 2 October 2015, CRPD/C/UKR/CO/1.
- Concluding observation of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, European Union, 2 October 2015, CRPD/C/EU/CO/1.
- Dąbrowski M., *Ubezważnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3,
- [Db] Komorowski zdobył „za kratkami” ponad 80 proc. głosów, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/glosowanie-za-kratami-wiezniowie-za-komorowskim,545473.html>.
- Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dn. 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.
- Gąsior M., *Powyborczy skandal w więzieniu. Ktoś przekupił więźniów kawą i papierosami, by głosowali na kandydata PiS?*, <http://natemat.pl/106085,pywyborczy-skandal-w-wiezniu-ktos-przekupil-wiezniow-kawa-i-papierosami-by-glosowali-na-kandydata-pis>.
- Gronowska B., *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie Iwańczuk przeciwko Polsce (dot. praktyki stosowania tymczasowego aresztowania)*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 2.
- Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką) na 51. i 52. sesji plenarnej, a 23 maja 2003 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (CDL-AD (2002) 23 rev).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja ONZ z dnia 13 grudnia 2006 roku o prawach osób niepełnosprawnych, Dz. U. 2012, poz. 1169.
- Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *O systemowej interpretacji i prawie wyborczym*, [w:] B. Cudowski, J. Iwulski (red.), *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa prof. Waleriana Sanetry*, Białystok 2013.
- Łodziński S., Pudziańska D., Szaranowicz-Kusz M. (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Warszawa 2014.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.
- Opinia Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami z dnia 16.10.2013 r. w sprawie Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk i János Szabó vs Węgry CRPD/C/10/D/4/2011.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Generalnej Służby Więziennej w sprawie praw wyborczych osadzonych z dnia 20.10.2015 r.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych z dnia 15.04.2014 r.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta RP w sprawie praw osób ubezwłasnowolnionych z dnia 7.10.2015 r.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta RP w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych z dnia 18.02.2016 r.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/208000/208041/208042/dokument152071.pdf>.

- Protokół Dodatkowy nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. 1995, nr 36, poz. 175.
- P u d z i a n o w s k a D. (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014.
- Rekomendacja Rec (2006) 5 Komitetu Ministrów Rady Europy – Plan działania Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015 z dnia 5 kwietnia 2006 r.
- Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych z dnia 11 stycznia 2006 r.
- Rekomendacja Rec (2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym z dnia 16 listopada 2011 r.
- Rezolucja (62) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy – Wyborcze, obywatelskie i socjalne prawa skazanych z dnia 1 lutego 1962 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców, Dz. U. 2015, poz. 5.
- R u l k a M., *Głosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 12.
- R u l k a M., *Prawo do głosowania więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 69.
- R u l k a M., *Treść konstytucyjnej zasady powszechności głosowania na początku XXI wieku*, [w:] S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, Warszawa 2013.
- S k o t n i c k i K., *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Warszawa 2014.
- S k o t n i c k i K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- S o k a ł a A., M i c h a ł a k B., U z i ę b ł o P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 121 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, Dz. U. nr 90, poz. 557.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.
- U z i ę b ł o P., *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014.
- Wyrok ETPC z dnia 10 lutego 2015 r. McHugh i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga nr 51987/08 rozpatrzona łącznie z 1014 innymi).
- Wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2001 r. Iwańczuk vs Polska (skarga nr 25196/94).
- Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie Alajos Kiss vs Węgry (skarga numer 38832/06).
- Wyrok ETPC z dnia 22 maja 2012 r. Scoppola vs Włochy (skarga nr 126/05).
- Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2010 r. Greens i M.T. vs Wielka Brytania (skargi nr 60041/08 i 60054/08).
- Wyrok ETPC z dnia 6 października 2005 r. Hirst vs Wielka Brytania (skarga nr 74025/01).
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.
- Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.

- Z b i e r a n e k J. (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 8, Źródła. Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka nr 4.
- Z b i e r a n e k J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-98800&filename=001-98800.pdf&TID=nlznbgtpxd>
- <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/208000/208041/208042/dokument152071.pdf>
- <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/208000>
- <http://natemat.pl/106085.powyborczy-skandal-w-wiezieniu-ktos-przekupil-wiezniow-kawa-i-papierosami-by-glosowali-na-kandydata-pis>
- [http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty/miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec\(2011\)14.pdf](http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty/miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec(2011)14.pdf)
- http://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/7_Statystyka
- http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/10/D/4/2011&Lang=en
- http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx
- http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Zagadnienia_nr_1_2012.pdf
- <http://www.cossw.pl/file/redir.php?id=5853>
- <http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/9353281,87-tys-ubezwasnowolnionych-lawinowo-przybywa-wnioskow-o-pozbawienie-praw-babc-i-dziadkow.id,t.html>
- http://www.iom.pl/sites/default/files/Documents/prawa_wyborcze_web.pdf
- <http://www.pfon.org/dokumenty-i-publikacje/dokumenty-miedzynarodowe/141-plan-dzialan-rady-europy-w-celu-promocji-praw-osob-niepelnosprawnych>
- <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/glosowanie-za-kratami-wiezniowie-za-komorowskim,545473.html>
- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-dgsw-ws-praw-wyborczych-osadzonych>
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-prezydenta-rp-ws-praw-wyborczych-osob-ubezwasnowolnionych>
- <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-g%C5%82osowania-os%C3%B3b-ubezwasnowolnionych-u-premiera-art-29-%E2%80%93-udzia%C5%82-w-%C5%BCyciu-politycznym>
- https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezydenta_RP_ws_prav_osob_ubezwasnowolnionych.pdf
- https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wolnosci_i_prawa_srodki_5.pdf
- <http://www.pg.gov.pl/numer-2-1066/numer-2-990.html>
- http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/02/hfpc_analzy_i_rekomendacje_12015.pdf

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu czynnego prawa wyborczego jako podstawowego prawa politycznego przysługującego w oparciu o przepisy i standardy prawa międzynarodowego. Spojrzenie „prawnoczłowiecze” na prawo do głosowania przedstawione zostało w oparciu o dwa zagadnienia, ukazujące niewłaściwe wywiązywanie się Polski z ciężących na niej zobowiązań międzynarodowych. Pierwsze – kwestia pozbawienia prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych – to problem najbardziej palący dla rodzimego ustawodawcy i ustrojodawcy. Drugie – zapewnienie prawa głosu osobom odbywającym karę pozbawienia wolności – ma wymiar bardziej praktyczny. Nie można bowiem poprzestać na nadaniu jednostce prawa udziału w głosowaniu w przepisach prawa np. rangi konstytucyjnej, ale należy przede wszystkim obudować je niezbędnymi gwarancjami korzystania z niego przez wszystkich uprawnionych. To bowiem nadaje mu w pełni realny „prawnoczłowieczy” wymiar.

Słowa kluczowe: czynne prawo wyborcze, pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, prawa wyborcze więźniów, prawa człowieka, głosowanie, kodeks wyborczy.

HUMAN RIGHT DIMENSION OF THE RIGHT TO VOTE (summary)

The article discusses the issue of the right to vote as a basic political right expressed in rules and standards of international law. Right to vote as a crucial human right has been presented based on two examples, showing lack of or problematic compliance of Polish electoral law with international human rights law. As first is analyzed the question of disenfranchisement of persons being incapacitated – this is the most important dilemma for the domestic legislator. The second – implementation of the voting rights of persons held imprisonment – is more practical. For it is not enough to grant voting rights in the legal acts eg. in the constitution. It is essential to build the necessary guarantees, which allows to use it by all eligible voters. Only then we can say that right to cast a vote has an actual “human right” dimension.

Keywords: right to vote, disenfranchisement of persons being incapacitated, prisoners voting rights, human rights, voting, electoral code.

Bartłomiej Michalak*

TERYTORYALNY ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W WYBORACH PROPORCJONALNYCH W POLSCE A WYBORY SAMORZĄDOWE 2014 ROKU

Zjawisko głosów nieważnych wzbudza w Polsce od pewnego czasu wzmożone zainteresowanie zarówno polityków, badaczy, a od wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku również szerokiej opinii publicznej. Duża liczba głosów nieważnych oddanych podczas tej elekcji, w połączeniu z awarią systemu informatycznego Państwowej Komisji Wyborczej, spowodowały radykalny spadek zaufania Polaków do organów i procedur wyborczych. W reprezentatywnym badaniu przeprowadzonym przez CBOS w grudniu 2014 roku¹, 22% dorosłych Polaków uznało podane przez PKW oficjalne wyniki wyborów za niewiarygodne. Większość osób z tej grupy (52%) była zdania, że w trakcie wyborów doszło do różnych uchybień i nieprawidłowości, co mogło zniekształcić ich wyniki. O fałszowaniu rezultatów wyborów przekonanych było 35% osób podważających oficjalne dane. W rezultacie zjawisko dużej, zdaniem wielu, zaskakującej liczby głosów nieważnych, stało się jednym z istotniejszych problemów oceny funkcjonowania polskiej demokracji wyborczej i legitymizacji wybranych w 2014 roku organów samorządowych.

* Dr hab., Katedra Teorii Polityki, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i współpracownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji, ekspert Fundacji im. Stefana Batorego; e-mail: Bartlomiej.Michalak@umk.pl.

¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (295) przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganymi komputerowo (CAPI) w dniach 4–11 grudnia 2014 roku na liczącej 936 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Zob. B. Rogulska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, „Komunikat z badań CBOS” 2014, nr 174.

CEL I ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADANIA

Celem autora artykułu będzie analiza przestrzennego rozkładu głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych do organów centralnych (to znaczy takich, w których głosuje się w systemie list) w latach 2001–2014, a więc już po dostosowaniu struktury okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych do nowego podziału administracyjnego państwa². W badaniu uwzględnione zostaną zatem tylko elekcje posłów do Sejmu RP oraz do Parlamentu Europejskiego³. Główny problem badawczy ogniskuje się na pytaniu czy można zidentyfikować regiony, w których skala głosów nieważnych oddawanych w kolejnych elekcjach parlamentarnych znacząco odbiega od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych oraz jak duże jest to odstępstwo? Inaczej rzecz ujmując: czy istnieją w Polsce regiony o trwałej i znaczącej „nadreprezentacji” w zakresie oddawanych głosów nieważnych, w porównaniu do głosów nieważnych ogółem w skali całego kraju w wyborach parlamentarnych? Odpowiedź na to pytanie umożliwi z kolei stworzenie mapy województw, na której zostanie zaprezentowana skala terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w polskich wyborach parlamentarnych. W rezultacie doprowadzi to do rozwiązania szczegółowego problemu badawczego. Czy województwa, gdzie procentowo określona skala odchyień w głosach nieważnych jest największa w porównaniu do poziomu ogólnopolskiego (tzn. odsetek głosów nieważnych w takich województwach był znacząco większy niż odsetek głosów nieważnych oddanych w skali kraju) są tymi samymi województwami, gdzie w wyborach samorządowych z 16 listopada 2014 roku zanotowano analogicznie największe odchylenia? Jeśli okazałoby się, że w obydwu przypadkach są to te same regiony, oznaczałoby to, że bez względu na to, czy mamy do czynienia z wyborami do organów centralnych czy samorządowych, terytorialny rozkład odchyień pozostaje ten sam. Dowodziłoby to, że w różnych elekcjach wyborcy tych samych województw oddają – z pewnych powodów, które wymagają odrębnych badań – procentowo więcej głosów nieważnych niż wynika to ze średniej ogólnokrajowej. To z kolei może być pośrednim dowodem na to, że duży odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych z 2014 roku nie był wynikiem fałszerstw na poziomie obwodowych komisji wyborczych. Terytorialny wzorzec rozkładu głosów nieważnych nie mógłby bo-

² Nowy, trójstopniowy podział terytorialny państwa wprowadziła – z dniem 1.01.1999 r. – ustawa z dnia 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603).

³ Konieczność przeprowadzenia wyborów proporcjonalnych do Sejmu RP wynika z postanowień Konstytucji RP (art. 96 ust. 2), a do Parlamentu Europejskiego z wiążącego Polskę prawa unijnego (art. 1 ust. 1 aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich ustanowiony decyzją Rady z 20.09.1976 r.).

wiem być w tym przypadku identyczny. Nie wyjaśnia to oczywiście ani faktu dlaczego w wyborach z 2014 roku nastąpił tak znaczący wzrost głosów nieważnych, ani dlaczego podczas wyborów samorządowych w ogóle oddaje się ich tak dużo. Uzyskanie odpowiedzi na te pytania wymaga przeprowadzenia odrębnych badań i analiz.

By zrealizować powyższy cel najpierw zostanie przedstawione zjawisko głosów nieważnych w Polsce. Następnie analizie zostanie poddany przestrzenny rozkład głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych wraz z mapą województw pokazującą uśrednioną skalę odchyień, liczoną jako różnica pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych w danym województwie a ogólnopolskim odsetkiem głosów nieważnych. Na końcu ustalenia te zostaną skonfrontowane z analogiczną tabelą odchyień, jakie miały miejsce po wyborach z 2014 roku dla sejmików województw i rad powiatów. Wszystkie obliczenia i analizy wykorzystane w badaniu zostały przeprowadzone na podstawie oficjalnie podanych przez Państwową Komisję Wyborczą danych zagregowanych.

ZJAWISKO GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W POLSCE

Analiza przepisów polskiego prawa wyborczego⁴ w zakresie warunków ważności głosu w wyborach odbywających się w systemie proporcjonalnym prowadzi do wniosku, że za głos nieważny obwodowe komisje wyborcze były obowiązane uznawać ważne karty wyborcze, na których wyborca:

- 1) nie zaznaczył żadnego kandydata (czyli oddał tzw. głos pusty, inaczej „biały”);
- 2) postawił znak „X” przy nazwiskach dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list (czyli oddał głos z wieloma krzyżykami);
- 3) postawił znak „X” tylko na liście kandydatów, której rejestracja została unieważniona;
- 4) dokonał zamazania kratki, czyli postawił w kratce obok nazwiska kandydata inny niż „X” znak graficzny (np. dokonał jego przekreślenia, pokolorowania, postawił „ptaszka” itp.);
- 5) unieważnił swój głos przez dowolną konfigurację przyczyny nieważności z punktów 2–4 (czyli jednocześnie np. postawił wiele znaków „X” i dokonał zamazania kratki).

⁴ Zob. art. 227 ustawy z dnia 5.01.2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.) oraz (przykładowo) uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 lutego w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r. (M.P. 2014, poz. 257).

Suma głosów sklasyfikowanych na podstawie powyższych reguł jako nieważnych jest podawana jako jeden z parametrów wyniku głosowania⁵. Brak ustawowego obowiązku kwalifikacji przez obwodowe komisje wyborcze z jakiego powodu głos został przez nią uznany za nieważny⁶, uniemożliwia szczegółową analizę przyczyn, które mogły doprowadzić do oddania takiego głosu przez wyborcę. Jest zupełnie oczywiste, że z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy wyborca świadomie nie dokonał żadnego wyboru i wrzucił czystą kartę do urny (tzw. głos pusty) w porównaniu do sytuacji, gdy na skutek nieznamości reguł ważności głosu oddał ich za dużo lub zwyczajnie się pomylił.

W tym miejscu należy również zauważyć, że kategoria „głos nieważny” nie może być mylona z pojęciem „karta nieważna”. Kart nieważnych nie bierze się bowiem pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów, a więc tym samym przy klasyfikowaniu głosów jako nieważne. Do tej drugiej grupy zaliczają się wszystkie te karty wyjęte przez obwodową komisję wyborczą z urny, które są inne niż urzędowo ustalone (np. karty samodzielnie wykonane przez wyborcę, podrobione itp.) bądź nieopatrzone pieczęcią właściwej komisji obwodowej. W tym drugim zbiorze mieszczą się również karty opatrzone co prawda pieczęcią obwodowej komisji wyborczej, ale innej niż ta, która karty wyjęła z urny. Są to bowiem karty wyniesione z lokalu jednej komisji wyborczej i wrzucone do urny drugiej komisji wyborczej. Sytuacja taka może mieć miejsce w dwóch przypadkach:

1) celowego dorzucania kart do głosowania przez osoby głosujące w takim lokalu, będącego konsekwencją np. kupowania kart do głosowania;

2) pomyłki wyborcy w sytuacji, w której w jednym budynku (a czasami nawet w jednym, dużym pomieszczeniu jak np. sala gimnastyczna) znajdują się lokale dwóch różnych obwodowych komisji wyborczych.

Rozpatrując wszystkie możliwe sytuacje jakie mogą doprowadzić do pojawienia się głosów nieważnych można wskazać następujące przypadki:

1) brak opeji politycznej i/lub kandydata, na którego wyborca chciałby oddać swój głos, co charakteryzuje przede wszystkim głosy puste;

2) całkowity brak zainteresowania wyborami do danego organu (bardzo dobrym przykładem są liczne głosy puste oddawane w wyborach samorządowych do organów szczebla wyższego niż gmina/miasto);

⁵ Zob. art. 75 § 2 *Kodeksu wyborczego*.

⁶ Wyjątkiem są wybory samorządowe, gdzie w latach 1998–2010 zbierano dane o przyczynach nieważności głosów w odniesieniu do dwóch pierwszych kategorii. Obowiązek ten wynikał wprost z art. 54 ust. 2a pkt 6 ustawy z dnia 16.07. 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. nr 95, poz. 602). Kodeks wyborczy, który w 2011 r. zastąpił wszystkie ordynacje, zachował ten obowiązek w art. 488 § 3 pkt 5 jedynie w odniesieniu do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

3) głos sprzeciwu/protestu wobec systemu wyborczego, systemu partyjnego, elit politycznych czy szerzej reguł demokratycznych (na poziomie technicznym będzie to przejawiać się albo w postaci oddania głosu pustego, albo przekreślenia całej karty);

4) niezajomość zasad prawidłowego głosowania (za dużo znaków „X”; inne znaki graficzne w kratce itd.);

5) błędna kwalifikacja głosu przez obwodową komisję wyborczą (nieznajomość zasad ważności głosu przez członków komisji);

6) celowe unieważnianie głosów przez zamazywanie kratek lub dopisywanie różnych znaków w innych kratkach przez członków obwodowej komisji wyborczej (fałszowanie wyników głosowania).

Analizując zjawisko głosów nieważnych na poziomie makro należy zauważyć, że średni wskaźnik głosów nieważnych w latach 1998–2014 – obliczony dla wszystkich elekcji przeprowadzonych w Polsce w systemie proporcjonalnym⁷ – wyniósł 7,03%. Podczas wyborów parlamentarnych w Polsce, biorąc pod uwagę wszystkie elekcje do Sejmu RP i do Parlamentu Europejskiego jakie odbyły się od 1991 roku, padało średnio 3,55% głosów nieważnych. Dla samych wyborów sejmowych parametr ten w skali kraju wyniósł średnio 3,99%, a dla samych eurowyborów 2,52%. W wyborach samorządowych przeprowadzanych od 1998 roku odsetek ten kształtował się odpowiednio na poziomie: 13,22% dla sejmików; 9,83% dla rad powiatów; 5,56% dla rad gmin w miejscowościach powyżej 20 tys. mieszkańców; 5,4% dla Rady Miasta st. Warszawy; 4,32% dla miast na prawach powiatu i 3,9% dla rad dzielnic Warszawy.

T a b e l a 1. Liczba głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych w Polsce w latach 1991–2014

Rok	Liczba głosów		Głosy nieważne w %
	ważnych	nieważnych	
1991	11 218 602	669 347	5,63
1993	13 796 227	619 359	4,30
1997	13 088 231	528 147	3,88
2001	13 017 929	541 483	3,99

⁷ Zakres ten obejmuje wybory do takich organów jak: Sejm RP (w latach 2001–2014), Parlament Europejski (2004–2014), rady powiatów, sejmiki województw, rady miasta stołecznego Warszawy, rady dzielnic miasta stołecznego Warszawy, rady miast na prawach powiatu (2014 r.) oraz rad gmin i miast powyżej 20 tys. mieszkańców (1998–2010).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4
2004	6 091 531	167 019	2,67
2005	11 804 676	440 227	3,60
2007	16 142 202	335 532	2,04
2009	7 364 763	132 533	1,77
2011	14 369 503	680 524	4,52
2014	7 069 485	228 005	3,12

Objaśnienie: innym odcieniem wyróżniono wybory do Parlamentu Europejskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

WOJEWÓDZKI ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH

W wyborach parlamentarnych najwięcej głosów nieważnych (średnio ok. 4%) odnotowuje się w województwach zachodnich: wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim. Szczególnie wysoki odsetek głosów nieważnych oddają wyborcy województwa wielkopolskiego. W tym przypadku różnica pomiędzy średnim odsetkiem głosów nieważnych w województwie na przestrzeni kolejnych elekcji a odsetkiem głosów nieważnych obliczanym dla terytorium całego kraju wyniosła ponad 1 punkt procentowy. Przy czym trzeba zauważyć, że w wyborach sejmowych okręg „poznański” nr 39 (obejmujący powiaty: poznański oraz miasto na prawach powiatu Poznań) wyłamuje się z tego schematu odnotowując zawsze średnią liczbę głosów nieważnych mniejszą niż średnia krajowa (od 0,65 do 1,26 punktu procentowego). Jeśli więc w zestawieniu tym pominąć okręg „poznański”, to różnica w „nadreprezentacji” głosów nieważnych w wyborach sejmowych w pozostałych okręgach województwa wielkopolskiego wzrasta do ponad 1,71 punktu procentowego. Szczególnie na tym tle wyróżnia się okręg „pilski” nr 38 (obejmujący powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, grodziski, międzychodzki, nowotomyski, obornicki, pilski, szamotuński, wągrowiecki, wolsztyński i złotowski), który konsekwentnie we wszystkich sejmowych elekcjach notował najwyższe odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych. Różnica wahała się w tym przypadku od 1,14 do 2,93 (średnio 2,16) punktu procentowego. Oznacza to, że głosów nieważnych w okręgu „pilskim” potrafi być nawet o 60% więcej w porównaniu do średniej krajowej.

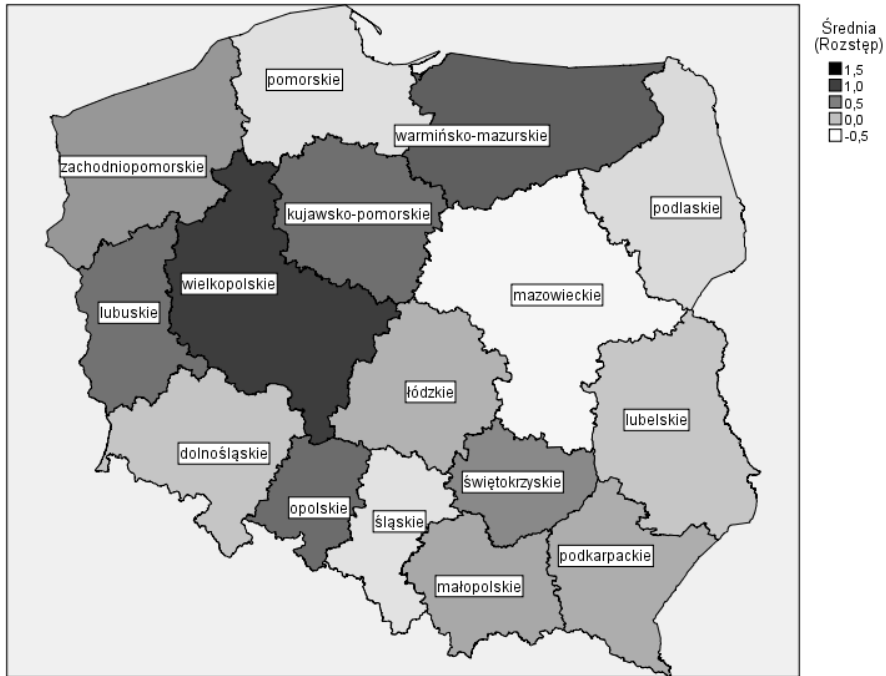
Po przeciwnej stronie znajdują się okręgi „podlaski”, „mazowiecki” i „pomorski”, w których liczba głosów nieważnych w wyborach parlamentar-

nych oscyluje średnio w okolicach 3%. Województwa te, wraz ze śląskim, notują również ujemne odchylenie od średniej ogólnokrajowej liczby głosów nieważnych. Oznacza to, że statystycznie rzecz biorąc w okręgach znajdujących się na obszarze tych województw procentowo pada mniej głosów nieważnych niż w całym kraju. Szczególnie na tym tle wyróżniają się okręgi wyborcze z obszaru Mazowsza (z wyjątkiem Płocka), zwłaszcza zaś „warszawski”, gdzie różnica ta jest największa. W wyborach sejmowych okręg wyborczy nr 19 obejmujący w całości miasto stołeczne Warszawę w każdej elekcji miał co najmniej 1 punkt procentowy mniej głosów nieważnych niż średnia krajowa. W 2011 roku różnica ta wyniosła 2,67 punktu procentowego. Całe województwo mazowieckie konsekwentnie wygrywa również w rankingu województw o największym ujemnym odchyleniu procentowym w liczbie głosów nieważnych w porównaniu do średniej ogólnokrajowej. Średni rozstęp wyniósł dla trzech elekcji do PE $-0,62$ punktu procentowego, z czego najwięcej, bo $-0,72$, podczas wyborów z 2014 r. W zestawieniu tym dobrze wypadają także okręg „łódzki” i Kraków II⁸ (w wyborach z 2011 r. padło tam prawie o 2 punkty procentowe mniej głosów nieważnych niż w całym kraju).

Dokonując zestawienia kolejnych elekcji w poszczególnych okręgach można zauważyć, że kierunek odchylenia od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych koreluje z wielkością stolicy okręgu. Generalnie okręgi z dużymi stolicami, takimi jak: Warszawa, Kraków, Łódź, Gdańsk, Katowice, notowały najmniejszy średni odsetek głosów nieważnych. I odwrotnie, największe odchylenia „na plus” wystąpiły w takich okręgach jak: Piła, Kalisz, Konin, Koszalin.

Na mapie 1 zilustrowano uśrednioną różnicę (rozstęp) pomiędzy średnim odsetkiem głosów nieważnych oddanych na obszarze poszczególnych województw we wszystkich wyborach parlamentarnych (sejmowych i eurowyborach), jakie odbyły się w Polsce w latach 2001–2014 w systemie proporcjonalnym a średnią ogólnokrajową. Im ciemniejszy odcień, tym większe odchylenie w punktach procentowych *in plus* w głosach nieważnych. Widać wyraźnie, że największe odchylenie od średniej ogólnokrajowej (ponad 1 punkt procentowy) występuje w województwie wielkopolskim. Odchylenie to jest również stosunkowo wysokie (powyżej 0,6 punktu) dla województw śląskiego zachodniej i północnej: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego. Z kolei w województwie mazowieckim pada średnio o $-0,44$ punktu procentowego mniej głosów niż wynosi średnia ogólnokrajowa.

⁸ Obejmujący powiaty: krakowski, miechowski i olkuski oraz miasto na prawach powiatu Kraków.



Objaśnienie: skala wygenerowana w programie SPSS podaje wartości maksymalne prognozy dla danego przedziału, czyli średni rozstęp głosów nieważnych z badanych elekcji pomiędzy wynikiem województwa a średnią ogólnokrajową wyższy – patrząc od dołu skali – od $-0,5$ do $0,0$ punktu procentowego (czyli faktycznie niższy); od $0,0$ do $0,5$ punktu procentowego itd.

Mapa 1. Różnica pomiędzy średnim wojewódzkim odsetkiem głosów nieważnych a średnią ogólnokrajową w wyborach do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego w latach 2001–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

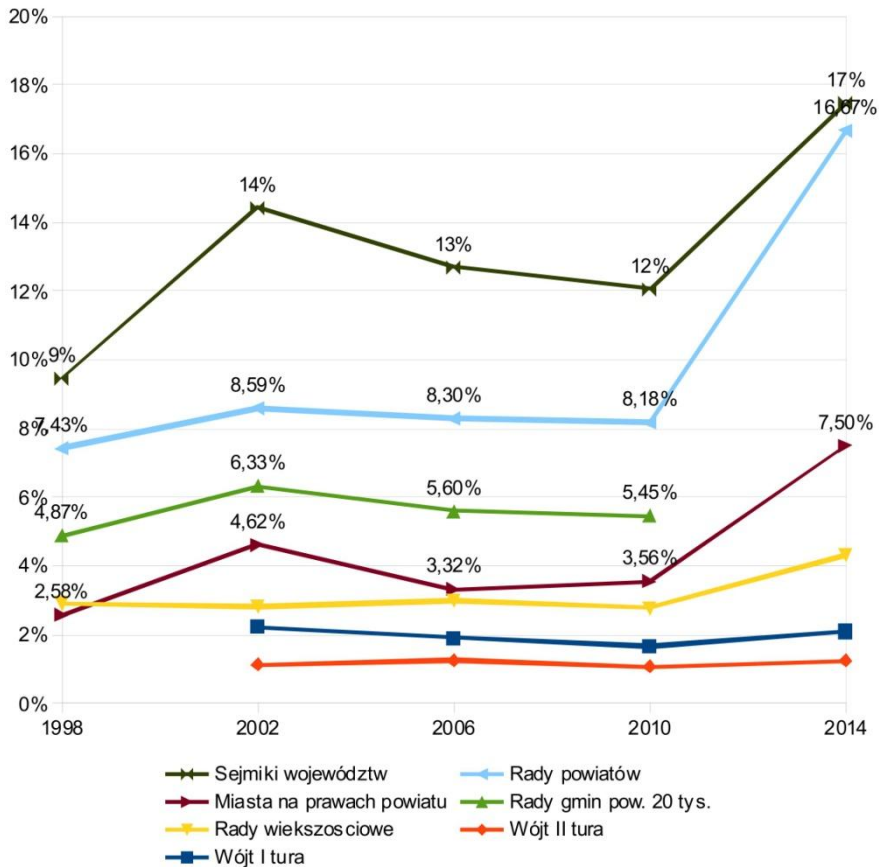
Co ciekawe, wyniki te korespondują z analizami dotyczącymi terytorialnego rozkładu frekwencji wyborczej. Najnowsze badania poświęcone partycypacji wyborczej w eurowyborach pokazują, że najniższy poziom aktywizacji elektoratu występuje w województwach: warmińsko-mazurskim, opolskim i lubuskim, gdzie średnia frekwencja w tych wyborach nie przekraczała poziomu 18–19%. I odwrotnie, mazowieckie i pomorskie są liderami tego rankingu (średnia frekwencja ok. 27%)⁹. Schemat ten nie powtarza się w całości i są od niego odstępstwa (przykładem jest Wielkopolska), jednak tzw. Ziemie Odzyskane z całą pewnością można uznać za obszar, który „odstaje” od reszty kraju.

⁹ Zob. B. Michalak, J. Zbieranek, *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2015, s. 17–18.

ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W 2014 ROKU

Analizując zjawisko głosów nieważnych w wyborach samorządowych w Polsce należy zauważyć przede wszystkim, że pada ich tutaj dużo więcej niż w innych elekcjach. Dla przykładu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku łącznie było ponad 132 tys. głosów nieważnych, co stanowiło 1,77% wszystkich oddanych głosów. Natomiast w odbywających się rok później wyborach samorządowych oddano ponad 1,7 mln głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw (czyli więcej niż 12% wszystkich oddanych głosów) i ponad 840 tys. (prawie 8,2%) w wyborach do rad powiatów. Generalnie w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, odbywających się w systemie proporcjonalnym (sejmiki województw, rady powiatów, rady miast na prawach powiatów, rady dzielnic i Rada Miasta Stołecznego Warszawy, a do 2010 roku również rady gmin powyżej 20 tys. mieszkańców) oddaje się bardzo dużo głosów nieważnych, więcej niż w ogólnopolskich wyborach do organów centralnych. Skala tego zjawiska w wyborach samorządowych z 2014 roku przerosła jednak wszelkie oczekiwania. Liczba głosów nieważnych wzrosła znacząco na wszystkich szczeblach tych wyborów, także w przypadku elekcji w systemie większościowym. Do sejmików oddano 17,47% głosów nieważnych, do rad powiatów prawie 16,67%, a do rad miast na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie) 7,5%. W przypadku tych dwóch ostatnich kategorii był to ponad dwukrotny skok w porównaniu do wyborów z 2010 r. Ogromny wzrost liczby głosów nieważnych wywołał poważną dyskusję na temat uczciwości i rzetelności całego procesu wyborczego.

Porównując rozkład głosów nieważnych w poszczególnych województwach (tab. 2) z uśrednionym rozkładem dla wyborów parlamentarnych (mapa 1) można zauważyć pewne znaczące podobieństwa. Przede wszystkim zarówno w wyborach do rad powiatów, jak i sejmików województw największa różnica (rozstęp) pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych oddanych dla obszaru województwa a średnią dla całego kraju wystąpiła w województwach: wielkopolskim (prawie 4 punkty procentowe różnicy w wyborach do rad powiatów i 5,5 punktów w wyborach do sejmików województw), warmińsko-mazurskim (odpowiednio prawie 2 i 3 punkty procentowe różnicy), lubuskim (ponad 2 punkty), kujawsko-pomorskim (ponad 2 punkty w wyborach powiatowych i ponad 1 w sejmikach). Po przeciwnej stronie zestawienia znaleźć można województwa podlaskie, śląskie, mazowieckie i podkarpackie, które zanotowały największe odchylenie ujemne od średniej krajowej.



Objaśnienie: oznaczenie „Rady większościowe” odnosi się do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, w których do 2010 r. wybory odbywały się w systemie większościowym oraz do rad gmin i miast przeprowadzających od 2014 r. wybory w systemie większości względnej; oznaczenie „Wójt” odnosi się do wyboru organu wykonawczego w gminie/mieście, a więc również do burmistrzów i prezydentów miast.

Wykres 1. Głosy nieważne oddawane do organów różnych szczebli w wyborach samorządowych w latach 1998–2014 (dane w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tabela 2. Liczba głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów i sejmików województw w wyborach samorządowych 2014 roku

Województwo	Rady powiatów			Sejmiki województw		
	głosy nieważne	głosy nieważne w %	rozstęp w punktach procentowych	głosy nieważne	głosy nieważne w %	rozstęp w punktach procentowych
Dolnośląskie	135 524	17,74	1,08	187 965	18,11	0,63
Kujawsko-pomorskie	96 352	19,26	2,59	137 478	18,68	1,21
Lubelskie	102 848	14,80	-1,87	144 722	16,58	-0,89
Lubuskie	55 566	19,26	2,59	70 730	19,60	2,13
Łódzkie	111 528	15,65	-1,02	167 754	17,16	-0,31
Małopolskie	152 512	15,75	-0,92	214 379	16,69	-0,78
Mazowieckie	193 779	14,46	-2,21	332 647	15,54	-1,93
Opolskie	54 616	17,81	1,14	62 768	18,25	0,78
Podkarpackie	107 061	14,43	-2,24	139 207	16,01	-1,46
Podlaskie	46 389	14,28	-2,39	68 997	14,96	-2,51
Pomorskie	97 723	18,37	1,70	144 248	17,85	0,38
Śląskie	118 979	15,26	-1,41	241 721	15,20	-2,27
Świętokrzyskie	74 289	15,17	-1,50	92 872	16,72	-0,76
Warmińsko-mazurskie	82 208	18,60	1,93	109 799	20,36	2,89
Wielkopolskie	213 375	20,59	3,92	293 932	22,98	5,50
Zachodniopomorskie	83 555	19,18	2,52	115 991	19,46	1,99
	1 726 304	16,67%	-	2 525 210	17,47%	-

Objaśnienie: jaśniejszym odcieniem wyróżniono województwa o największym ujemnym rozstępie, a tekstem półgrubym o największym dodatnim rozstępie, czyli „generatory” głosów nieważnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Spośród pięciu województw o największym dodatnim odchyleniu od średniej ogólnopolskiej w wyborach parlamentarnych, cztery z nich odnajdziemy w analogicznym zestawieniu przeprowadzonym dla wyborów sejmikowych. I odwrotnie, na pięć województw o największym ujemnym odchyleniu dla wyborów parlamentarnych, trzy z nich pojawiły się w zestawieniu dla wybo-

rów do sejmików. Oznacza to, że odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych w wyborach samorządowych, analizując kierunek odchylenia, przebiegały bardzo podobnie zarówno dla wyborów parlamentarnych, jak i wyborów samorządowych z 2014 roku.

Z innych badań wynika również, że nie ma tutaj różnicy w porównaniu do wyborów samorządowych z 2010 roku. Analizy pokazują bowiem, że wzorzec rozpowszechnienia zjawiska głosów nieważnych w 2014 roku nie jest wyraźnie inny niż wzorzec tego zjawiska w 2010 roku, co falsyfikuje hipotezę o wyjątkowości zachowań elektoratu w ostatnich wyborach do sejmików województw. Zjawisko znacznej liczby głosów nieważnych w wyborach organów stanowiących w powiatach i województwach nie jest więc nowe, choć w 2014 roku osiągnęło niespotykaną wcześniej skalę. Dane zdają się prowadzić do wniosku, że za skalę tego zjawiska odpowiada zastosowanie zbroszurowanej karty wyborczej, co przełożyło się mogło na przyrost odsetka głosów nieważnych nawet o kilka punktów procentowych¹⁰.

WNIOSKI

Wyniki przeprowadzonych analiz statystycznych skłaniają do przyjęcia hipotezy, że w obydwu rodzajach elekcji (wybory parlamentarne i samorządowe) występuje ten sam czynnik lub grupa czynników odpowiedzialnych za charakter odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych. Nie tłumaczy to oczywiście ani dlaczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych według formuły proporcjonalnej pada dużo więcej głosów nieważnych niż w przypadku krajowych wyborów parlamentarnych, ani, tym bardziej, dlaczego w wyborach z 2014 roku nastąpił tak duży wzrost odsetka głosów nieważnych. Ostatnie badania skłaniają do wniosku, że może to być jednak wina zbroszurowanej formy kart do głosowania. Osobnych analiz wymaga również odpowiedź na pytanie dlaczego, w niektórych regionach Polski głosów nieważnych jest wyraźnie więcej, a w innych wyraźnie mniej niż wynosi średnia ogólnokrajowa.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazują jednak jasno, że od 2001 roku w wyborach posłów (do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego) na obszarze województw wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego pada procentowo więcej głosów nieważnych niż w pozostałych częściach Polski. Zupełnie odwrotnie jest z kolei na Mazowszu, Śląsku i Podlasiu.

¹⁰ A. G e n d z w i ł ł, *Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw*, [w:] J. Z a ł u s k a (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015, s. 38.

Wzorzec ten powielił się, przede wszystkim, w odniesieniu do sejmików, podczas wyborów samorządowych w 2014 roku. Pośrednio falsyfikuje to więc hipotezę o masowym fałszowaniu głosów na poziomie obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych¹¹. W takim bowiem przypadku trudno byłoby oczekiwać, że przestrzenny rozkład odchyleń od średniej liczby głosów nieważnych będzie bardzo zbliżony do tego, w jaki sposób rozkłada się ten parametr w wyborach do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Oczywiście generalizacje te są obarczone pewnym poziomem nieścisłości. Szczegółowa analiza terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w obrębie samych województw wykazała, że nie są one pod tym względem homogeniczne. Doskonale ilustrują to przykład województwa wielkopolskiego i *casus* miasta Poznania, w którym głosów nieważnych oddaje się procentowo mniej niż w całej Polsce w przeciwieństwie do np. okręgu pilskiego. By nieścisłości te wyeliminować, trzeba by przedmiotem analizy uczynić mniejsze jednostki niż województwa, najlepiej gminy albo przynajmniej powiaty. Niestety niejednorodność poziomu agregacji danych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (zwłaszcza w odniesieniu do różnych kategorii wyborów) uniemożliwia szybkie wykonanie takiego porównania, podobnie jak brak ustawowego obowiązku podawania przez obwodowe komisje wyborcze przyczyn nieważności głosów w protokole głosowania w obwodzie¹². Abstrahując jednak od wspomnianych trudności, które mogą i powinny być usunięte, dzięki bardziej pogłębionym badaniom, widać jednak pewien terytorialny wzorzec rozkładu głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych w Polsce. Wzorzec, z którego analizy wynika, że pewne terytoria są z pewnych powodów bardziej podatne na występowanie głosów nieważnych – i to bez względu na rodzaj przeprowadzanych wyborów – a inne mniej. Co istotne, tendencja ta koreluje z poziomem partycypacji wyborczej, co może wskazywać, że odpowiadają za to te same czynniki.

¹¹ Do podobnych wniosków, na podstawie badania korelacji pomiędzy frekwencją wyborczą, odsetkiem głosów nieważnych, wynikami danego komitetu wyborczego, a także porównaniem częstości występowania poszczególnych cyfr w wynikach wyborczych poszczególnych list z prawem Benforda, doszli: P. Gawron, Ł. Paweła, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.

¹² Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w protokole głosowania komisji obwodowej podawać poszczególne kategorie głosów nieważnych (jako podpunkty do właściwego punktu protokołu głosowania): a. liczba głosów nieważnych z powodu niepostawienia żadnego znaku „X” w kratce przy nazwisku kandydata; b. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratkach przy nazwiskach wielu kandydatów z różnych list; c. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratce tylko przy nazwisku kandydata (lub Kandydatów) z listy, której rejestracja została unieważniona; d. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia innego niż „X” znaku graficznego w kratce obok nazwiska kandydata.

BIBLIOGRAFIA

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom, OJ 1976 L), zmieniony Traktatem z Amsterdamu (OJ 1997 C 340) i decyzją Rady (2002/772/WE, Euratom) z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. (OJ 2002 L 283).
- Gawron P., Paweła Ł., Puchała Z., Szklarski J., Życzkowski K., *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.
- Gendźwiłł A., *Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw*, [w:] J. Załuska (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Michalak B., Zbieranek J., *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2015.
- Rogulska B., *Zaufanie do procedur wyborczych*, „Komunikat z badań CBOS” 2014, nr 174.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 lutego w sprawie wytycznych dla Obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r., M.P. 2014, poz. 257.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. nr 95, poz. 602.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Streszczenie

Liczba głosów nieważnych oddawanych w Polsce wydaje się relatywnie wysoka na tle innych państw demokratycznych. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku wyborów samorządowych. W odbywających się w 2014 roku wyborach tego typu oddano ponad 1,7 mln głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw (co stanowiło ponad 12%) i ponad 840 tys. (prawie 8,2%) w wyborach do rad powiatów. Rodzi to pytanie zarówno o przyczyny tego zjawiska, jego dynamikę, jak i możliwe do zidentyfikowania wzorce. W artykule przedstawiona jest analiza terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych i samorządowych przeprowadzanych w systemie proporcjonalnym w latach 2001–2014. Problemem badawczym znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy można zidentyfikować regiony, w których skala głosów nieważnych oddawanych w kolejnych elekcjach parlamentarnych znacząco odbiega od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych? Jak duże są te różnice? Czy województwa, gdzie określona skala tych odchyleń jest największa są również tymi samymi województwami, gdzie w wyborach samorządowych 2014 roku zanotowano analogicznie największe odchylenia? Pozytywna odpowiedź na to istotnie pytanie mocno uprawdopodobniałoby twierdzenie, że wybory samorządowe nie zostały sfalszowane.

Słowa kluczowe: głosy nieważne, wybory do Sejmu RP, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe 2014.

**TERRITORIAL DISTRIBUTION OF INVALID VOTES DURING PROPORTIONAL REPRESENTATION ELECTIONS IN POLAND VERSUS LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS IN 2014
(summary)**

The number of invalid votes cast in Poland seems to be relatively high, when compared to other democratic countries. The phenomenon is pre-eminently noticeable in the case of local government elections. During these kind of elections being held in 2014, more than 1.7 million of invalid votes were introduced during voting to elect regional assemblies (which represents over 12% of all votes) and over 840,000 (approx. 8.2%) of election results to the voivodeship regional councils (pol. sejmiki). This brought in question the issues concerning reasons for this phenomenon, its dynamics and traceable patterns. The objective of this article is the analysis of territorial distribution of invalid votes during parliamentary elections and local government elections being performed in the form of proportional representation voting system in the years 2001–2014. The research problem is the issue of likelihood to obtain attainable identification of regions in which the scale of invalid votes cast in the subsequent parliamentary elections will significantly differ from the national percentage of invalid votes. Answering the question on how great the differences are? And whether the voivodeships, in which the given scale of these variations is the highest, are the same voivodeships that during local government elections in 2004 have also recorded the greatest deviation? Indubitable answer to this crucial question would unflinchingly lend credence to the thesis that the local government election outcomes were not adulterated.

Keywords: invalid votes, elections to the Sejm of the Republic of Poland, elections to the European Parliament, local government elections in 2014.

Věra Jirásková*

BEZPOŚREDNIE WYBORY PREZYDENTA REPUBLIKI (WARIANT CZESKI)

GŁOWA PAŃSTWA JAKO ORGAN JEDNOOSOBOWY W CZECHOSŁOWACJI HISTORIA – KONTYNUACJA – DYSKONTYNUACJA

Czechosłowacja powstała w 1918 roku na ruinach Austro-Węgier. W „Proklamacji niezależności państwa czechosłowackiego” z dnia 28 października 1918 roku, czechosłowacki Komitet Narodowy, składający się z przedstawicieli partii politycznych, ogłosił, m.in., że „na mocy zaufania całej ludności czechosłowackiej, jako jedyny upoważniony i odpowiedzialny pełnomocnik przejął w swoje ręce administrację kraju”¹.

Do podstawowych idei w zakresie budowy państwa czechosłowackiego należał wraz z wolnością, równością i demokracją, również ustrój republikański. O kształcie państwa ostatecznie zdecydowała tymczasowa konstytucja przyjęta 13 listopada 1918 roku², w której ustanowiono, że głową państwa jest prezydent republiki, którego wybiera Zgromadzenie Narodowe w obecności 2/3 posłów większością dwóch trzecich obecnych (§ 7). Znamienne jest uchwalenie ustawy, na mocy której zniesione szlachectwo i tytuły, włącznie z prawami, które z nich płynęły. Ponadto zniesiono również tytuły, jeśli były przyznawane jako zwykła dekoracja. Przedstawiciele szlachty nie mieli prawa do używania

* Dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet Karola, Praga, Republika Czeska; e-mail: jiraskova@prf.cuni.cz.

¹ J. Gronský, *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*, Praha 2005, s. 38–39.

² Ustawa nr 37/1918 Sb. z. późn. zm., o konstytucji tymczasowej.

swoich nazwisk rodowych z przydomkiem lub z przedrostkiem oznaczającym przynależność do stanu szlacheckiego³.

Pierwsze wybory prezydenta odbyły się podczas posiedzenia Komitetu Narodowego, który tego samego dnia, 14 listopada 1918 roku, ogłosił się Rewolucyjnym Zgromadzeniem Narodowym, parlamentem państwa czechosłowackiego.

Wybory poprzedziło oświadczenie o detronizacji dotąd panującej dynastii, według którego „wszystkie związki, które łączyły nas z dynastią habsbursko-lotaryńską, zostają przerwane. Wygasa umowa z 1526 roku oraz sankcje pragmatyczne. Dynastia habsbursko-lotaryńska traci wszystkie prawa do tronu czeskiego. A my, wolni i niezależni ogłaszamy, że nasze państwo czechosłowackie jest wolną republiką czechosłowacką”⁴. Następnie przewodniczący posiedzenia zapoznał uczestników z jedyną kandydaturą na prezydenta republiki. Został nim Tomáš G. Masaryk, profesor uniwersytecki, a podczas pierwszej wojny światowej niezwykle wyrazisty i szanowany przedstawiciel czeskiej emigracji politycznej. Choć sam zainteresowany w tym czasie przebywał jeszcze w Stanach Zjednoczonych, został wybrany w drodze aklamacji, poprzez głośne okrzyki „Świetnie! Wiwat!” oraz oklaski. Na tej podstawie przewodniczący posiedzenia stwierdził: „Niniejszym ogłaszam profesora doktora Tomáša G. Masaryka wybranym jednogłośnie prezydentem Republiki Czechosłowackiej”. Jego urządowanie miało trwać aż do momentu, „kiedy to na podstawie konstytucji ostatecznie zostanie wybrana nowa głowa państwa” (§ 7 konstytucji tymczasowej).

Republika Czechosłowacka istniała od 1918 do 1989 roku. W tym okresie na jej terytorium obowiązywało kolejno pięć ustaw zasadniczych (1918, 1920, 1948, 1960 i 1968), które regulowały stosunki między najwyższymi organami państwowymi, włącznie z pozycją prezydenta republiki w systemie konstytucyjnym. Pomimo tego, że zmieniały się ustroje polityczne, głowa państwa jako organ jednoosobowy została przez cały ten czas zachowana. Było tak również za czasów Protektoratu Czech i Moraw, kiedy to prezydentem był Emil Hácha, którego wybrano w listopadzie 1938 roku⁵, jak również w okresie

³ Ustawa nr 61/1918 Sb. z późn. zm. z dnia 10 grudnia 1918 roku, która znosi szlachectwo i tytuły.

⁴ Wspólna czechosłowacka parlamentarna biblioteka cyfrowa. 1. posiedzenie Zgromadzenia Narodowego 14.11.1918 r. Stenogram. <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenoprot/001schuz/s001001.htm>.

⁵ Poprzedni prezydent E. Beneš na skutek politycznego nacisku z kraju i zza granicy na początku października 1938 roku ustąpił z urzędu, jednak po udaniu się na emigrację stanął ponownie na czele czechosłowackiego rządu emigracyjnego, który dążył do uznania go na arenie międzynarodowej. Dzięki swojemu istnieniu oraz współdziałaniu z krajowym ruchem oporu

powojennym. Wtedy, w przeciwieństwie od innych państw demokracji ludowej Europy Środkowej i Wschodniej, które na mocy konstytucji wprowadziły instytucję kolegalnej głowy państwa, jak na przykład: Radę Państwa (Polska), Radę Prezydialną (Węgry) lub prezydium najwyższego organu przedstawicielskiego (Bułgaria, Rumunia), to właśnie w Czechosłowacji i w Jugosławii nadal zachowana została instytucja głowy państwa jako organ jednoosobowy.

Za czasów państwa czechosłowackiego odbyło się 18 zakończonych sukcesem wyborów prezydenta republiki, urząd ten objęło kolejno dziewięć osób. Najdłużej swoją funkcję sprawował T.G. Masaryk (wybrany w latach: 1918, 1920, 1927 i 1934), kilkakrotnie piastowali ją Edward Beneš (1935, potwierdzony w sprawowaniu funkcji w 1945 roku oraz ponownie wybrany w 1946 roku) oraz Gustav Husák (1975, 1980 i 1985). Dwa razy po sobie wybrano również Antonína Novotnego (1957 i 1964) oraz Ludvíka Svobodu (1968 i 1973) i Václava Havla (1989 i 1990). Zmianie ulegała też długość kadencji – z pierwotnych siedmiu do pięciu lat, z tym że podczas okresu transformacji na początku lat 90. ubiegłego wieku, kadencja została wyjątkowo skrócona do lat dwóch.

Wyboru zawsze dokonywał parlament, w zależności od okresu historycznego jako: jednoizbowy lub dwuizbowy, wybór był zazwyczaj dokonywany tajnie, za pomocą anonimowych kart do głosowania; jawne głosowania przeprowadzano wyjątkowo. Prócz pierwszego wyboru T. Masaryka na prezydenta republiki w 1918 roku poprzez aklamację, dopiero w październiku 1945 roku parlament wybrał, również podczas głosowania jawnego, E. Beneša. Choć wybory głowy państwa w latach 50. i 60. XX wieku przebiegały jawnie, przez podniesienie ręki, to do 1960 roku ustawa nr 152/1948 Sb., o wyborze prezydenta republiki nie wykluczała możliwości oddawania głosów za pomocą kart, a to w przypadku, jeśli pod wnioskiem jednego wspólnego kandydata nie wyraziłoby zgody przynajmniej 100 posłów Zgromadzenia Narodowego. Wyłącznie tajny charakter głosowania wprowadził ustawodawca w 1969 roku (§ 22 ustawy nr 56/1969 Sb. o regulaminie Zgromadzenia Federalnego). Głosowanie jawne było jednak jedną z form nacisku na posłów Zgromadzenia Federalnego w grudniu 1989 roku, kiedy to po raz pierwszy wybrano V. Havla na stanowisko prezydenta republiki. Jego kadencja została wtedy ograniczona przez pierwsze wolne wybory parlamentarne i trwała tylko pół roku⁶.

uosabiała ciągłość demokratycznej Czechosłowacji. Więcej np.: V. P a v l í č e k, *O kontinuitě a diskontinuitě*, [w:] V. P a v l í č e k, *O české státnosti. Úvahy a polemiky*, díl 1: *Český stát a Němci*, Praha 2002, s. 47–66.

⁶ Więcej o okolicznościach towarzyszących tym wyborom np. J. S u k, *Labyrintem revoluce*, Praha 2003, s. 224–227.

W niektórych przypadkach posłowie wybierali głowę państwa z większej liczby kandydatów, kiedy indziej nominowano wyłącznie jednego kandydata. Niektórzy prezydenci ustępowali wcześniej ze swojego urzędu (T.G. Masaryk, E. Beneš – nawet dwa razy, A. Novotný, G. Husák oraz V. Havel), dwaj zmarli podczas swojej kadencji (Klement Gottwald i Antonín Zápotocký). Aby L. Svoboda mógł odejść ze stanowiska prezydenta republiki, którego z uwagi na zły stan zdrowia nie mógł sprawować ani nie był zdolny zrzec się swojej funkcji, 20 maja 1975 roku Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę konstytucyjną nr 50/1975 Sb., na mocy której zmieniono i uzupełniono art. 64 ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej. W nowym brzmieniu ustanowiono, że „jeśli prezydent Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej nie może wykonywać swojej funkcji (ustęp 1) przez okres dłuższy niż 1 rok, Zgromadzenie Federalne może wybrać nowego prezydenta Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej”. Następnego dnia (29 maja) na stanowisko prezydenta republiki wybrano sekretarza generalnego KC KPCz G. Husáka⁷.

Ostatnim wybranym prezydentem czechosłowackim został Vaclav Havel. Jego kandydaturę (jako jedyne kandydata) wysunęło Forum Obywatelskie (Občanské fórum), które na krótko przed tym (8–9 maja 1990 roku) zwyciężyło w pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych. Wybory prezydenta republiki odbyły się 5 lipca 1990 roku, podczas tajnego głosowania, przy czym kadencja prezydenta była nadal powiązana z kadencją Zgromadzenia Federalnego. Głowa państwa została tym samym wybrana również na dwa lata. Do kolejnych wyborów prezydenckich, tym razem już z pięcioletnim mandatem, miało dojść po wyborach parlamentarnych w 1992 roku (5–6 czerwca), przy czym kadencja V. Havla miała się zakończyć najpóźniej na początku października 1992 roku⁸.

Jednak w drugiej połowie roku 1992 proces rozpadu Czechosłowacji znacznie przyśpieszył. Choć podczas wyborów 3 lipca 1992 roku V. Havel ubiegał się o kolejny mandat, nie został wybrany ani w pierwszej, ani w drugiej turze w części Izby Narodów Zgromadzenia Federalnego, która składała się z posłów wybranych na terytorium Republiki Słowackiej. To niepowodzenie jak również niechęć do bycia łączonym bezpośrednio z rozpadem państwa czechosłowackiego, w dniu uchwalenia „Deklaracji Słowackiej Rady Narodowej o suwerenności Republiki Słowackiej” (17 lipca 1992 roku) V. Havel

⁷ O wyborze prezydenta republiki w latach 1918–1935 więcej np. dwutomowa monografia historyka A. Klímka, *Boj o Hrad*. 1. *Hrad a pětka*, Praha 1996; t e n ŝ e, *Boj O Hrad*. 2. *Kdo po Masarykovi?* Praha 1998. Krótki przegląd wyborów prezydenckich również w kolejnych latach, zob. E. T a b e r, *Hledá se prezident. Zákulisí voleb hlavy státu*, Praha, s 15–49.

⁸ Por. ustawa konstytucyjna nr 158/1990 Sb. i ustawa konstytucyjna nr 206/1992 Sb.

uczynił symboliczny gest. W liście do Zgromadzenia Federalnego ogłosił, że w dniu 20 lipca 1992 roku o godz. 18:00 rezygnuje z funkcji prezydenta Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej.

Następnie Zgromadzenie Federalne jeszcze cztery razy próbowało dokonać wyboru prezydenta republiki, jednak bez powodzenia. Podczas posiedzenia 30 lipca i 24 września żaden z kandydatów nie uzyskał niezbędnej liczby głosów, w kolejnych terminach (6 sierpnia i 3 października) wręcz nie zgłoszono żadnego kandydata.

O rozpadzie Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej formalnie zdecydowało Zgromadzenie Federalne, kiedy uchwaliło ustawę konstytucyjną nr 541/1992 Sb., o podziale majątku Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej pomiędzy Republikę Czeską i Republikę Słowacką i jego przeniesienie na owe republiki, a następnie ustawę konstytucyjną nr 542/1992 Sb. Dz.U., o podziale Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. W ustawie określono moment zakończenia istnienia federacji czechosłowackiej, do którego doszło w dniu 31 grudnia 1992 roku. Czeska Republika i Słowacka Republika zostały ogłoszone jej następcami, na które z dniem 1 stycznia 1993 roku przeszły kompetencje Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej.

Jednak już w połowie listopada 1992 roku Czeska Rada Narodowa w specjalnej uchwale ogłosiła, że wraz z rządem Republiki Czeskiej przejmuje „pełną odpowiedzialność za ciągłość władzy państwowej na terytorium Republiki Czeskiej oraz za zaspokojenie potrzeb i interesów obywateli Republiki Czeskiej”⁹. Z perspektywy prawnokonstytucyjnej najistotniejsze znaczenie miała przede wszystkim ustawa konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej nr 4/1993 Sb., w sprawie środków związanych z rozpadem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z dnia 15 grudnia 1992 roku. Zgodnie z nią zostały utrzymane w porządku prawnym niezależnej Republiki Czeskiej wszystkie przepisy prawne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, które obowiązywały w dniu rozpadu na terytorium Republiki Czeskiej. Ustanowiono również zasadę, zgodnie z którą należało rozstrzygać ewentualne kolizje przepisów prawnych. Ponadto zgodnie z ową ustawą konstytucyjną zapewniono ciągłość zarówno polityce zagranicznej, jak i krajowej oraz ciągłość państwową, ponieważ na jej podstawie zasadniczo przeszły na odpowiednie organy Republiki Czeskiej kompetencje wygasłych organów Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. Nie dotyczyło to jedynie prezydenta Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Trybunału Konstytucyjnego Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. Kompetencje tych organów federacyjnych

⁹ Więcej: www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenoprot/007schuz/s007005.htm.

wygasły i oba zostały ukształtowane w *Konstytucji Republiki Czeskiej* w nowy, oryginalny sposób.

POZYCJA PREZYDENTA W SYSTEMIE KONSTYTUCYJNYM REPUBLIKI CZESKIEJ

W obowiązującej *Konstytucji Republiki Czeskiej*, przyjętej pod koniec 1992 roku¹⁰, została uregulowana pozycja prezydenta republiki w pierwszej części rozdziału trzeciego pod tytułem „Władza wykonawcza”, a konkretnie w art. 54–66. Jak wynika z treści konstytucyjnej, stosunki między najwyższymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej zawierają główne rozwiązania parlamentarnej formy rządów, jej wariant republikański. Wraz z pewnymi specyficznymi elementami obowiązuje to również w przypadku pozycji prezydenta republiki. Jest on określany w konstytucji jako „głowa państwa“ (art. 54 ust. 1) i obowiązuje zasada, tak jak to bywa zazwyczaj w republikach parlamentarnych, że nie ponosi on odpowiedzialności za wykonywanie swojej funkcji. Jest wybierany na pięcioletnią kadencję i obejmuje urząd w dniu złożenia ślubowania (art. 55).

Na okres wykonywania swoich obowiązków przyznaje się prezydentowi szeroki immunitet, albowiem nie można go aresztować, wszcząć przeciwko niemu postępowania karnego ani ścigać za przestępstwo lub wykroczenie administracyjne (art. 65 ust. 1). Do 2013 roku mogło być prowadzone przeciwko niemu postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym wyłącznie w przypadku zdrady stanu, obecnie jest odpowiedzialny również za rażące naruszenie Konstytucji lub innej części porządku konstytucyjnego. Jeśli taka skarga konstytucyjna zostałaby rozpatrzona i uznana za zasadną, prezydent straci nie tylko swój urząd, ale również zdolność do jego ponownego objęcia (art. 65 ust. 2).

Kompetencje prezydenta republiki ustanawia Konstytucja (art. 62–63), a następnie również ustawy. Prezydent m.in. reprezentuje państwo na zewnątrz, zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe, jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych, mianuje i awansuje generałów, mianuje sędziów, przyznaje i nadaje odznaczenia państwowe, daruje lub łagodzi kary nałożone przez sąd, postanawia o niewszczygnięciu postępowania karnego, a jeśli zostało wszczęte, o jego przerwaniu i zacierza skazanie, ponadto ma prawo ogłaszania amnestii. Wszystkie decyzje, które podejmuje prezydent w ramach wymie-

¹⁰ Ustawa konstytucyjna nr 1/1993 Sb., *Konstytucja Republiki Czeskiej* została uchwalona przez Czeską Radę Narodową w dniu 16.12.1992 r., w Sbirce zákonů opublikowano ją 28.12.1992 r. i zaczęła obowiązywać od dnia 1.01.1993 r. (art. 113).

nionych kompetencji, jak również decyduje w kwestiach, powierzonych mu w ustawie, aby mogły obowiązywać, wymagają również podpisu premiera lub upoważnionego przez niego członka rządu. Złożenie podpisu prezydenta i premiera oznacza, że za dane działania przejmuje odpowiedzialność rząd.

Okoliczności przyjęcia *Konstytucji Republiki Czeskiej* prowadziły również do tego, że w art. 62 zostały w sposób wyczerpujący wyznaczone kompetencje prezydenta republiki, do których obowiązywania nie jest wymagana kontrasygnata. Zupełnie samodzielnie prezydent może postępować wyłącznie w przypadku ogłaszania amnestii, jeśli daruje i łagodzi kary wymierzone przez sąd i anuluje wyroki. Tak samo jest w przypadku mianowania członków Rady Bankowej Czeskiego Banku Narodowego. W innych sytuacjach jest jednak zazwyczaj wymagane współdziałanie innego konstytucyjnego organu państwa, bowiem Konstytucja w tym zakresie prezydenta ogranicza, ewentualnie określa w przypadku jego bezczynności, rozwiązanie „zastępcze”. Jako charakterystyczny przykład można podać uprawnienie prezydenta do mianowania premiera i na jego wniosek kolejnych członków rządu. Tak mianowany rząd podlega jednak Izbie Poselskiej i w ciągu trzydziestu dni po swoim mianowaniu ma obowiązek wystąpić do niej i złożyć wniosek o wotum zaufania. Tylko rząd, który uzyskał wotum zaufania, może pełnić swoje funkcje w pełnym zakresie i rządzić państwem. W przeciwnym razie rząd musi podać się do dymisji. Do innego uprawnienia prezydenta wynikającego z konstytucji należy na przykład mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego, jednak głowa państwa może to uczynić wyłącznie za zgodą Senatu (art. 84 ust. 2). Prezydent zwołuje również sesję Izby Poselskiej. Jeśli tego nie uczyni, Izba Poselska zbierze się trzydziestego dnia po dniu wyborów (art. 34 ust. 1). Prezydent republiki ma również prawo rozwiązać Izbę Poselską, jednak może to uczynić wyłącznie z powodów określonych w tekście konstytucji (art. 35) itp.

Urząd prezydenta republiki był pierwotnie, przez pierwszych dwadzieścia lat istnienia niezależnej Republiki Czeskiej (1993–2012), obsadzany na drodze wyboru podczas wspólnego posiedzenia obu izb Parlamentu. Wybory odbywały się w ciągu ostatnich trzydziestu dni kończącej się kadencji urzędującego prezydenta. Mógł nim zostać i dotąd może obywatel Republiki Czeskiej, który ma prawo wybieralności do Senatu (art. 57), oznacza to, że posiada czynne prawo wyborcze i osiągnął wiek 40 lat. Nikt nie może jednak sprawować funkcji prezydenta republiki więcej niż dwa razy po sobie.

Zgłosić kandydaturę na urząd prezydenta republiki mogli wyłącznie członkowie izb Parlamentu – minimalnie dziesięciu posłów lub dziesięciu senatorów. Wybory odbywały się w trzech turach, przy czym stopniowo obniżały się kwo-

ra niezbędne do wybrania prezydenta¹¹. Jeśli prezydenta nie wybrano nawet w trzeciej turze, przeprowadzano nowe wybory według tych samych zasad.

W styczniu 1993 roku z trzech kandydatów na pierwszego prezydenta niezależnej Republiki Czeskiej wybrano w pierwszej turze V. Havla. Nastąpiło to w sytuacji, kiedy nie było jeszcze drugiej izby Parlamentu, Senatu, więc prezydenta republiki wybierała wyłącznie Izba Poselska. Ponownie na stanowisko prezydenta wybrano V. Havla w 1998 roku, choć same wybory nie przebiegły tak gładko. Również wtedy było trzech kandydatów (jeden kandydat nie wziął udziału w wyborach, ponieważ w tym czasie przebywał w areszcie¹²). Z pierwszej do drugiej tury przeszedł wyłącznie V. Havel, ponieważ otrzymał największą liczbę głosów zarówno w Izbie Poselskiej, jak i w Senacie. Niezbędną większość konstytucyjną uzyskał podczas drugiej tury głosowania.

Najbardziej skomplikowane były wybory głowy państwa w 2003 roku. Trzeba było je powtarzać trzy razy (15 stycznia 2003 roku, 24 stycznia 2003 roku). Dopiero podczas wyborów 28 lutego 2003 roku w trzeciej turze został wreszcie wybrany na urząd prezydenta republiki – Vaclav Klaus.

W sposób wręcz skandaliczny przebiegał wybór prezydenta w lutym 2008 roku, kiedy o to stanowisko ubiegało się dwóch kandydatów. Przez prawie cały dzień wyborów (8 lutego) członkowie Parlamentu, oprócz prezentacji kandydatów, rozpatrywali głównie pytania natury proceduralnej. Sama dysku-

¹¹ Podczas pierwszej tury wymagano, żeby kandydat uzyskał bezwzględną większość głosów wszystkich posłów oraz bezwzględną większość głosów senatorów. Jeśli nie udało się to żadnemu z kandydatów, do drugiej tury przechodził ten kandydat, który otrzymał w pierwszej turze największe poparcie w Izbie Poselskiej, tak samo przechodził kandydat z największym poparciem Senatu. W drugiej turze wybierano tego, który otrzymał bezwzględną liczbę głosów obecnych posłów oraz bezwzględną większość głosów obecnych senatorów. Warunkiem kworum każdej z izb jest w takim przypadku obecność przynajmniej jednej trzeciej jej członków. Jeśli prezydenta nie wybrano nawet w drugiej turze, w ciągu czternastu dni odbywała się trzecia tura. Również w tym przypadku na obu izbach ciążył obowiązek kworum, choć podczas samego głosowania nie głosowały oddzielnie, ale tworzyły jedno ciało. Następnie wybierano tego z kandydatów z drugiej tury, który uzyskał bezwzględną większość głosów obecnych posłów i senatorów.

¹² Chodziło o posła M. Sládka, przewodniczącego partii Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa. Pod koniec lutego 1997 r. Izba Poselska, na wniosek Policji Republiki Czeskiej, pozbawiła go immunitetu oraz wydała organom ścigania. Powodem było podejrzenie popełnienia przestępstwa nawoływania do dyskryminacji na tle rasowym i narodowościowym, którego miał się dopuścić podczas wygłaszanych przemówień w trakcie demonstracji przeciwko podpisaniu deklaracji czesko-niemieckiej. W styczniu 1998 r. trafił do aresztu na skutek odmowy udziału w rozprawie dotyczącej tego oskarżenia. M. Sládek na mocy orzeczenia sądu I instancji został uniewinniony. Jego skarga konstytucyjna, w której żądał unieważnienia wyborów prezydenckich w związku z tym, że uniemożliwiono mu udział w głosowaniu, została przez Sąd Konstytucyjny odrzucona. [III. Trybunał Konstytucyjny 36/98 z dnia 21.10.1998 r. (U 60/12 Sb.NU 481)].

sja nad tym, czy wybór ma być tajny czy jawny, zabrała im pięć godzin. W końcu większość zgodziła się na wybór jawny¹³. Przeciwno sobie stanęli wówczas ówczesny prezydent Vaclav Klaus i jego konkurent ekonomista Jan Švejnar, jako wspólny kandydat wysunięty przez socjaldemokrację i Partię Zielonych (Strana zelených). Podczas każdej z tur żaden z nich nie otrzymał jednak wymaganej konstytucyjnej większości głosów, dlatego też nie wybrano prezydenta republiki (w trzeciej turze – 9 lutego – V. Klausowi zabrakło do zwycięstwa tylko jednego głosu).

W połowie lutego odbyły się nowe wybory, w których przeciwko sobie stanęli ci sami dwaj kandydaci (trzecia kandydatka po wstępnych przemówieniach, ale przed rozpoczęciem głosowania, zrezygnowała). Pojedynek ostatecznie wygrał V. Klaus. W trzeciej turze uzyskał 141 głosów, natomiast J. Švejnar tylko 111 głosów. Wielokrotnie spekulowano o zakulisowych negocjacjach, zawieraniu umów politycznych, zastraszaniu oraz korumpowaniu posłów.

Zmiany w przebiegu wyborów dokonywały się stopniowo. W 1993 roku po raz pierwszy w historii podczas posiedzenia Parlamentu została dopuszczona debata o zaproponowanych kandydatach, natomiast dziesięć lat później, w 2003 roku, kandydaci otrzymali prawo głosu przed głosowaniem, żeby mogli bezpośrednio zwrócić się do swoich wyborców, posłów i senatorów.

OD WYBORU PRZEZ PARLAMENT DO WYBORU BEZPOŚREDNIEGO

Zasady republiki parlamentarnej w Czechosłowacji od początku zawierały charakterystyczny element tego typu władzy, którym jest wybór głowy państwa drogą parlamentarną. Obowiązywało to zarówno w okresie międzywojennym, jak również w okresie czechosłowackiego rozwoju konstytucyjnego na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jeśli propozycje dotyczące wprowadzenia bezpośredniego wyboru prezydenta republiki sporadycznie się pojawiały, działo się tak zazwyczaj w okresach przełomowych i zjawisko to miało wyłącznie znaczenie marginalne, ewentualnie służyło jako argument, lub groźba, podczas niektórych konfliktów politycznych, nigdy nie było jednak bardziej wnikliwie omawiane ani przez specjalistów, ani polityków. Przed bezpośrednim wyborem prezydenta republiki zapewne by się nie wzbraniał T. Masaryk, dla którego, tak jak i dla innych polityków przebywa-

¹³ E. Tabery, *Hledá se prezident. Zákulisí voleb hlavy státu*, Praha 2008, s. 282–288.

jących za granicą, ideałem była republika prezydencka z głową państwa na czele wszelkiej władzy wykonawczej, według wzoru znanego im ze Stanów Zjednoczonych. Nie mógł on jednak w bezpośredni sposób wpłynąć na pierwotny tekst konstytucji tymczasowej z 1918 roku. Kiedy później próbował ją zmienić, chciał wzmocnić rolę prezydenta republiki poprzez rozszerzenie jego kompetencji¹⁴. Stało się to na mocy poprawki do konstytucji przyjętej w maju 1919 roku¹⁵.

Na gruncie parlamentarnym pomysł bezpośredniego wyboru prezydenta republiki pojawił się dopiero w grudniu 1989 roku. Stało się tak podczas debaty nad sprawozdaniem z działalności Zgromadzenia Federalnego, kiedy to jego przewodniczący poinformował na wspólnym posiedzeniu obu izb, że grupa posłów złożyła projekt ustawy konstytucyjnej o wyborze prezydenta w głosowaniu powszechnym¹⁶. Posłowie komunistyczni, którzy mieli dotąd większość absolutną w Zgromadzeniu Narodowym, starali się w ten sposób zapobiec wyborowi V. Havla na urząd prezydenta w nadziei, że podczas wyborów bezpośrednich nie otrzyma on wymaganej liczby głosów wyborców, co sugerowały ówczesne badania opinii publicznej. W ten sposób mogliby się równocześnie sami pozbyć odpowiedzialności za ten krok. Porozumienia polityczne zawarte poza parlamentem sprawiły, że Zgromadzenie Federalne nie zajęło się tym projektem.

Idea bezpośredniego wyboru głowy państwa pojawiła się również, w stopniu marginalnym, w ramach nowego ustroju konstytucyjnego niezależnej Republiki Czeskiej jesienią 1992 roku. Kiedy partie należące do koalicji rządzącej podkreślały ideę powrotu do tradycji pierwszej republiki demokratycznej, partie opozycyjne, które złożyły alternatywne projekty konstytucji do projektu ustawy zasadniczej, sporządzonego przez komisję rządową do prac nad konstytucją, wprowadziły w dwóch przypadkach m.in. również instytucję bezpośredniego wyboru prezydenta republiki. Jednoznacznie opowiedziała się za nim socjaldemokracja (ČSSD)¹⁷, która w swoim projekcie konstytucji proponowała wybory bezpośrednie składające się z dwóch tur (art. 38) chyba że w pierwszej turze. zwycięstwo zapewniałoby uzyskanie bezwzględnej większości głosów. Ta sama zasada miała obowiązywać również w drugiej turze, do której jednak mogli przejść wyłącznie dwaj kandydaci z najwyższym wynikiem uzyskanym w pierwszej turze. Jeśli nie doszłoby do wyboru prezydenta również w drugiej

¹⁴ Więcej: F. Peroutka, *Budování státu. I. 1918–1919*, Praha 1991, s. 163; *II. 1919*, s. 587–591.

¹⁵ Ustawa nr 271/1919 Sb. z późn. zm., która zmieniała ustawę o konstytucji tymczasowej.

¹⁶ Por. <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/017schuz/s017021.htm>.

¹⁷ Tekst projektu konstytucji por. Z. Jičínský, V. Mikule, *Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19. 11. 1992 ČNR*, „Právněhistorické studie” 2005, nr 37, s. 225–272.

turze, w projekcie zakładano, że w ciągu 40 dni odbędą się powtórne wybory. Dotychczasowy prezydent pozostałby na swoim stanowisku, dopóki nie zostałyby przysięgi nowo wybrany prezydent (art. 39 ust. 3).

W projekcie konstytucji złożonym przez posłów Czeskiej Rady Narodowej z ramienia partii Liberalna Socjalna Unia (Liberálně sociální unie – LSU)¹⁸ przyjęto, że prezydenta republiki będzie wybierać Zgromadzenie Narodowe w dwóch turach głosowania. W przypadku, gdyby nie doszło do wyboru prezydenta, miały się odbyć wybory bezpośrednie. Wzięliby w nich udział dwaj kandydaci z najwyższym wynikiem z drugiej tury głosowania w parlamencie. W drodze wyborów bezpośrednich głową państwa miał być wybrany ten kandydat, który otrzyma bezwzględną większość wszystkich oddanych głosów (art. 96 ust. 7 i 8). Pomimo zastosowania innych metod, cechą wspólną obu projektów było to, że starano się zapobiec sytuacji, kiedy urząd głowy państwa pozostawałby nieobsadzony przez dłuższy czas. W pierwszym przypadku proponowano przedłużenie kadencji urzędującego prezydenta, w drugim zaś do wybrania prezydenta wystarczyłaby większość głosów wyborców, którzy „wzięli udział w głosowaniu”, tj. bez względu na to, ilu by ich przyszło do urn.

W fazie przygotowań rządowego projektu konstytucji wśród krytycznych uwag pojawiła się nawet opinia przyszłego prezydenta, że w odróżnieniu od wyborów parlamentarnych, bezpośrednie wybory prezydenckie „dają prezydentowi całkowicie samodzielny i niekwestionowaną legitymację, niezależną od wyników wyborów parlamentarnych”¹⁹.

Ani jeden ze złożonych projektów opozycyjnych Konstytucji Republiki Czeskiej (w kolejnym przewidywano wybór prezydenta przez parlament) nie znalazł się w porządku obrad Czeskiej Rady Narodowej, dlatego skupiła się ona wyłącznie na projekcie złożonym przez rząd; projekt ten 16 grudnia 1992 roku został uchwalony niezbędną większością konstytucyjną.

Po wyborze V. Havla, w styczniu 1993 roku, na pierwszego prezydenta niezależnej Republiki Czeskiej²⁰ temat wyboru bezpośredniego głowy państwa jakby na pewien czas przestał interesować czeskich polityków. Stan ten utrzymał się właściwie do 2001 roku, kiedy powoli zbliżał się koniec jego drugiej

¹⁸ Czeska Rada Narodowa. Kadencja 1992–1992. Druk nr 205; http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm.

¹⁹ V. Havel, *Několik poznámek na téma české ústavy*, [w:] B. Chrástilová, P. Mikeš, *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha 2003, s. 371.

²⁰ Podczas wyborów byli obecni wszyscy posłowie w liczbie 200. Oddano 194 ważne głosy, z których 109 na V. Havla. Kolejni dwaj kandydaci otrzymali 45 i 14 głosów.

kadencji²¹, i było oczywiste, że ponownie o ten urząd ubiegać się już nie może. Przez kolejnych dziesięć lat odbyło się kolejno dziesięć prób wprowadzenia bezpośredniego wyboru prezydenta republiki, poprzez złożenie projektu ustawy konstytucyjnej do Izby Poselskiej, żaden z nich nie uzyskał jednak aprobaty²². Zazwyczaj chodziło o projekty grup posłów o różnej orientacji politycznej, dwa razy taki projekt złożył sam rząd, dwa razy z inicjatywą konstytucyjną wystąpił również Senat. Zainteresowanie wzrastało zazwyczaj wraz ze zbliżającymi się wyborami prezydenta, innym razem bezpośredni wybór głowy państwa stanowił element programów poszczególnych partii przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi.

Sygnalem, że już dawno nie chodzi o kwestię marginalną, były na przykład wyniki obrad konferencji zorganizowanej przez Senat we wrześniu 2007 roku pod tytułem „Bezpośredni wybór prezydenta?”. Wzięli w niej udział, między innymi, wszyscy ówczesni prezesi partii politycznych, które zasiadały w Izbie Poselskiej. Na postawione wprost pytanie, prawie wszyscy poparli wprowadzenie bezpośredniego wyboru prezydenta. Wyjątkiem był jedynie ówczesny przewodniczący Obywatelskiej Demokratycznej Partii (Občanská demokratická strana) Mirek Topolánek, który stwierdził, że w jego partii „nie panuje jednoznaczna opinia na ten temat”. Sam uznał się za „konserwatystę”, przy czym stwierdził na przykład, że „wybór niebezpośredni bardziej logicznie wpisuje się w ustroj parlamentarny” i że „nie istnieje żaden związek między sposobem wybierania, kompetencjami wynikającymi z konstytucji a faktyczną pozycją głowy państwa. Decydującymi czynnikami są tradycja i prawo zwyczajowe”. Na koniec dodał, że jest „zwolennikiem niebezpośrednich wyborów prezydenckich. Jest tradycjonalistą”²³.

Wcześniejsze obietnice rozpoczęcia szerokiej dyskusji o zmianie *Konstytucji Republiki Czeskiej*, która umożliwi bezpośredni wybór prezydenta republiki, ewentualnie opracowanie takiego projektu, stanowiły część oświadczeń programowych niektórych czeskich gabinetów. Zdarzyło się tak w przypadku rządu koalicyjnego na czele z ČSSD, powstałego w 2002 roku, ale również podczas rządów prawicowych z ODS na czele, wybranych w 2007 oraz w 2010 roku. W tych przypadkach chodziło raczej o jedno z ustępstw uczynionych na

²¹ Po raz drugi wybrano V. Havla 20.01.1998 r. Był jednym z trzech kandydatów i jako jedyny przeszedł do drugiej tury głosowania (w pierwszej turze otrzymał największe poparcie zarówno w Izbie Poselskiej, jak i w Senacie). Głosowało na niego 99 z 197 posłów i 47 z 81 senatorów.

²² Więcej np. J. K u d r n a, *Prímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*, [w:] *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*, „Acta Universitatis Carolinae” 2011, Iuridica nr 4, s. 17–25.

²³ *Prímá volba prezidenta? Konference v Senátu 26. září 2007. Sborník projevů*, s. 16–17.

rzecz mniejszych partnerów koalicyjnych, bowiem samo ODS długo odrzucało bezpośredni wybór głowy państwa.

Już nie tak jednoznaczna była opinia przedstawicieli środowiska prawa konstytucyjnego, z których wielu wyrażało obawy oraz poważne zastrzeżenia, natomiast osób popierających wybór bezpośredni było wśród nich niezwykle mało²⁴.

Jedynie ułamek złożonych projektów rewizji konstytucyjnej dotyczących bezpośredniego wyboru prezydenta republiki przewidywał również zmiany w zakresie jego kompetencji lub rozszerzenia powodów, które umożliwiałyby prowadzenie postępowania przeciwko prezydentowi przed Sądem Konstytucyjnym. Jeśli chodzi o wynikającą z konstytucji pozycję prezydenta, miała być jednoznacznie osłabiona, przy czym obowiązywanie kolejnych jego decyzji warunkowano kontrasygnatą premiera (na przykład odwołanie lub mianowania członków Rady Bankowej Czeskiego Banku Narodowego).

Podczas wyborów do Izby Poselskiej, które odbyły się 27 i 28 maja 2010 roku, przy frekwencji 62,6% uprawnionych do głosowania, zwycięzcą została partia ČSSD (22,08% głosów/56 miejsc). Wymagany próg wyborczy pokonała również partia ODS (20,22%/53), TOP 09 (16,71%/41), KSČM (11,27%/26) i Věci veřejné (10,88%/24). W związku z małym potencjałem koalicyjnym ČSSD prezydent powierzył zadanie stworzenia rządu koalicyjnego przewodniczącemu ODS i na jego wniosek mianował 15-osobowy rząd, w którym znaleźli się członkowie partii ODS, TOP 09 i Věci veřejné w proporcji 6 : 5 : 4. W 200-osobowej Izbie Poselskiej cieszył się poparciem niezwykle silnej większości koalicyjnej – 118 głosów.

Z porównania programów wyborczych wymienionych partii politycznych z 2010 roku wynika, że wszystkie partie, za wyjątkiem ODS, opowiedziały się za bezpośrednim wyborem prezydenta republiki, choć do tej kwestii przywiązywały różną wagę. Partia ČSSD, która już w przeszłości wielokrotnie próbowała wprowadzić bezpośredni wybór głowy państwa, w swoim programie w sposób lakoniczny stwierdziła: „Będziemy starali się wprowadzić ustawę konstytucyjną o bezpośrednim wyborze prezydenta”. Partia TOP 09 pewna zwycięstwa sformułowała swój program wyborczy w formie „Deklaracja programowa rządu na okres 2010–2014”, gdzie stwierdziła, że „rząd jest przekonany, że wzmocnienie elementów demokracji bezpośredniej podwyższy zainteresowanie obywatela

²⁴ Stan ten nie zmienił się nawet wtedy, kiedy rozpatrywano projekt nowelizacji konstytucji. Dowodzą tego wyniki ankiety zorganizowanej w 2011 r., kiedy zapytano specjalistów od prawa konstytucyjnego ze wszystkich czterech wydziałów prawa, z 16 komentatorów tylko „trzej uważali bezpośredni wybór prezydenta za słuszny i pożądany”. 9. uchwała Stałej Komisji Senatu ds. *Konstytucji Republiki Czeskiej* oraz procedur parlamentarnych. <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=63344>.

życiem publicznym, przede wszystkim jeśli chodzi o udział w wyborach. Dlatego proponujemy bezpośredni wybór burmistrzów, prezydentów miast oraz bezpośredni wybór prezydenta”. Partia Věci veřejné, która zaskakująco, choć na dość krótko, zablysnęła na politycznej scenie, ogłosiła się wręcz za „partię demokracji bezpośredniej” i jej program w tej sferze był najbardziej rozwinięty. Wyborcom oznajmiła, że „w zgodzie z ideą zaproponowania obywatelom więcej możliwości podejmowania bezpośredniej decyzji, stoimy na stanowisku, że również wielu urzędników państwowych byłoby powoływanych na swoje stanowiska podczas wyborów bezpośrednich – przez obywateli, przez co doszłoby do podwyższenia odpowiedzialności osobistej. Dlatego też będziemy chcieli wprowadzić bezpośredni wybór prezydenta, wojewodów i burmistrzów”. Nie poprzestała jednak tylko na tych deklaracjach. W tym samym czasie zobowiązała się, że przedmiotem ogólnospołecznej dyskusji stanie się „dokładny sposób, w jakich okolicznościach i w jaki sposób będą odwoływani politycy”.

Partie wchodzące w skład koalicji rządowej zobowiązały się później również w „Umowie koalicyjnej o stworzeniu koalicji odpowiedzialności budżetowej, rządów prawa i walki z korupcją”, że złożą „poprawkę do konstytucji oraz innych przepisów prawa, która wprowadzi bezpośredni wybór prezydenta”. Identyczną obietnicę zawierała również deklaracja programowa rządu²⁵, na podstawie której ten umiarkowanie prawicowy gabinet uzyskał w Izbie Poselskiej wotum zaufania.

Do zmiany Konstytucji w Republice Czeskiej jest niezbędna zgoda kwalifikowanej większości członków obu izb Parlamentu. W Izbie Poselskiej musi być tak w przypadku zgody 3/5 większości wszystkich posłów (przynajmniej 120 głosów), a w Senacie przy poparciu 3/5 większości obecnych senatorów, przy czym izba może podejmować uchwałę w obecności przynajmniej 1/3 swoich członków (art. 39 ust. 1 i 4 *Konstytucji Republiki Czeskiej*). W wyborach do Senatu, które odbyły się w połowie października 2010 roku, podczas których wymieniana była jedna 1/3 senatorów (27), zwyciężyła, z wynikiem 12 mandatów – ČSSD, a podczas VIII kadencji Senatu w latach 2010–2012 miała większość absolutną (41 z całkowitej liczby 81) mandatów²⁶.

Koalicja rządowa w tym czasie nie dysponowała dostateczną większością konstytucyjną w żadnej z izb Parlamentu, co doprowadziło w pierwszej połowie

²⁵ Deklaracja programowa rządu z 4.08.2010 r. zawiera w części IV. Prawo, sprawiedliwość, administracja publiczna, biurokracja i korupcja m.in. „Rząd opracuje projekt poprawki do konstytucji, która umożliwi bezpośredni wybór prezydenta oraz projekt ustawy konstytucyjnej o warunkach ogłaszania i przebiegu referendum”.

²⁶ Z innych partii politycznych – ODS posiadała 25 mandatów, KDU-ČSL i koalicja TOP 9 i Starostové po pięć mandatów, KSČM – 2 miejsca, tę samą liczbę stanowisk miała partia Severočeši i 1 senator był niezrzeszony.

2011 roku do kilku negocjacji z opozycją, dotyczących przyszłej poprawki do konstytucji. Jeśli chodzi o procedurę wyborczą, to dość szybko zawarto ugodę dotyczącą jednego z trzech pierwotnie rozważanych wariantów, natomiast przedmiotem sporu okazały się pytania dotyczące pozycji prezydenta republiki – ČSSD optowała za zmianą mającą na celu osłabienie roli głowy państwa, w przeciwieństwie do treści ówczesnej poprawki. Ponadto nawoływała do Rozszerzenia powodów uprawniających do złożenia skargi konstytucyjnej przeciwko prezydentowi, zmiany immunitetu z dożywotniego do obowiązującego tylko na okres sprawowania mandatu. Ponadto przedstawiono projekt przedłużenia piastowania mandatu, padła również propozycja przedłużenia kadencji prezydenta na okres sześciu lat, przy czym wybory mogłyby się odbywać równocześnie z wyborami senatorów, ewentualnie równocześnie z wyborami do organów przedstawicielskich gmin i krajów²⁷.

Rząd złożył projekt zmiany Konstytucji dotyczącej wprowadzenia bezpośredniego wyboru prezydenta²⁸ do Izby Poselskiej 29 czerwca 2011 roku, a przedstawicielem wnioskodawcy został minister sprawiedliwości. Obrady w tej izbie trwały od końca września do połowy grudnia 2011 roku, kiedy to pod koniec trzeciego czytania doszło do jego przyjęcia. Podczas 32. posiedzenia izby pierwszej było obecnych 192 z ogólnej liczby 200 posłów, 159 posłów zagłosowało za, przeciwko było 3 (ODS), natomiast wstrzymał się od głosu, prócz kilku innych, cały klub KSČM (26). Izba Poselska przekazała przyjęty projekt do Senatu na początku stycznia 2012 roku, a ten go rozpatrzył jako druk nr 262. Do jego uchwalenia doszło podczas 17. posiedzenia w dniu 8 lutego 2012 roku. Z 81 senatorów obecnych było 75, a do przyjęcia poprawki do konstytucji wymagano 45 głosów. Z obecnych senatorów za projektem zagłosowało 49 (wśród z nich byli senatorzy popierani przez socjaldemokrację), 22 senatorów głosowało przeciwko²⁹, a czterech wstrzymało się od głosu.

Prezydent Republiki podpisał ustawę 17 listopada 2012 roku, pomimo że już wcześniej nie ukrywał swojej opinii, że bezpośredni wybór prezydenta uważa za „fatalny błąd, fatalną pomyłkę oraz populizm polityków”³⁰. Ustawa konstytucyjna została opublikowana w oficjalnym publikatorze (Sbírka zákonů České

²⁷ Por. np. Parlamentní listy, 25 lutego 2011 roku. Dostęp z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Tejc-Navrhname-prodlouzeni-funkcniho-obdobi-prezidenta-na-6-let-189976>.

²⁸ Izba Poselska, VI kadencja, druk nr 415.

²⁹ Na wprowadzenie bezpośredniego wyboru prezydenta nie zgodziło się 10 senatorów z klubu ODS, cały klub KDU-ČSL (6 senatorów), 3 senatorowie z ramienia TOP 09 i Starostové, jak również 3 senatorów niezrzeszonych.

³⁰ Wywiad telewizyjny z dnia 18.12.2011 r. <http://www.klaus.cz/clanky/3010>.

republiki) 12 marca 2012 roku pod nr. 71/2012 Sb. i stała się częścią obowiązującego porządku prawnego Republiki Czeskiej. Zaczęła obowiązywać od 1 października 2012 roku³¹.

Ingerencja w tekst Konstytucji od 1993 roku była jej siódmą nowelizacją i zakończyła się sukcesem, choć brakowało ustawy wykonawczej (art. 58 *Konstytucji Republiki Czeskiej*), na podstawie której byłoby możliwe przeprowadzenie bezpośrednich wyborów głowy państwa. W sprzeczności z postanowieniami Zasad Legislacyjnych rządu (art. 10 ust. 5) projekt ustawy wykonawczej nie został złożony i rozpatrzony równocześnie z poprawką do konstytucji.

Rząd złożył projekt ustawy o wyborze prezydenta do Izby Poselskiej dopiero 27 lutego 2012 roku³². Pod znaczną presją czasu obie izby w niestandardowo krótkim czasie rozpatrzyły i uchwaliły ten akt³³. Potwierdza to na przykład fakt, że ani do ogólnej, ani do szczegółowej debaty nad tą ustawą w Izbie Poselskiej w drugim czytaniu podczas 40. posiedzenia 5 czerwca 2012 roku nie zgłosił się żaden poseł. W Senacie, podczas rozpatrywania druku nr 371 pojawiło się wiele krytycznych uwag, jednak nie złożono żadnego projektu zmiany ustawy i ustawa o wyborze prezydenta została także przyjęta. W ten sposób spełniono wymóg art. 40 *Konstytucji Republiki Czeskiej* oraz interpretacji wynikającej z wyroku Sądu Konstytucyjnego [Pl. Tryb. Konst. 13/05 (N 127/37 SbNU; nr 283/2005 Sb.)], zgodnie z którym każde prawo wyborcze w Republice Czeskiej musi być uchwalone przez Izbę Poselską i przez Senat, przy czym obie izby są w takim przypadku, w odróżnieniu od uchwalania innych ustaw³⁴ – równe.

Prezydent republiki V. Klaus podpisał ustawę 1 sierpnia 2012 roku, a w dzienniku publikacyjnym została ogłoszona pod nr 275/2012 Sb. Zaczęła obowiązywać od 1 października 2012 roku, z wyjątkiem kilku jej postanowień, których obowiązywanie zostało przesunięte na 8 marca 2013 roku (§ 89).

³¹ Wyjątek dotyczył zmian art. 65 Konstytucji, które dotyczyły zarówno postanowień o immunitacie głowy państwa, jak i powodów i warunków do złożenia skargi konstytucyjnej przeciwko prezydentowi tak, żeby oba dotyczyły dopiero osoby przyszłego, wybranego wnowy sposób, prezydenta republiki. Zmieniony artykuł 65 zaczął obowiązywać od 8.03.2013 r.

³² Izba Poselska, VI kadencja, druk nr 613.

³³ Proces uchwały w trzech czytaniach w Izbie Poselskiej trwał od końca lutego do 13.06.2012 r., w Senacie następnie od 25.06. do 18.07.2012 r.

³⁴ W ich przypadku jest możliwe, że odrzucenie projektu ustawy przez Senat przegłosuje Izba Poselska w drodze ponownego głosowania w przypadku osiągnięcia większości konstytucyjnej, tj. zgody bezwzględnej większości wszystkich posłów.

ZMIANY NATURY KONSTYTUCYJNEJ I USTAWOWEJ ZWIĄZANE Z BEZPOŚREDNIM WYBOREM PREZYDENTA

Ta poprawka do konstytucji oznaczała zasadniczą ingerencję w część rozdziału trzeciego *Konstytucji Republiki Czeskiej* pod tytułem „Władza wykonawcza”. Z trzynastu artykułów poświęconych prezydentowi, ingerowano bezpośrednio i zmieniono aż dziewięć. Instytucja wyboru bezpośredniego jest obecnie regulowana w art. 54 ust. 2 i art. 56 z tym zastrzeżeniem, że kolejne warunki korzystania z prawa wyborczego oraz szczegóły dotyczące realizacji procesu wyborczego, włącznie z ogłaszaniem wyników wyborów oraz rewizji sądowej ma określić odrębna ustawa (art. 58).

Ustawodawca, prócz zasad prawa wyborczego³⁵, w kwestii wyboru prezydenta wprowadził system wyborczy składający się z dwóch tur, wymagający większości absolutnej, przy czym do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci z najwyższym wynikiem z pierwszej tury, ewentualnie wszyscy ci, którzy w przypadku tej samej liczby głosów otrzymali najwyższą liczbę ważnych głosów. W drugiej turze zwycięzcą zostanie ten kandydat, który otrzyma najwyższą liczbę głosów uprawnionych wyborców. Jeśli takich kandydatów byłoby więcej, w ciągu dziesięciu dni trzeba ogłosić nowe wybory (art. 56 ust. 2 i 3).

Możliwością zgłoszenia kandydata dysponuje każdy obywatel Republiki Czeskiej, który osiągnął wiek 18 lat i jego wniosek zostanie podpisany przez przynajmniej 50 tysięcy uprawnionych do głosowania czeskich obywateli, tj. tych którzy osiągnęli wiek 18 lat, ponadto taką kandydaturę może zgłosić grupa przynajmniej dwudziestu posłów lub przynajmniej dziesięciu senatorów (art. 56 ust. 5 i 6).

Konstytucja wyznacza również terminy, w których powinny odbyć się wybory i to zarówno w przypadku kończącej się kadencji urzędującego prezydenta, jak również w sytuacji, kiedy jego stanowisko zostanie opróżnione wcześniej. Wybór prezydenta ogłasza przewodniczący Senatu, choć gdyby jego stanowisko nie zostało obsadzone, to prawo przechodzi na przewodniczącego Izby Poselskiej (art. 56 ust. 7–9).

Kadencja prezydenta nadal trwa pięć lat³⁶. Prezydent obejmuje urząd poprzez złożenie przysięgi. Nowością jest to, że składa ją na ręce przewodniczą-

³⁵ Wybory odbywają się w drodze „tajnego głosowania na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego” (art. 56 ust. 1).

³⁶ W przypadku ogłoszenia któregośkolwiek stanu wyjątkowego lub jeśli warunki na terytorium Czech uniemożliwiają przeprowadzenie wyborów w ustalonych terminach, można je przesunąć na mocy ustawy, maksymalnie o sześć miesięcy (art. 10 ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 Sb., o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej).

cego Izby Poselskiej oraz na ręce przewodniczącego Senatu podczas wspólnego posiedzenia obu izb (art. 59 ust. 1)³⁷ oraz na jego ręce może również złożyć rezygnację ze swojego stanowiska (art. 61).

Spór między koalicją rządową a opozycją parlamentarną dotyczącą zmiany kompetencji prezydenta i jego pozycji w czeskim systemie konstytucyjnym rozwiązano drogą kompromisu. Z jednej strony pozycja głowy państwa została osłabiona przez fakt, że decyzja o tym, żeby nie rozpoczynano postępowania karnego, a jeśli zostało już rozpoczęte, żeby go nie kontynuować, prezydent nie może podjąć wyłącznie na podstawie własnej oceny sytuacji, ale żeby taka decyzja była obowiązująca, wymagany jest podpis premiera lub upoważnionego przez niego członka rządu [art. 63 ust. 1 lit. j)]. Ponadto dożywotni immunitet prezydenta został ograniczony wyłącznie do okresu wykonywania przez niego jego funkcji, poszerzono również powody, które umożliwiały złożenie przeciwko prezydentowi skargi konstytucyjnej. Prócz zarzutu zdrady stanu można było to uczynić również w przypadku „rażącego naruszenia Konstytucji lub innych części porządku konstytucyjnego“ (art. 65 ust. 1–2).

Z drugiej strony znacznie utrudniono złożenie skargi konstytucyjnej. Pierwotnie mógł to uczynić Senat³⁸ w drodze zwykłego głosowania, obecnie do przyjęcia projektu skargi konstytucyjnej przez Senat niezbędna jest zgoda 3/5 większości obecnych senatorów oraz równocześnie musi wyrazić zgodę Izba Poselska poprzez oddanie głosów 3/5 większości wszystkich posłów. Jeśli jednak Izba Poselska nie wyrazi zgody w ciągu trzech miesięcy od dnia, kiedy wniosował o to Senat, uznaje się, że zgoda nie została wydana (art. 65 ust. 3).

Organizację bezpośredniego wyboru prezydenta umożliwiło dopiero przyjęcie i obowiązywanie ustawy nr 275/2012 Sb. o wyborze prezydenta i o zmianie niektórych przepisów. Z jego postanowienia wynika, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które przygotowało projekt ustawy, starało się wykorzystać sprawdzone instytucje wyborcze, które przewiduje przede wszystkim ustawa

³⁷ Zgodnie z pierwotnymi zmianami do konstytucji przewodniczący Senatu miał zarządzać wybory prezydenta republiki tylko w sytuacji, kiedy Izba Poselska zostanie rozwiązana. W uzasadnieniu do projektu ustawy konstytucyjnej jednak stwierdzono, że: „Uważa się za stosowne, żeby wybór prezydenta zawsze zarządzał przewodniczący Senatu, albowiem chodzi o instytucję bazującą na zasadzie permanencji jej aktywności. Senat jest więc pełnomocnikiem o bardziej stabilizującym charakterze i zapewnia równocześnie ciągłość w rozumieniu art. 66 Konstytucji, tj. w przypadku opróżnienia stanowiska prezydenta w trakcie trwania jego kadencji“. Izba Poselska, VI. kadencja, druk nr 415.

³⁸ Na skutek inicjatywy przynajmniej 1/3 senatorów, w przypadku posiedzenia niejawnego (§ 137–139 ustawy nr 107/1999 Sb., o regulaminie Senatu), przy czym do uchwalenia projektu złożenia skargi konstytucyjnej wymagano zgody bezwzględnej większości senatorów (art. 39 ust. 2 *Konstytucji Republiki Czeskiej*).

o wyborach do Parlamentu³⁹ oraz doświadczenia z ich stosowania. Przykładowo dotyczy to organizacji procesu wyborczego, przy czym z wyborów do Izby Poselskiej przejęto ich przebieg w ambasadach poza terytorium Czech, albo do bezpośredniego wyboru prezydenta przystosowano, składający się z dwóch tur system wyborczy większości absolutnej, już sprawdzony podczas wyborów do Senatu. Ale wtedy również nie udało się wprowadzić wszystkich przepisów dotyczących wyborów do rozważanego jedynego kodeksu wyborczego⁴⁰. Rząd przerwał prace nad nim głównie dlatego, że nie miał dostatecznego wsparcia politycznego wśród partii zasiadających w Parlamencie.

Przewodniczący Senatu ogłasza wybory najpóźniej 90 dni przed ich terminem tak, żeby się odbyły w ciągu ostatnich 60 dni kadencji urzędującego prezydenta, najpóźniej 30 dni przed jej upłynięciem. Ustawa określa, że przewodniczący Senatu podaje do wiadomości publicznej swoją decyzję o ogłoszeniu wyborów w Sbirce zákonů tak, żeby ewentualnie druga tura wyborów odbyła się najpóźniej w trakcie tego trzydziestodniowego okresu (§ 3 ust. 1 ustawy o wyborze prezydenta).

W Republice Czeskiej prawo do głosowania jest zasadniczo związane z obywatelstwem i osiągnięciem granicy wieku 18 lat, przy czym w przypadku wyborów prezydenckich może głosować każdy obywatel, który osiągnął ten wiek przynajmniej drugiego dnia wyborów. Przeszkodami, które uniemożliwiają wyborcom głosowanie, jest nałożone przez sąd ograniczenie w wykonywaniu prawa wyborczego, ewentualnie określone przez ustawę ograniczenie wolności osobistej w celu ochrony zdrowia ludzkiego (§ 4).

Za terytorium wyborcze uznaje się całe terytorium Republiki Czeskiej, które tworzy jeden okręg wyborczy. Głosowanie przebiega w stałych obwodowych komisjach wyborczych, które tworzą starostowie gmin tak, żeby w skład każdego wchodziło około jednego tysiąca wyborców, a równocześnie można było zagwarantować wyborcom dostęp do lokali wyborczych. Podobnie jak w przypadku wyborów do Izby Poselskiej, głosowanie przebiega również w specjalnych stałych okręgach wyborczych przy ambasadach i konsulatach Republiki Czeskiej, jak również w samodzielnych obwodach głosowania na terenie baz wojskowych (§ 2).

O urząd prezydenta republiki może się ubiegać każdy obywatel, który ma prawo wybieralności do Senatu (art. 57 *Konstytucji Republiki Czeskiej*), ozna-

³⁹ Chodzi o ustawę nr 247/1995 Sb., o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej, w obowiązującym brzmieniu.

⁴⁰ Kodeks wyborczy był w tym czasie tylko w sferze planów a do prac nad jego tekstem, w związku z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów prezydenckich, ponownie nie doszło; <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8B9JKWOM>.

cza to, że posiada prawo wyborcze i osiągnął wiek 40 lat (art. 19 ust. 2 *Konstytucji Republiki Czeskiej*). W tym przypadku przeszkodą natury prawnej do zostania wybranym jest jedynie ograniczenie w wykonywaniu prawa wyborczego, ewentualnie również decyzja Sądu Konstytucyjnego na podstawie skargi konstytucyjnej, że głowa państwa utraciła swój urząd oraz zdolność do ponownego jego uzyskania (art. 65 ust. 2).

Wybory w Czechach trwają dwa dni, zawsze w piątek (od 14:00 do 22:00) i w sobotę (od 8:00 do 14:00).

Organizacja wyborów należy do obowiązków administracji państwowej i biorą w nim udział określone przez ustawę organy wyborcze. W jej skład wchodzi Państwowa Komisja Wyborcza, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Czeski Urząd Statystyczny, urzędy gmin, ich starostowie, sekretarze upoważnionego urzędu gminy, dyrektorzy urzędów regionalnych, ambasady i konsulaty oraz obwodowe komisje wyborcze. W ustawie zostały określone zadania, które w związku z wyborem prezydenta musi wypełnić każdy organ wyborczy (§ 6–20).

Kandydatem na urząd prezydenta republiki może zostać osoba, która spełnia określone przez ustawę warunki i została poprawnie zgłoszona do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które prowadzi procedurę rejestracji zgłoszeń kandydatów. Mogą ją zgłosić, zgodnie z Konstytucją, członkowie Parlamentu, jak również każdy obywatel, który osiągnął wiek 18 lat, jeśli wysuniętą kandydaturę poprze, poprzez złożenie podpisu, przynajmniej 50 tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli. Obowiązuje przy tym zasada, że każdy poseł, senator oraz obywatel może wysunąć tylko jedno zgłoszenie kandydata i automatycznie kandydat może być zgłoszony tylko raz (§ 21).

Ustawa określa cały szereg obowiązków dla kandydatów, których spełnienie stanowi warunek konieczny do pomyślnej rejestracji zgłoszenia kandydata. Kandydat musi na przykład określić pełnomocnika, konkretną osobę, która wykonuje niezbędne czynności, ma prawo wglądu do dokumentów złożonych na potrzeby rejestracji oraz utrzymuje stały kontakt z organami wyborczymi, zwłaszcza z organem rejestrującym, którym jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (§ 22).

Zupełnie nową instytucją wyborczą, ustanowioną po raz pierwszy przez tę ustawę jest komitet wyborczy, który również ma obowiązek powołać każdy kandydat. Składa się on z przynajmniej trzech, a najwięcej z pięciu osób fizycznych, które mają skończone 18 lat, którzy zostali wybrani przez kandydata na członków komitetu wyborczego i potwierdzili swoją zgodę własnoręcznym podpisem na zgłoszeniu kandydata. Dlatego też członkowie komitetu wyborczego są, zgodnie z treścią ustawy, odpowiedzialni za finansowanie kampanii wyborczej oraz wspólnie i solidarnie odpowiadają za zobowiązania komitetu wyborczego (§ 23). Jednak ustawa nie przyznała komitetowi wyborczemu żąd-

nych uprawnień, które określałyby strategię kampanii wyborczej lub wpływ na pozyskiwanie środków finansowych i ich wydawanie ani żadne zobowiązania kandydata wobec komitetu wyborczego.

Do obowiązków kandydata należy również założenie rachunku bankowego komitetu wyborczego kandydata na prezydenta, który ma służyć do realizacji wszystkich operacji finansowych związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej. Ustawa wymaga, żeby rachunki bankowe komitetu wyborczego Kandydata na prezydenta były kompletne i przejrzyste, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opublikuje na swoich stronach internetowych informacje o środkach finansowych na rachunkach bankowych komitetu wyborczego kandydata na prezydenta wraz z danymi darczyńców.

Każde zgłoszenie kandydata musi spełniać wymogi określone w ustawie (§ 25) zarówno jeśli chodzi o dane na nim podane, jak i załączniki, które są do niego dołączone. Należy załączyć oświadczenie kandydata, że zgadza się na wyśunięcie swojej kandydatury, potwierdzenie założenia rachunku bankowego komitetu wyborczego kandydata na prezydenta, ewentualnie również listy z podpisanymi zebrane przez obywatela wysuwającego kandydaturę. Częścią procedury rejestracji zgłoszenia kandydata jest również kontrola wypełnienia obowiązków określonych w ustawie, zarówno w kwestii spełnienia wymogów zgłoszenia, jak również całkowitej liczby głosów i poprawność danych na załączonych do zgłoszenia list z podpisami. Ustawodawca, tworząc system kontroli poparcia kandydata ze strony wyborców zakładał, że z ustalonego procentowego wskaźnika błędu danych w próbie właściwej można wyprowadzić średni wskaźnik błędu całego zgłoszenia. W przypadku stwierdzenia błędu kontrola jest powtarzana na losowo wybranej próbie⁴¹ i wskaźniki błędu są odliczane od ogólnej liczby obywateli, którzy podpisali zgłoszenie (§ 25 ust. 4–6 ustawy).

Ustawa o wyborze prezydenta jest w Republice Czeskiej historycznie pierwszym przypadkiem regulacji finansowania kampanii wyborczej (§ 36)⁴². Prócz podstawy instytucjonalnej wymienionego wcześniej komitetu wyborczego oraz rachunku bankowego komitetu wyborczego kandydata na prezydenta, określono maksymalną wysokość wydatków na kampanię wyborczą,

⁴¹ Kontrolę prawidłowości przeprowadza się na losowo wybranych próbach u 8500 obywateli, którzy złożyli swój podpis w celu poparcia każdego z kandydatów, przy czym minimalny jest 3-procentowy wskaźnik błędu danych w analizowanych próbach.

⁴² Rządowy projekt ustawy o wyborze prezydenta (Izba Poselska, VI kadencja, druk 613) pierwotnie nie zawierał informacji dotyczących finansowania kampanii wyborczych. Odpowiednie propozycje złożył jako swój projekt poprawki komitetu konstytucyjnego i prawnego do Izby Poselskiej, gdzie podano treść zmian, ale nie wyjaśniono szczegółowo przyczyn, które go do takiego rozwiązania doprowadziły.

która w przypadku poszczególnych kandydatów w pierwszej turze nie może przekroczyć kwoty 40 milionów koron czeskich, ewentualnie kwoty 50 milionów koron czeskich, jeśli kandydat weźmie udział zarówno w pierwszej, jak i drugiej turze wyborów (§ 37).

Obowiązkiem komitetu wyborczego jest podanie do wiadomości publicznej w ciągu 60 dni od ogłoszenia wyników wyborów na stronach internetowych – wszelkie informacje księgowe dotyczące kampanii wyborczej oraz przesłanie tych danych do senackiej komisji ds. immunitetów i mandatów. Ta „sprawdzi, czy finansowanie kampanii wyborczej na funkcję prezydenta przebiegło zgodnie z zasadami” określonymi w ustawie, a jeśli stwierdzi ich naruszenie, swoje wnioski poda do wiadomości publicznej w sposób umożliwiający dostęp na odległość [§ 41 ust. 1 lit. e) ustawy nr 107/1999 Sb. o regulaminie Senatu]. Podobnie jak w przypadku kwestii księgowych, komitet wyborczy musi postąpić z informacjami o przesłaniu niewykorzystanych środków finansowych na rachunku bankowym komitetu wyborczego kandydata na prezydenta na cel użyteczności publicznej w zakresie i w sposób określony przez kandydata na urząd prezydenta (24 ust. 7 i § 38 ust. 2 ustawy o wyborze prezydenta republiki).

Naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej może się stać przedmiotem postępowania sądowego. Prawo do złożenia takiego wniosku ma wyłącznie konkretny kandydat na urząd prezydenta. Musi to uczynić w ciągu 60 dni od dnia podania do publicznej wiadomości rozliczenia kampanii wyborczej lub od wyznaczonego terminu do jego opublikowania (§ 67). Sądem właściwym jest Sąd Miejski w Pradze. Jeśli sąd wyda orzeczenie, w którym określi, w jaki sposób i w jakim zakresie doszło do naruszenia zasad kampanii wyborczej, zadecyduje równocześnie, że komitet wyborczy ma obowiązek w określonym terminie przekazać do budżetu państwa kwotę odpowiadającą jednej i pół wielokrotności kwoty, która była przedmiotem wniosku i została udowodniona przed sądem (§ 90a ustawa nr 150/2002 Sb., *Kodeks postępowania administracyjnego*)⁴³.

W związku z ustaleniem zasad finansowania kampanii wyborczych wprowadzono również definicję kampanii wyborczej, poprzez którą „rozumie się prowadzenie kampanii wyborczej kandydata na urząd prezydenta oraz agitację wyborczą na jego korzyść, zwłaszcza wypowiedzi publiczne wyrażające poparcie kandydata lub świadczące na jego korzyść, włącznie z każdym wydarzeniem

⁴³ Mogłoby chodzić o przyjęcie środków finansowych lub innego korzyści finansowych, w przypadku których nie jest znane lub podane prawdziwe pochodzenie, następnie o przekroczenie limitów na wydatki na kampanię wyborczą lub o naruszenie obowiązku prowadzenia księgowości dotyczącej finansowania kampanii wyborczej, lub podania ich do wiadomości publicznej (§ 90a ust. 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*).

towarzyszącym, za które uiszcza się lub zazwyczaj uiszcza się wynagrodzenie, jeśli do takiej kampanii lub agitacji wyborczej doszło najwcześniej w dniu ogłoszenia wyborów prezydenta w Sbirce zákonů albo również przed tym dniem, jeśli taka kampania lub agitacja trwa również do dnia ogłoszenia wyborów prezydenta w Sbirce zákonů. Za kampanię wyborczą uważa się również rozpowszechnianie informacji na niekorzyść innego kandydata na urząd prezydenta republiki” (§ 35 ust. 1). Informacje o kandydatach, czy to pozytywne czy informacje na ich niekorzyść, rozpowszechniane za pomocą środków przekazu muszą zawierać dane o zleceniodawcy i podmiocie przygotowującym.

W ramach kampanii wyborczej zarejestrowani kandydaci mają zagwarantowaną możliwość nadawania w Telewizji Czeskiej oraz Czeskim Radiu, gdzie mają przyznane zawsze pięć godzin bezpłatnego czasu antenowego w okresie, który rozpoczyna się na 16 dni, a kończy na 48 godzin przed terminem wyborów. Dla kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury, jest to jedna godzina czasu antenowego. Podany okres jest dzielony między kandydatów w równej części poprzez losowanie.

Również w ramach prowadzenia tej kampanii obowiązuje zasada, że ma ona przebiegać w sposób honorowy i uczciwy, przy czym nie można podawać do wiadomości publicznej informacji nieprawdziwych o kandydatach, wszyscy mogą w równy sposób wykorzystywać powierzchnię do rozwieszania plakatów w gminach, jeśli taką wyznaczy starosta. Zarazem w określonym terminie trzech dni przed dniem wyborów nie mogą być udostępniane do wiadomości publicznej wyniki sondaży przedwyborczych, ponadto zakazane jest prowadzenie agitacji wyborczej w pobliżu lokali wyborczych.

Wyborca oddaje głos osobiście poprzez włożenie do koperty urzędowej jednej karty do głosowania, której nie może w żaden sposób poprawiać. Głosowanie jest tajne (§ 42).

Podobnie jak w przypadku wyboru senatorów również prezydent republiki jest wybierany według systemu wyborczego zakładającego uzyskanie większości absolutnej w obu turach. W pierwszej turze jest w ten sposób wybierany kandydat, który uzyskał bezwzględną większość z ogólnej liczby ważnie oddanych głosów (§ 54). Jeśli żaden z kandydatów nie spełnił tego warunku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych musi zapewnić przeprowadzenie drugiej tury wyborów prezydenckich po 14 dniach od rozpoczęcia pierwszej tury, przy czym do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy otrzymali w pierwszej turze najwięcej oddanych ważnych głosów. Jeśli kandydaci uzyskają równą liczbę głosów, do drugiej tury przechodzą wszyscy, którzy otrzymali w pierwszej turze największą liczbę głosów, jeśli nie ma przynajmniej takich dwóch kandydujących, przechodzą również ci kandydaci, którzy otrzymali drugą najwyższą liczbę głosów wyborców uprawnionych. Na urząd prezydenta zo-

staje wybrany w drugiej turze ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnych głosów. Jeśli takich kandydatów jest więcej, prezydent nie został wybrany (§ 56).

Jeśli kandydat, który przeszedł do drugiej tury, utraci prawo wybieralności jeszcze przed terminem drugiej tury lub zrezygnuje z kandydowania, do drugiej tury przechodzi ten, kto otrzymał następny w kolejności wynik. Druga tura odbywa się również w przypadku, jeśli weźmie w niej udział tylko jeden kandydat.

Jeśli nie doszło do wybrania prezydenta republiki lub jeśli wybrany kandydat umrze lub odmówi złożenia przysięgi, lub złoży ją z zastrzeżeniem, odbędą się nowe wybory prezydenckie.

Kontroli sądowej podlega nie tylko poprawność wpisania wyborcy na listę wyborców, zapewniona jest również ochrona sądowa dotycząca rejestracji zgłoszenia kandydata (§ 65). Wniosek o stwierdzenie nieważności wyborów może złożyć w ciągu siedmiu dni po ogłoszeniu wyników wyborów każdy obywatel wpisany na listę wyborców, posłowie, senatorowie lub obywatel, którzy zgłosili kandydata, jeśli uważają, że doszło do naruszenia prawa w sposób, który mógłby wpłynąć na wynik wyborów (§ 66). Do rozpatrzenia tego wniosku jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.

Jeśli sąd uznałby wniosek o stwierdzenie nieważności wyborów za uzasadniony, wybory zostaną powtórzone, ewentualnie na podstawie orzeczenia sądu dojdzie do powtórzenia tej części wyborów, którą sąd wskazał w swoim orzeczeniu (§ 59).

Przysięga prezydenta republiki ma charakter konstytucyjny i dopiero po jej złożeniu prezydent może objąć urząd. Tekst przysięgi znajduje się w *Konstytucji Republiki Czeskiej* w art. 9 ust. 2 przy czym, jeśli prezydent odmówi złożenia przysięgi lub złoży ją z zastrzeżeniem, przyjmuje się, że nie doszło do wyboru prezydenta (art. 60).

BEZPOŚREDNI WYBÓR GŁOWY PAŃSTWA W 2013 ROKU

Rząd w swoim projekcie poprawki do konstytucji, na mocy której wprowadzono bezpośredni wybór prezydenta republiki, podał dwa powody dla takiej ingerencji w czeski system konstytucyjny. Przede wszystkim dlatego, że w ten sposób „dojdzie do pogłębienia udziału obywateli w rządzeniu poprzez podejmowanie bezpośrednich decyzji o obsadzeniu urzędu prezydenta” oraz że „zgodnie z wynikami badań opinii publicznej” wyboru bezpośredniego „od

dłuższego czasu życzy sobie większość obywateli Republiki Czeskiej⁴⁴. To „życzenie” w perspektywie zbliżającego się końca kadencji urzędującego prezydenta republiki Vaclava. Klaus miał się dość szybko spełnić. W dniu, kiedy zaczęła obowiązywać zarówno wymieniona wcześniej poprawka do konstytucji, jak również ustawa o wyborze prezydenta republiki, przewodniczący Senatu Milan Štěch podjął decyzję o ogłoszeniu wyborów prezydenckich i ustalił termin ich przeprowadzenia na piątek i sobotę 11 i 12 stycznia 2013 roku⁴⁵. W tym momencie rozpoczął się ustawowy okres na składanie zgłoszeń, które muszą być dostarczone do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych najpóźniej na 66 dni przed dniem wyborów (§ 21), tj. 6 listopada 2012 roku do godziny 16:00. W tym samym momencie zainaugurowano oficjalną kampanię wyborczą (§ 35 ust. 1)⁴⁶.

Choć tylko w 2012 roku swój zamiar ubiegania się o urząd prezydenta republiki zgłosiło ponad trzydziestu obywateli zarówno znanych, jak i nieznanymi opinii publicznej, to niektórzy politycy, artyści lub naukowcy, którzy byli do takiego kroku nawoływani, propozycję odrzucili. W rezultacie zostało zgłoszonych dwudziestu kandydatów.

W dniu złożenia zgłoszenia kandydata rozpoczyna się procedura rejestracji. W tym czasie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych sprawdza, czy została złożona przez organy upoważnione, czy posiada wymagane przez ustawę dane i jeśli na niej oraz wraz z nią podane informacje są prawidłowe i kompletne (§ 26). W przeciwnym razie żąda usunięcia błędów formalnych w określonym terminie. Procedura zakończy się rejestracją zgłoszenia kandydata lub jej odmową.

Z całkowitej liczby dwudziestu złożonych zgłoszeń kandydatów odrzucona jedna, w dziewięciu nie dołączono listy z minimalną liczbą 50 tysięcy podpisów lub wniosek grupy posłów lub senatorów, ewentualnie zgłoszenie kandydata zawierało inne braki formalne. Kolejnym trzem zgłoszeniom Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odmówiło rejestracji, albowiem po sprawdze-

⁴⁴ Izba Poselska, VI kadencja, druk nr 415.

⁴⁵ Decyzja przewodniczącego Senatu Parlamentu Republiki Czeskiej z dnia 1.10.2012, nr 322/2012 Sb.

⁴⁶ Na mocy ustawy za działania w ramach kampanii wyborczej jest również uważana prowadzona kampania lub agitacja, do której doszło przed dniem ogłoszenia wyborów, jeśli trwa również do dnia ogłoszenia wyboru prezydenta w Sbirce zákonů (§ 35 ust. 1). Wielu kandydatów zaczęło zbierać podpisy pod wnioskiem poparcia, zanim wybory zarządzono, np. Strana Práv Občanů Zemanovci rozpoczęła kampanię zbierania podpisów dla poparcia kandydatury M. Zemana już 21.03.2012 r., a 20.06.2012 r. ogłoszono, że zgromadzono wymaganą liczbę podpisów. W tym czasie niektórzy przyszli kandydaci przygotowywali się dopiero do rozpoczęcia kampanii i do zbierania podpisów (np. Z. Roithová – 19.07.).

niu poprawności list z podpisami, spadła liczba podpisów na nich podanych poniżej ustawowo ustalonej granicy 50 tysięcy. Skutkowało to faktem, że proces rejestracji zakończył się pomyślnie wyłącznie dla ośmiu zgłoszeń.

Odrzuceni kandydaci skorzystali z należnego im prawa do rewizji sądowej orzeczenia organu administracyjnego i dziewięciu z jedenastu z nich dochodziło w Naczelnym Sądzie Administracyjnym ochrony sądowej w związku z rejestracją zgłoszeń (§ 65). W swoich wnioskach poddawali w wątpliwość zbyt krótki czas na złożenie wniosku do sądu (dwa dni robocze od doręczenia decyzji), następnie sam charakter wniosku, który ma zaświadczyć o poparciu udzielonym kandydatowi przez wyborców, ale również naruszenie konstytucyjnej zasady równości w przeciwieństwie do wniosków złożonych przez grupę posłów lub senatorów. Najbardziej sporna jednak okazała się interpretacja postanowień ustawy o kontroli poprawności danych w zgłoszeniach, konkretnie chodziło o sposób, w jakim były, na podstawie podwójnej losowej kontroli, odliczane znalezione błędy od ogólnej liczby podpisów dołączonych do wniosku⁴⁷. Ze wszystkich złożonych sprzeciwów Naczelny Sąd Administracyjny uznał wyłącznie zasadność tego ostatniego, bowiem metodę obliczania wykorzystaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, która „zakłada nieprawidłowość przedłożonych danych wręcz ponad miarę dokładnych wniosków płynących z obu analizowanych prób”, ocenił jednoznacznie jako niezgodną z konstytucją oraz nielogiczną. Na tej podstawie Naczelny Sąd Administracyjny w jednym przypadku uznał zasadność złożonego wniosku, uchylił zaskarżoną decyzję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i nakazał zarejestrować zgłoszenie J. Bobošíkovej na urząd prezydenta republiki, albowiem spełniała warunki wymagane przez ustawę⁴⁸. W kolejnych dwóch przypadkach inne metody rewizji poprawności danych we wniosku nie zmieniły nic, bowiem kandydaci nie złożyli dowodu na poparcie kandydatów w postaci przynajmniej 50 ty-

⁴⁷ Sporna okazała się interpretacja § 25 ust. 6: „Jeśli Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zagwarantuje, że druga próba kontrolna wykazuje wskaźnik błędów 3% lub więcej niż 3% obywateli, którzy złożyli swój podpis, odliczy się od ogólnej liczby podpisanych obywateli tę liczbę obywateli, która procentowo odpowiada wskaźnikowi błędów w obu próbach kontrolnych“. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych według wykładni gramatycznej postępowało tak, że stwierdzone odsetki nieprawidłowych danych w obu próbach najpierw dodano, a potem je doliczono do ogólnej liczby zebranych podpisów. Odrzuceni kandydaci twierdzili, że od ogólnej liczby należy odliczyć te podpisy, które odpowiadają odsetkowi średniej obu prób kontrolnych.

⁴⁸ Naczelny Sąd Administracyjny, uchwała sp. zn. vol 13/2012. Zgodnie z pierwotnymi wyliczeniami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej stwierdzono wskaźnik błędów w wniosku J. Bobošíkovej w pierwszej próbie ok. 7,7%, a w drugiej ok. 11,5%. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odliczyło od całkowitej liczby głosów 56 191 ok. 19,2%, czyli 10 762 podpisów uznano za nieważne. Za ważne uznano tylko 45 429 danych.

sięcy podpisów⁴⁹. Odrzucono również wszystkie pozostałe wnioski. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że dwudniowy termin na złożenie odwołania nie jest w kontekście wyborów czymś niezwykłym i sama metoda kontroli jest jedynie formą oceny losowo wybranych prób danych na wnioskach i jest uzasadniona.

Pięciu kandydatów, których wnioski zostały odrzucone przez Naczelny Sąd Administracyjny jak również kolejne dwie osoby następnie zwróciły się ze skargą konstytucyjną do Sądu Konstytucyjnego. Wszystkie prócz jednej Sąd Konstytucyjny odrzucił jako w oczywisty sposób nieuzasadnione. Realnie rozpatrywał jedynie wniosek Tomia Okamury, który jednak, po rozpatrzeniu, odrzucił. Zarówno wniosek o odroczenie wykonalności decyzji przewodniczącego Senatu, na mocy którego ogłasza się wybory, jak również wnioski o anulowanie wcześniejszych decyzji w sprawie jego kandydatury. W zaskarżanych orzeczeniach Sąd Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia praw konstytucyjnych wnioskującego oraz postanowień zaskarżanych przepisów prawnych bowiem „albo nie mogły obiektywnie naruszyć jego podstawowych praw albo nie mogły być stosowane na jego niekorzyść” (art. 64). Za pomocą *obiter dicti* Sąd dołączył uwagę, że „ustawa o wyborach prezydenckich zawiera braki, których istnienie może prowadzić do interpretacji uznawanych za sprzeczne z konstytucją, jeśli nie wymaga kontroli rzeczywistej, niewątpliwej i indywidualnej woli petenta, tj. sprawdzenia autentyczności jego podpisu” (art. 67). Równocześnie Sąd Konstytucyjny wyraził przekonanie, że w najbliższej przyszłości ustawodawca te braki usunie, żeby „zapewnić sprawdzenie autentyczności woli petenta, czy to *a priori* podczas zbierania podpisów lub *ex post* podczas kontroli zgłoszenia kandydata. Przy czym ma prawo jako ustawodawca zmieniać tekst Konstytucji i obniżyć wymaganą liczbę zwolenników” (art. 68)⁵⁰.

Podczas pierwszych wyborów prezydenckich zarejestrowano w sumie dziewięć zgłoszeń. O urząd prezydenta ubiegało się sześciu mężczyzn i trzy kobiety, w sumie średnia wieku wyniosła niewiele ponad 60 lat (60,11). Sześciu kandydatów zostało wysuniętych przez obywateli na mocy zgłoszenia z listą podpisów⁵¹, dwie kandydatury złożyła grupa posłów (Přemysl Sobotka – 51 posłów, Karel Schwarzenberg – 38 posłów), jednego kandydata wysunęła grupa senatorów (Jiří Dienstbier – 27 senatorów). Dwaj kandydaci nie posiadali zadeklarowanego poparcia konkretnej partii politycznej (Jan Fischer,

⁴⁹ Naczelny Sąd Administracyjny, uchwała sp. zn. vol 11/2012 i uchwała sp. zn. vol 12/2012.

⁵⁰ Wniosek Pl. ÚS 27/12 (N 2/68 SbNU).

⁵¹ M. Zeman – 82 856 uznanych ważnych podpisów; J. Fischer – 77 387 podpisów; V. Franz – 75 709; Z. Roithová – 75 066; T. Fischerová – 72 610; J. Bobošíková – 45 428. Naczelny Sąd Administracyjny zarządził rejestrację jej zgłoszenia.

Vladimír Franz), siedmiu otrzymało poparcie oraz rekomendację jednej z partii politycznych, w przypadku czterech chodziło o partię polityczną, która zasiada w parlamencie (J. Dienstbier, Zuzana Roithová, P. Sobotka i K. Schwarzenberg).

W 2012 roku co miesiąc przeprowadzano badania opinii publicznej, organizowane przez różne firmy specjalistyczne i agencje, ponadto regularnie przeprowadzano ankiety internetowe czytelników i widzów różnych środków przekazu (prasa, stacje telewizyjne, serwisy informacyjne i inne). Przed pierwszą turą wyborów przez dłuższy czas (od sierpnia 2012 roku) największym poparciem cieszyli się J. Fischer⁵² i M. Zeman⁵³, obaj w przedziale od 20 do 27%.

Jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej kandydaci na urząd prezydenta przemierzali ze swoimi sztabami i specjalistami od wizerunku i reklamy cały kraj, organizowali spotkania z potencjalnymi wyborcami podczas mitingów na placach, na stadionach, podczas koncertów plenerowych lub spotykali się z nimi w sytuacjach mniej formalnych – w kawiarniach lub w restauracjach. Przy drogach pojawiło się wiele billboardów z podobiznami kandydatów i prostymi hasłami (obietnice wyborcze), rozwieszano plakaty wyborcze, a w skrzynkach pocztowych codziennie przybywało najróżniejszych ulotek wyborczych. Na potrzeby kampanii wyborczych korzystano z mediów społecznościowych, prasa oraz Internet dosłownie tonęły w reklamach sponsorowanych.

Oficjalna kampania wyborcza trwała dwa tygodnie (rozpoczęła się na 16 dni przed pierwszym dniem wyborów i zakończyła się na 48 godzin przed rozpoczęciem głosowania). Atmosferę tamtych dni zdominowały dyskusje kandydatów organizowane przez środki masowego przekazu, jak również przez najróżniejsze stowarzyszenia obywatelskie. Podczas swoich wystąpień kandydaci prezentowali szerokie spektrum poglądów politycznych. Proponowali wyborcom różne doświadczenia życiowe, ścieżki kariery oraz prezentowali różnorodne platformy programowe, starali się w swoich odpowiedziach na konkretne pytania odróżnić od przeciwników, jak również w swoich planach dotyczących sprawowania urzędu prezydenta republiki.

Pierwsza tura wyborów odbyła się 11 i 12 stycznia 2013 roku. Wzięło w niej udział 61,31% osób uprawnionych do głosowania. Żaden z kandydatów nie zdobył bezwzględnej większości głosów. Na pierwszym miejscu uplasował się M. Zeman (1 245 848 głosów, tj. 24,21%) a na drugim K. Schwar-

⁵² J. Fischer był w przeszłości przewodniczącym Czeskiego Urzędu Statystycznego, w latach 2009–2010 był przewodniczącym mianowanego rządu ekspertów a następnie wiceprezesem Europejskiego Banku Odnowy i Rozwoju.

⁵³ M. Zeman był przewodniczącym partii ČSSD oraz premierem. W 2003 r. bezskutecznie ubiegał się o stanowisko prezydenta, następnie założył partię polityczną Strana Práv Občanů Zemanovci.

zenberg (1 204 195 głosów, tj. 23,40%)⁵⁴. I tak obaj przeszli do drugiej tury wyborów.

Pokonanych kandydatów z pierwszej tury zaczęto od razu wypytywać o to, kogo zarekomendują swoim wyborcom, czyli komu udzielą poparcia w drugiej turze. Niektórzy jednoznacznie poparli jednego z faworytów, którym według Přemysla Sobotki i Zuzany Roithovej był bezsprzecznie Karel Schwarzenberg, wręcz przeciwnie Vladimír Franz i, po pewnym wahaniu, również Jan Fischer przekazali swoje poparcie Milošovi Zemanowi. Jana Bobošíková była przeciwna wyborowi obu kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury, Jiří Dienstbier i Táňa Fischerová nie poparli żadnego z nich. M. Zeman otrzymał poparcie od partii lewicowych, od ČSSD, których kandydat J. Dienstbier przegrał pojedynek w pierwszej turze, od KSČM, która nie wysunęła swojego kandydata, ale również od większości przedstawicieli związków zawodowych. Do obozu K Schwarzenberga, przewodniczącego partii TOP 09, przeszły takie partie jak: ODS, KDU-ČSL, Strana zelených i Konzervativní strana.

Kampania wyborcza przed drugą turą wyborów obfitowała w wiele emocji i osobistych ataków. Niezwykle istotne okazały się tematy związane z przeszłością, jak np. prawomocność dekretów prezydenckich z okresu niewoli oraz z okresu powojennego, wypędzenie Niemców z Czechosłowacji po drugiej wojnie światowej, ale również rzekoma nazistowska przeszłość teścia K. Schwarzenberga lub nadużywanie spuścizny V. Havla z jego strony. Elementem spornym dla wyborców okazały się krytyczne zastrzeżenia K. Schwarzenberga wobec rządu Petra Nečasa, którego był przeciw podczas całej kampanii przedwyborczej wicepremierem i równocześnie ministrem spraw zagranicznych. Również M. Zemanowi wypominano lata, kiedy był premierem i był pytany o swoje związki z osobami, które należały rzekomo do środowisk korupcyjnych, przeciwnicy podejrzewali go o układy z byłym prezydentem V. Klausem i z jego, przyjętą negatywnie przez opinię publiczną, kontrowersyjną amnestią noworoczną. Dyskutowano często również o członkostwie Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej oraz o oszacowaniu możliwości przystąpienia do strefy euro.

Również podczas drugiej tury wyborów, które odbywały się 25 i 26 stycznia 2013 roku, otwarto 14 802 lokali wyborczych w 6253 gminach. W 102 ambasadach Republiki Czeskiej w 85 krajach zarejestrowano 7188 wyborców oraz kolejnych 1700 głosowało tam za pomocą karty identyfikacyjnej upraw-

⁵⁴ Kolejność kandydatów na następnych miejscach: J. Fischer (841 437 głosów, tj. 16,53%); J. Dienstbier (829 297 – 16,12%); V. Franz (351 916 – 6,84%); Z. Rothová (255 045 – 4,95%); T. Fischerová (166 211 – 3,23%); P. Sobotka (126 846 – 2,46%); J. Bobošíková (123 171 – 2,39%).

niającej do oddania głosu. Całkowity udział wyborców w drugiej turze wyniósł 59,11%, albowiem z 8 434 941 uprawnionych do głosowania do urn dotarło 4 983 481 wyborców, z których 4 958 576 oddało ważny głos. Zwycięzcą, a następnie prezydentem republiki został M. Zeman z wynikiem 2 717 405 głosów (54,80%), pokonanym był K. Schwarzenberg, którego poparło 2 241 171 (45,19%) wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza podała do wiadomości publicznej komunikat z dnia 28 stycznia 2013 roku o ogłoszeniu całkowitego wyniku wyborów prezydenckich w dzienniku publikacyjnym pod nr. 25/2013 Sb.

Po ogłoszeniu wyników wyborów do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 109 protestów, z których 64 oddalono głównie z powodu zbyt późnego terminu złożenia, ewentualnie z innych powodów, zwłaszcza z niepoprawienia błędów w proteście. Sąd rozpatrzył 24 wnioski, ale te również oddalił. Reszta wniosków nie była protestem wyborczym, jeśli autorzy wyrażali wyłącznie swoją opinię co do przebiegu wyborów lub oceniali je, poszczególni sędziowie rozpatrywali złożone wnioski⁵⁵. W rozpatrywanych skargach wyborczych zaskarżano głównie prowadzenie kampanii wyborczych ze strony zwycięzcy i jego sztabu oraz naruszenie nakazu ustawowego o tym, że kampania wyborcza ma być prowadzona honorowo i uczciwie. Zawierały również na przykład skargi dotyczące pracy w okręgowych komisjach wyborczych itd.⁵⁶ Ale również w tych przypadkach, kiedy sąd stwierdził naruszenie prawa wyborczego, nie dopatrzył się w ani jednym przypadku tak poważnego naruszenia, które mogłoby mieć wpływ na wynik wyborów⁵⁷.

Kilka osób zwróciło się również ze skargą do Sądu Konstytucyjnego i domagało się unieważnienia wyborów. Wszystkie zostały jednak odrzucone jako w oczywisty sposób bezpodstawne⁵⁸.

Nowy prezydent złożył przysięgę przed przewodniczącym Senatu 8 marca i objął swój urząd. Inauguracja odbyła się w sali władysławowskiej zamku na Hradczanach. Wzięło w niej udział prócz posłów i senatorów około 300 zaproszonych gości. Po złożeniu przysięgi zabrzmiał hymn, któremu towarzyszyło 21 salw artyleryjskich. M. Zeman wygłosił również przemówienie jako głowa państwa. Podziękował za wybranie na urząd prezydenta i powiedział: „Każdy z nas czasem wygrywał a czasem przegrywał. Wiem, jak trudno jest

⁵⁵ http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-rozhodl-vsechny-navrhy-tykajici-se-volby-prezidenta/art/941?tre_id=205.

⁵⁶ Por. Naczelny Sąd Administracyjny, uchwała sp. zn. vol 13/2013; sp. zn. vol 22/2013.

⁵⁷ Więcej: M. Kokeš, *Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky*, „Soudní rozhledy” 2013, nr 7–8, s. 248–252.

⁵⁸ Więcej: Pl. ÚS 21/13; Pl. ÚS 27/13; III. ÚS 458/13; IV. ÚS 510/13.

unieść ciężar porażki, ale wiem również, jak ciężko jest zwalczyć pokusę, którą przynosi zwycięstwo. Dlatego powiedziałem, że chcę być prezydentem wszystkich obywateli, niezależnie od ich orientacji politycznej. Jestem świadomy, że tego związku nie da się napęłnić pustymi słowami, ale konkretnymi czynami podczas kadencji. Powiedziałem również, że chcę być głosem dziesięciu milionów nieuprzywilejowanych obywateli, ponieważ ci uprzywilejowani swój głos lub raczej głosy już dawno mają⁵⁹.

Sprawozdania finansowe kandydatów, które musiały być obowiązkowo dostarczone do Senatu, zawierają dane dotyczące środków finansowych, które kandydaci wydali w celu objęcia stanowiska prezydenta. Najwyższe kwoty należały do kandydatów, którzy starli się o ten urząd w drugiej turze, w przypadku M. Zemana chodziło o 37,2 miliona koron czeskich, a K. Schwarzenberg wydał 36,3 miliona. Najniższą sumę podała T. Fischerová (130 tysięcy) i J. Bobošíková (155 tysięcy)⁶⁰.

Dopiero na początku października 2013 roku senacki komitet ds. immunitetów i mandatów opublikował „Końcowe sprawozdanie z rewizji zasad finansowania kampanii wyborczej kandydatów na prezydenta”⁶¹. Kontroli nie przeprowadzał komitet samodzielnie. Senat rozpisał nawet dwa przetargi na audytora, który miał ją przeprowadzić. Głównym kryterium była cena. Sprawozdanie jednoznacznie dowodzi, że w większej lub w mniejszej mierze, wszyscy kandydaci w trakcie kampanii wyborczej naruszali przepisy ustawowe dotyczące jej finansowania. Czasem dlatego, że nie założono odpowiedniego rachunku w dniu ogłoszenia wyników wyborów, niektórzy pokrywali część wydatków w gotówce, brakowało im dokumentów księgowych, umów, faktur, udowodniono rozbieżności na przykład między wyciągiem bankowym a księgą rachunkową, nie podawali informacji o prezentach itd. Pomimo to przewodniczący senackiego komitetu ds. immunitetów i mandatów senator Jiří Oberfalzer uznał te naruszenia za „błache i formalne”. Ponownie się okazało, że jeśli obowiązkowi wynikającym z ustawy nie towarzyszą groźby o naturze skutecznych sankcji, ich wypełnianie jest nierealne. Z powyższego wynika, że w interesie żadnego z kandydatów na prezydenta nie było zwrócenie się do sądu w kwestii naruszenia zasad finansowania kampanii wyborczej i nikomu innemu ustawa takich uprawnień nie przyznaje.

⁵⁹ <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/344.shtml>.

⁶⁰ W przypadku reszty kandydatów chodziło o kwoty: J. Fischer – ok. 25 mln, J. Dienstbier – 16,9 mln, P. Sobotka – 14,9 mln, Z. Roithová – 670 tys., a V. Franz – 480 tys.

⁶¹ http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNadhled?iddoc=70185&id_var=58923.

Przez cały czas przygotowań do regulacji prawnej wyborów bezpośrednich prezydenta republiki ale również po wybraniu obecnej głowy państwa rozpoczęto dyskusje dotyczące tego, czy poprzez wprowadzenie tej instytucji automatycznie będzie miał miejsce wpływ na formę rządów Republiki Czeskiej, którą jest tradycyjnie republika parlamentarna, choć z pewnymi odchyleniami od modelu podstawowego. Należy do nich na przykład dość silna pozycja premiera lub to, że realizacja części kompetencji prezydenta zamiast podpisu członka rządu – wymaga współdziałania innego organu konstytucyjnego, ewentualnie jeśli głowa państwa z ważnych przyczyn nie może sprawować urzędu lub jest on opróżniony przewidziany jest inny mechanizm konstytucyjny zastąpienia go w sprawowaniu funkcji.

Bezpośredni wybór prezydenta przyznaje temu urzędowi bezsprzecznie najwyższą możliwą legitymację, która jednak wcześniej czy później zacznie borykać się z realiami, że wielu obietnic składanych wyborcom przez kandydatów na urząd prezydenta podczas kampanii wyborczej, żaden prezydent Republiki Czeskiej spełnić nie może, jeśli nie dysponuje odpowiednimi uprawnieniami do podejmowania decyzji. W tym przypadku pozostaje mu jedyna droga – poszukiwanie poparcia w parlamencie oraz w rządzie.

Niezmiennie pozostaje silne przeświadczenie polityków, że procedurę bezpośredniego wyboru prezydenta należy raczej wciąż osłabiać niż wzmacniać. Świadczy o tym złożony w czerwcu 2015 roku do Izby Poselskiej projekt ustawy konstytucyjnej o zmianę *Konstytucji Republiki Czeskiej*⁶².

Wprowadzenie bezpośredniego wyboru prezydenta bezsprzecznie wpłynęło na funkcjonowanie systemu konstytucyjnego Republiki Czeskiej i jej ustroju politycznego, choć nie przesunęło kraju w stronę systemu semiprezydencckiego, nawet w sytuacjach, kiedy głowa państwa odrzuca wykonywanie niektórych, powierzonych jej kompetencji, zastrzega sobie prawo, przed mianowaniem na wniosek danego organu, oceny moralności proponowanych kandydatów, problematyczna pozostaje koordynacja roli jako przedstawiciela kraju za granicą z polityką zagraniczną rządu lub dąży do nowej interpretacji niektórych stosunków wynikających z treści konstytucji. W rezultacie potrzeba poszukiwania i utrzymania równowagi stosunków wzajemnych między organami konstytucyjnymi należy do słownika pojęć każdego współczesnego państwa demokracji i prawa.

⁶² Izba Poselska, VII. kadencja, druk nr 506.

BIBLIOGRAFIA

- Gronský J., *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*, Praha 2005.
- Havel V., *Několik poznámek na téma české ústavy*, [w:] B. Chrástilová, P. Mikeš, *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, Praha 2003.
- Jičínský Z., Mikule V., *Návrh Ústavy ČR, který podali poslanci ČSSD 19.11.1992 ČNR*, „Právněhistorické studie“ 2005, nr 37.
- Klimek A., *Boj o Hrad. 1. Hrad a pětka*, Praha 1996.
- Klimek A., *Boj O Hrad. 2. Kdo po Masarykovi?* Praha 1998.
- Kokeš M., *Judikatura NSS: Volba prezidenta republiky*, „Soudní rozhledy“ 2013 nr 7–8.
- Kudrna J., *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*, [w:] *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*, „Acta Universitatis Carolinae“ 2011, Iuridica nr 4.
- Pavliček V., *O kontinuitě a diskontinuitě*, [w:] V. Pavliček, *O české státosti. Úvahy a polemiky*, díl 1, *Český stát a Němci*, Praha 2002. Peroutka F., *Budování státu. I. 1918–1919*. Praha 1991.
- Suk J., *Labyrintem revoluce*, Praha 2003.
- Tabery E., *Hledá se prezident. Zákulisí voleb hlavy státu*, Praha 2008.

Streszczenie

Demokratyczny ustrój polityczny i republikańska forma rządu z indywidualną głową państwa należały do podstawowych idei, na których oparło się państwo czeskosłowackie po swoim powstaniu w 1918 r. Do tradycji tych nawiązała w 1993 r. również Republika Czeska jako samodzielne państwo. Pozycję prezydenta Republiki w systemie konstytucyjnym reguluje *Konstytucja Republiki Czeskiej* uchwalona pod koniec 1992 roku. Z relacji między najwyższymi organami państwa wynika, że Republika Czeska ma parlamentarną formę rządu. W latach 1993–2012 urząd prezydenta Republiki był obsadzany w drodze głosowania w Parlamencie. Wybierały go na wspólnym posiedzeniu obie izby Parlamentu. W artykule omówione są przyczyny i propozycje dotyczące wprowadzenia bezpośrednich wyborów głowy państwa. Doprowadziły one do uchwalenia w 2012 r. nowelizacji Konstytucji, a następnie ustawy nr 275/2012 Sb., która uregulowała szczegóły procesu wyborczego, łącznie z tym, że np. po raz pierwszy w Republice Czeskiej zostało uregulowane finansowanie kampanii wyborczej. Przepisy ustawowe po raz pierwszy zostały zweryfikowane przez bezpośrednie wybory prezydenta, które odbyły się w styczniu 2013 roku. W drugiej turze wyborów zwyciężył M. Zeman. Urząd prezydenta Republiki uzyskał poprzez bezpośrednie wybory bardzo silną legitymację, jednak nie zostały mu przyznane żadne nowe kompetencje. W Republice Czeskiej jest zatem nadal zachowana parlamentarna forma rządu.

Słowa kluczowe: prezydent republiki, wybory bezpośrednie, forma rządu, zmiany w konstytucji, ustawa, proces wyborczy, legitymacja, kompetencje.

**DIRECT ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC (CZECH VERSION)
(summary)**

Democratical political regime and republican establishment with the individual head of state belonged to basic ideas, which the Czechoslovakian state supported after its foundation in 1918. These constitutional traditions were followed by the Czech Republic as the independent state in 1993. The position of President of the Republic in the constitutional system is regulated in the Constitution which was approved at the end of 1992. The constitutional relations among the highest state authorities result that the Czech Republic has a parliamentary form of government. In 1993–2012 was president voted by parliamentary way. The president was elected in joint session of both chambers of parliament. The article describes the reasons and a number of proposals to introduction of the direct election of the head of state. These proposals reached the top in 1992 when was the constitutional amendment and then the law No. 275/2012 Sb., which edited the details of the electoral process, including for example regulation of the campaign financing. This law regulation checked the first direct election of the President in January 2013. In this election won in the second round M. Zeman. President of the republic received by the direct election high legitimacy but president of the republic did not get any new powers. The Czech Republic is thus still maintained parliamentary form of government.

Keywords: president of the republic, direct election, form of government, constitutional revision, law, electoral process, legitimacy, powers.

ARTYKUŁY RECENZYJNE

Studia Wyborcze”, tom 20, 2015

Piotr Uziębło*

PROBLEMY PRAWA WYBORCZEGO W PUBLIKACJACH „STUDIÓW WYBORCZYCH”

Przygotowanie artykułu recenzyjnego „Studiów Wyborczych”, odnoszącego się do problematyki prawnej poruszanej w publikacjach zawartych w czasopiśmie, było dla mnie nie tylko wielkim zaszczytem, ale również i pewnym wyzwaniem. Półrocznik ten w ciągu dziesięciu lat swojego istnienia stał się najważniejszym czasopismem poświęconym wyborom i referendum w naszym kraju, w którym publikują badacze prawa wyborczego, zarówno polscy, jak również zagraniczni, przede wszystkim z Europy Środkowej i Wschodniej. W zasadzie nie byłoby prostym zadaniem znalezienie wiodących ośrodków naukowych, których przedstawiciele nie gościli na łamach „Studiów Wyborczych”. W ogromnej mierze jest to zasługa jego redaktora naczelnego – prof. Krzysztofa Skotnickiego i sekretarza redakcji – dr Anny Rakowskiej-Treli, a także członków Rady Redakcyjnej oraz recenzentów poszczególnych tomów. Najlepszym dowodem wysiłku wspomnianych osób jest fakt docenienia czasopisma przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, który przyznał „Studiom Wyborczym” 9 punktów podczas ostatniej parametryzacji czasopism.

Zresztą uznanie wymienionej z nazwiska dwójce osób należy się też za to, że zdecydowali się na wydawanie pierwszego w Polsce czasopisma poświęconego właśnie problematyce wyborczej. Wcześniejszy jego brak był aż nadto widoczny, szczególnie że zainteresowanie tę problematyką stale utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, o czym świadczy zarówno pojawianie się licznych artykułów i monografii dotyczących wyborów, jak również i żywy oddźwięk polityczny, szczególnie łatwy do zauważenia podczas licznych dysku-

* Dr hab., prof., Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; e-mail: pedrou@interia.pl.

sji publicznych związanych z potencjalną zmianą rozwiązań w sferze prawa wyborczego. Pomimo to wyzwanie było znaczące, gdyż wymagało zachęcenia do publikowania przedstawicieli różnych środowisk i dyscyplin naukowych, którzy swoją aktywność naukową koncentrowali na sferze wyborów. Podkreślał to zresztą sam K. Skotnicki, który we wstępie do pierwszego numeru pisał, że „łamy czasopisma są otwarte dla wypowiedzi prawników, politologów czy socjologów, jak i dla specjalistów z zakresu *public relations*, komunikacji społecznej i politycznej, marketingu politycznego oraz innych naukowców podejmujących w badaniach tę problematykę”¹. Cieszy również, że wydanie „Studiów Wyborczych” odbywało się we współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym. Mam nadzieję, że w przyszłości to właśnie recenzowane czasopismo stanie się głosem eksperckim tych podmiotów, chociażby tak, jak to ma miejsce w państwach Ameryki Łacińskiej, gdzie zbliżone profilem periodyki są głównym miejscem dyskusji o kierunkach rozwoju prawa wyborczego (np. „Elecciones” w Peru czy „Justicia Electoral” w Meksyku).

Nie dokonując ogólnej oceny całego czasopisma zamierzam się skupić na kwestiach dotyczących problemów prawnych poruszanych na jego łamach. I nie jest to zadanie łatwe, gdyż – jak już wspomniałem – czasopismo ma charakter interdyscyplinarny, a w konsekwencji wiele publikacji przeplata wątki prawne z wątkami charakterystycznymi dla innych nauk, przede wszystkim nauk społecznych, ale również nauk ścisłych czy humanistycznych. W mojej ocenie jest to jeden z istotnych walorów „Studiów Wyborczych”, pozwalając na szerszą perspektywę badawczą, a w konsekwencji również na pogłębienie wniosków z tych badań płynących. Niemniej analizie poddałem wyłącznie te opracowania, w których elementy badań charakterystycznych dla nauk prawny mają charakter dominujący albo też przynajmniej istotny w kontekście oceny całości rozważań w nich zawartych. Wyraźne przypisanie poszczególnych artykułów do nauk prawnych czy nauk pokrewnych często nie jest proste, szczególnie ze wspomniana interdyscyplinarność pozwala również na wielowątkowość opracowań. W konsekwencji wybór ten w pewnej sytuacji mógłby być inny i jest nacechowany pewnym subiektywizmem.

Odnosząc się już do typów publikacji związanych z problemami prawa pojawiających się dotychczas w półroczniku, to zdecydowanie dominują studia oraz artykuły, i choć granica pomiędzy tymi dwoma formami nie jest ostra, to dominacja tych drugich jest widoczna. Dokonując ich analizy uznałem, że łącznie aż 63 (zajmując łącznie 1319 stron) w całości, lub w obszernej części, odnosi się do problemów związanych z prawem wyborczym lub referendal-

¹ K. Skotnicki, *Do czytelników*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 7.

nym. Nie wszystkie spośród publikacji, w których poruszano aspekty prawne zostały przygotowane przez prawników. Znamienne jest bowiem, że kwestiami prawnymi zajmują się również badacze z innych dyscyplin naukowych, głównie politolodzy. Zjawisko takie jest charakterystyczne zresztą dla całego prawa konstytucyjnego, zaś w obszarze prawa wyborczego, mieszczącego się w ramach tej dyscypliny, jest to szczególnie widocznie. Jest to wynikiem tego, że nie da się we właściwy sposób dokonać oceny regulacji prawnej w sferze wyborczej czy referendalnej bez odniesień do praktyki stosowania owego prawa. Nawet najlepsze rozwiązania teoretyczne nie muszą sprawdzać się w rzeczywistości politycznej. Specyfika każdego państwa, a czasami nawet regionu, wymagać może zastosowania odmiennych instrumentów normatywnych. Dlatego też zainteresowanie naukowców z różnych dyscyplin naukowych problematyką prawa wyborczego, a nie tylko wyborów, ocenić należy pozytywnie. Zresztą badania te często stanowią inspirację do pogłębionej analizy poszczególnych obszarów tematycznych. Dodać też trzeba, że na tle innych dyscyplin to właśnie badania prawne stanowią filar czasopisma, gdyż nie było dotychczas numeru „Studiów Wyborczych”, w którym opracowania z tego obszaru się nie pojawiły. Stanowią one ponad 60% wszystkich opublikowanych artykułów (łącznie 104). Podobnie na plus czasopisma, często z podobnych powodów, przypisać trzeba fakt, że spora część opracowań dokonywana jest we współautorstwie.

Zdecydowanie rzadziej w „Studiach Wyborczych” ukazywała się inna forma, charakterystyczna dla nauk prawnych, czyli glosa. W ciągu 10 lat istnienia czasopisma glosy można uznać za ewenement, gdyż pojawiły się one tylko trzykrotnie (dwa razy do orzeczeń Sądu Najwyższego, raz – Trybunału Konstytucyjnego), zajmując łącznie 27 stron. Moim zdaniem jest to zdecydowanie zbyt rzadko, szczególnie że orzeczenia sądowe dotyczące problematyki wyborczej, głównie tej ze sfery wyborów lokalnych, są wydawane stosunkowo często i wiele z nich wymagałoby głębszej refleksji. Dlatego też zachęcam redakcję, aby starała się inspirować powstawanie większej liczby glos, które wzbogaciłyby treść półrocznika, jednocześnie łącząc w sobie analizę normatywną z niejasnościami z niej wynikającymi, a pojawiającymi się w praktyce ustrojowej. Zagoszczenie na stałe działu glosy może więc być jednym z kierunków rozwoju „Studiów Wyborczych”, a i redakcja mogłaby pełnić rolę inspiratorską, wskazując autorom orzeczenia, których zgłoszenie byłoby wskazane. Tytułem przykładu można wskazać, że chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku (K 9/11) mógłby stanowić przedmiot co najmniej kilku glos, zarówno odnosząc się do różnych problemów wskazanych w tym orzeczeniu, jak również różnie oceniać rozstrzygnięcie Trybunału. W tym miejscu poddałbym redakcji pod rozważę, czy nie zdecydować się na publikowanie co jakiś czas swoistego dwugłosu, związanego

z powstaniem dwóch glos różnie oceniających orzeczenie sądowe dotyczące problematyki wyborczej.

Z innych opracowań na pozytywną ocenę zasługują również tłumaczenia dokumentów zagranicznych (5 tłumaczeń, 46 stron), przede wszystkim orzecznictwa organów sądowych państw obcych dotyczących kwestii wyborczych i referendalnych. Zwraca uwagę fakt, że takie tłumaczenia dominowały jednak w pierwszym okresie działalności czasopisma (w pierwszym pięcioleciu były cztery dokumenty), zaś w ostatnich numerach są one praktycznie niewidoczne. Rozumiejąc, że wraz z rozwojem Internetu dostępność takich orzeczeń i innego rodzaju dokumentów źródłowych stała się łatwiejsza, jednakże nie zawsze są one dostępne dla odbiorców z racji ograniczeń językowych, szczególnie wtedy, gdyż są to tłumaczenia z języków innych niż powszechnie znane. Tym samym utrzymanie takiej formy opracowań jest ze wszech miar uzasadnione. Poza tym na łamach „Studiów Wyborczych” stale obecne są również recenzje publikacji dotyczących prawa wyborczego (19 recenzji i not – 127 stron) czy też sprawozdania z konferencji do takiego prawa się odnoszących (12 sprawozdań – 53 strony). Incydentalnie pojawiały się również artykuły recenzyjne (jeden) i polemiki, choć akurat w obu przypadkach nie dotyczyły one kwestii prawnych, czy też wyłącznie ich. W tym ostatnim przypadku – podobnie jak w przypadku glos – również można poczynić starania, aby takie artykuły polemiczne miały stałe miejsce w czasopiśmie, szczególnie że z racji jego wiodącego charakteru można w nim spotkać nie tylko tezy kontrowersyjne, ale również takie, które wymagają pogłębionej refleksji badawczej. Nic tak nie przyczynia się do rozwoju nauki jak dyskurs naukowy, a nie ma lepszego miejsca na jego prowadzenie – w obrębie prawa wyborczego – jak właśnie w recenzowanym periodyku. Nie można ukrywać, że generalnie teksty polemiczne w obszarze całego polskiego prawa konstytucyjnego ukazują się zbyt rzadko, mimo że niekiedy są one żywo komentowane w dyskusjach.

Odnosząc się do treści artykułów publikowanych w periodyku, te, które dotyczą problematyki polskiego prawa wyborczego są w zdecydowanej mniejszości. Owe 23 artykuły stanowią bowiem 37% wszystkich opracowań odnoszących się do aspektów prawnych. Do ciekawych wniosków prowadzi też analiza tematyki poruszanej w tych artykułach. W trzech z nich autorzy koncentrują się na problemach ogólnych, związanych z fundamentami prawa wyborczego *in genere*. Kolejnych sześć publikacji dotyczy różnych aspektów związanych z posiadaniem praw wyborczych oraz wykonywaniem prawa głosu, w tym również alternatywnych metod głosowania. Trzy publikacje odnoszą się do wyborów parlamentarnych, trzy – do wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaś aż cztery – wyborów samorządowych. Wreszcie można również spotkać pojedyncze opracowania zawierające analizę funkcjonowania

administracji wyborczej, przestępstw przeciwko wyborom, a także referendum ogólnokrajowego i referendum lokalnego. Jak więc widać przez 10 lat nie pojawiły się żadne artykuły, w których autorzy skupili się na wyborach prezydenckich w RP, co można uznać za pewną, istotną lukę w sferze analizy rozwiązań w polskim prawie wyborczym.

Przedmiotem analizy w jedenastu artykułach mających charakter prawno-porównawczy są pewne aspekty prawa wyborczego zarówno z perspektywy teoretycznej, jak również praktycznej, uwzględniającej stosowanie tego prawa w różnych państwach. Wiele z tych artykułów ma charakter pionierski na gruncie polskim, czego przykładem mogą być publikacje prezentujące wyniki badań dotyczących dyskryminacji wyrównawczej pewnych grup społecznych w prawie wyborczym, analizy ciszy wyborczej, czy też praw wyborczych młodzieży. Tego typu opracowania mają szczególną wagę, gdyż pozwalają na konfrontację rozwiązań prawnych występujących w Polsce z aktualnymi trendami światowymi. Nie jest bowiem niczym oryginalnym stwierdzenie, że to współczesny rozwój prawa wyborczego wymaga dogłębnej analizy rozwiązań i propozycji pojawiających się w prawie obcym, w tym szczególnie prawie państw pozaeuropejskich, gdzie można odnaleźć liczne przykłady pojawiania się nowych instytucji prawnych.

Wreszcie do trzeciej grupy można zaliczyć opracowania dotyczące prawa obcego, najczęściej zawierające analizy regulacji stosowane w poszczególnych państwach, a czasami także grupach państw (np. Grupy Wyszehradzkiej czy państw postradzieckich). Do tego typu publikacji można zaliczyć łącznie aż 29 artykułów. Co wyjątkowo istotne, spora ich część została przygotowana przez autorów zagranicznych, wywodzących się z państw, o których piszą (13 opracowań). Niewątpliwie pozwala to na poznanie rozwiązań prawnych widzianych z ich rodzimej perspektywy. Nie jest niespodzianką, że wśród tej grupy artykułów dominują opracowania dotyczące prawa państw Europy Środkowo-Wschodniej, których pojawiło się aż szesnaście. Najwięcej z nich dotyczyło Węgier i Słowacji, co było wynikiem licznych zmian tego prawa (Węgry) oraz wielu problemów praktycznych z jego stosowaniem (Słowacja). Zwrócić trzeba również uwagę, że ukazywały się także opracowania, w których analizowane były rozwiązania stosowane w państwach, których prawo wyborcze nie jest szczególnie znane na gruncie polskim, jak chociażby regulacje prawne występujących w Panamie, Kazachstanie, Nowej Zelandii czy Chile (choć w tym ostatnim przypadku specyfika systemu wyborczego jest przykładem często przywoływanym w literaturze anglojęzycznej). Mimo tej działalności pojawiają się geograficzne białe plamy, czego najlepszym przykładem jest brak opracowań dotyczących prawa wyborczego państw afrykańskich czy arabskich, choć pewne odniesienia do tych unormowań można spotkać w publikacjach Arkadiusza Żukowskiego.

Przechodząc do ocen szczegółowych nie zamierzam dokonywać recenzji, nawet skróconych, wszystkich, czy nawet znaczącej części powyżej wskazanych opracowań, ale chciałbym skupić się na tych wątkach, które uznałem za najistotniejsze z punktu widzenia jakości czasopisma. Pierwszym z wątków dość szeroko omawianych na łamach „Studiów Wyborczych” były artykuły odnoszące się do szeroko rozumianej zasady powszechności wyborów, tak zresztą bliskie Redaktorowi Naczelnemu. Na szczególne uwzględnienie zasługują te z nich, które odnosiły się do jednej z gwarancji zasady powszechności – kwestii ułatwień w głosowaniu, przede wszystkim za pomocą alternatywnych metod głosowania. Zwraca uwagę, że w zasadzie opracowania dotyczące pełnomocnictwa wyborczego oraz głosowania korespondencyjnego wyprzedziły podjęcie prac legislacyjnych, które zmierzały do ich wprowadzenia w polskim prawie wyborczym. Co prawda nie postawiłbym tezy, że to one zainspirowały zainteresowanie ustawodawcy, ale jednak były cennym głosem, który miał wpływ na kształt normatywny, który został ostatecznie przyjęty. Zresztą autorzy tych opracowań (A. Rakowska-Trela, A. Żukowski) są cenionymi znawcami owej problematyki. Trzeba mieć też nadzieję, że podobnie przyczynkowy charakter będą miały dwa inne opracowania związane z zapewnieniem możliwości głosowania za pomocą Internetu oraz poszerzeniem możliwości głosowania przez osoby niepełnosprawne. Jest to tym bardziej istotne, że w obu przypadkach wspomniane wyzwania nie mają charakteru teoretycznego. Z jednej strony konieczne jest bowiem poszerzenie refleksji nad wykorzystaniem nowych technologii w procesach wyborczych, z drugiej zaś – szczególnie w kontekście orzeczenia ETPC w sprawie Kiss przeciwko Węgrom – podjęcie pilnych prac nad zmianami w sferze ubezwłasnowolnienie, które odpowiadałyby stanowisku wyrażonemu przez Trybunał we wspomnianej sprawie, na co zwracał uwagę Krzysztof Kurowski. Zresztą właśnie nowe technologie mogą stanowić doskonały mechanizm umożliwiający poszerzenie faktycznych możliwości głosowania w wyborach właśnie przez osoby niepełnosprawne. Z wszystkimi tymi opracowaniami koresponduje też publikacja Jana Filipa, która z czeskiej perspektywy ukazuje szanse zastosowania nowych form głosowania. Autor zresztą podjął się zadania dalej idącego, związanego z zastanowieniem się co zrobić, aby zwiększyć aktywność wyborców.

W nurcie związanym z czynnym i biernym prawem wyborczym mieści się też niezwykle aktualny artykuł dotyczący spisów wyborców autorstwa M.A. Sarsjembajewa. Autor dokonuje typologizacji rozwiązań w tym zakresie, a także wskazuje na różne współcześnie występujące sposoby prowadzenia spisów wyborców, co ma istotne znaczenie w kontekście konieczności, przed jaką stanie polski ustawodawca, a więc konieczności zmodyfikowania zasad ewidencjonowania wyborców, w przypadku zniesienia obowiązku meldun-

kowego, który to stanowi podstawowe kryterium umieszczania wyborów w rejestrach, a w efekcie także w spisach wyborców. Lektura artykułu nie pozostawia wątpliwości co do przewagi centralnych elektronicznych spisów wyborców nad ich rozczłonkowaniem pomiędzy mniejsze jednostki terytorialne.

Poza tym można też znaleźć liczne analizy dotyczące korzystania z praw wyborczych w innych państwach, chociażby takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Norwegia czy Włochy. Można stwierdzić, że ich pojawienie się bardzo często jest reakcją na zmiany w prawie wyborczym analizowanych państw, co – bez wątpienia – dobrze świadczy nie tylko o autorach, ale również o redakcji „Studiów Wyborczych”, decydującej się na ich publikowanie.

Drugim obszarem, który cieszył się największym zainteresowaniem autorów publikacji w „Studiach Wyborczych” była problematyka systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, a więc tematyka alokacji mandatów pomiędzy uczestników procesu wyborczego oraz narzędzi z tym związanych (ten wątek widoczny był też w publikacjach pozaprawniczych). Jest to również obszar badawczy, który jest wyjątkowo aktualny z racji trwającej od pewnego czasu dyskusji o konieczności modyfikacji systemu wyborczego w wyborach parlamentarnych, czego zwieńczeniem było referendum z września 2015. Zresztą, jak pokazuje życie polityczne, zmiana systemu wyborczego do Sejmu jest dalej otwarta, co można usłyszeć od liderów partii rządzącej. Sposób przedstawiania tych kwestii był różny. Z jednej strony pojawiały się opracowania, które odnosiły się do problematyki polskiej, ukazując poszczególne systemy w ramach rozwiązań konstytucyjnych RP (Sebastian Kubas, Jarosław Szymanek), z drugiej zaś prezentowane były rozwiązania dotyczące systemu wyborczego w różnych państwach demokratycznych (Szwecja, Chile, Węgry, Rosja, Panama, Kazachstan, Kanada).

Teksty stanowiące rozważania na gruncie polskim wpisały się w nurt wspomnianej już wcześniej debaty o zmianach w polskim systemie wyborczym, stanowiąc cenny głos, szczególnie w zakresie argumentacji *pro* i *contra* potencjalnym rozwiązaniom prawnym. Godzi się zastanowić, czy nie warto byłoby w najbliższej przyszłości znaleźć autorów opracowań, którzy będą dokonywali analizy konstytucyjności pojawiających się propozycji zmian, a także oceny ewentualnych projektów, które będą pokłosiem owych propozycji. Nie mam wątpliwości, że owe potencjalne zmiany powinny zostać gruntownie przeanalizowane jeszcze przed ich uchwaleniem, gdyż głos doktryny być może wpłynie na ostateczny kształt normatywny, który będzie im nadany, o ile pojawi się wola polityczna i odpowiednie zaplecze pozwalające na ich przeforsowanie.

Z tego punktu widzenia na wysoką ocenę zasługują też teksty przedstawiające rozwiązania państw obcych, gdyż pozwalają one na wyciągnięcie lekcji

dla Polski, wynikających z praktyki stosowania takich regulacji. Nie mam złudzeń, że takie badania nie przebiją się do świadomości społecznej, jednak mogą stanowić cenny materiał analityczny. Takiej rzetelnej pracy badawczej brakowało chociażby przed referendum z dnia 6 września 2015 roku, kiedy wyborcy mogli decydować o tym, czy są za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych. Analiza prawna takich rozwiązań, a także analiza prawno-politologiczna, stanowiłaby reakcję na półprawdy i przekłamania, które miały miejsce w debacie politycznej, a także mogłaby wyznaczać pożądany kierunek zmian, w zależności od wybranego celu politycznego.

Trzeci obszar badawczy, który wyraźnie odcisnął swoje piętno na pierwszym dziesięcioleciu działalności recenzowanego czasopisma, stanowiły kwestie związane z szeroko pojmowaną zasadą równości, i to zarówno na gruncie polskim, jak również porównawczym. Na szczególną uwagę zasługują tu zauważone już wcześniej teksty A. Żukowskiego, który z perspektywy porównawczej ukazał modyfikacje rozwiązań prawnych dotyczące dwóch obszarów, w których najpowszechniej stosuje się dyskryminację wyrównawczą, stanowiące odstępstwo od zasady równości w sferze czynnego i biernego prawa wyborczego, a więc problematykę kwot i parytetów płci, a także uprzywilejowania mniejszości narodowych i etnicznych. Inną kwestią związaną z równością jest też sposób kształtowania okręgów wyborczych, który jest co najmniej równie ważny z punktu widzenia wpływu na kształt organów przedstawicielskich jak metoda alokacji mandatów. Tutaj „Studia Wyborcze” opublikowały kilka artykułów poświęconych tym zagadnieniom. Ukazywały one zarówno procesy ogólne (Krzysztof Lorenz), jak również ocenę tego zjawiska z perspektywy konkretnych wyborów w Polsce (np. Maciej Rakowski czy Bartłomiej Michalak). Na uwagę zasługuje to, że wszyscy autorzy zajmujący się powyższą problematyką wskazywali na niedoskonałości w przyjętych w Polsce unormowaniach tej problematyki. W mojej ocenie szczególnie cenna była krytyka podziału na okręgi wyborcze w wyborach w miastach na prawach powiatu. M. Rakowski słusznie stwierdził, po dokonaniu bardzo dokładnych badań konkretnych przypadków, że „mechanizm deformujący wolę wyborców nie działa przypadkowo”², gdyż wynika on z wprowadzania jak najmniejszych, możliwych do zastosowania okręgów. Uważam także, że warto byłoby pokusić się o kolejny artykuł odnoszący się do tej problematyki w powiatach ziemskich, gdzie mechanizmy deformujące są jeszcze dalej posunięte, na co pozwala tworzenie jeszcze mniejszych okręgów wyborczych.

² M. R a k o w s k i, *Okręgi wyborcze w wyborach do rad miast na prawach powiatu*, „Studia Wyborcze” 2013, t.15, s. 45.

Lekki niedosyt można mieć, gdy dokona się lektury publikacji dotyczących administracji wyborczej. Co prawda ukazały się trzy artykuły na ten temat, w tym jeden, Andrzeja Sokali, odnoszący się do przypadku polskiego, jeden porównawczy i jeden analizujący regulacje węgierskie, to jednak ich wysoki poziom merytoryczny i tak skłania do rozwijania tego wątku w periodyku. Jest to szczególnie istotne, gdyż z jednej strony w kręgach politycznych, a także w społeczeństwie, funkcjonuje przekonanie o wadliwym funkcjonowaniu administracji wyborczej, a z drugiej – planowane są reformy jej funkcjonowania, w tym też słychać głosy, że powinna ona stać się częścią administracji rządowej. W efekcie polemiczne czy też aprobujące rozwinięcie postulatów zgłaszanych przez A. Sokalę w artykule z tomu 18. „Studiów Wyborczych” mogłoby być kolejnym, istotnym głosem w dyskusji, a ponadto – być może – pozwoliłoby na dokonanie pełniejszej i bardziej rzetelnej oceny pracy tej administracji, wskazując na kierunki jej ewentualnej reformy. Moim zdaniem, głównie powinno to dotyczyć organów powoływanych *ad hoc*, przede wszystkim obwodowych komisji wyborczych, których działanie najczęściej powoduje opóźnienie w liczeniu głosów i podawanie ich do publicznej wiadomości, co wynika z często niedostatecznego przygotowania członków takich organów do pełnienia swoich funkcji.

Podobnie słabo eksploatowany był obszar kampanii wyborczej. Można tu było, co prawda, spotkać dwa bardzo udane artykuły, które wpisywały się w ten wątek (pomijając artykuły socjologiczne czy z zakresu marketingu politycznego). Były to opracowania: Anny Rakowskiej-Treli dotyczące praw poszczególnych wyborców w toku kampanii oraz Marcina Wiszowatego poświęcone ciszy wyborczej, który niejako wyprzedził późniejszą publiczną debatę o zasadności jej utrzymywania w polskim prawie wyborczym. Warto jednak głębiej eksplorować ten obszar badawczy, gdyż praktyka ustrojowa pozwala stwierdzić, że to właśnie w tej fazie wyborów mamy do czynienia z licznymi nadużyciami czy też instrumentalnym traktowaniem prawa. Zresztą sensowne byłoby również przybliżenie rozwiązań, które w tej sferze występują w innych państwach, w tym państwach pozaeuropejskich, w których pojawiają się wyjątkowo osobliwe unormowania.

Na uwagę zasługuje również pojawienie się w półroczniku artykułów z obrębu prawa karnego, o których już wspominałem. Zjawisko to jest niezwykle istotne, gdyż pokazuje, że interdyscyplinarność badań wyborów nie dotyczy tylko różnych dyscyplin naukowych, ale również występuje także wewnątrz samych nauk prawnych. Problematyka prawa wyborczego to bowiem nie tylko sfera zainteresowania prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego (w sferze samorządowego prawa wyborczego oraz procedur wyborczych), ale także i innych specjalności naukowych w dyscyplinie prawnej. I właśnie otwarcie się na kolejne specjalności może być celem na przyszłość,

tym bardziej że badania prawa wyborczego mogą być również prowadzone z perspektywy prawa cywilnego, co w szczególnością wiązać się może z kwestią reprezentacji komitetów wyborczych czy też prawa finansowego, w zakresie finansowania kampanii wyborczej i jego rozliczania.

Wreszcie nie sposób pominąć sfery prawa referendalnego, które, co prawda w pewnej mierze, jest odrębne od prawa wyborczego, jednak z racji licznych podobieństw stanowi pokrewny obszar badawczy, który nie był specjalnie eksploatowany na stronach recenzowanego czasopisma. Do tego nurtu badawczego można w sumie zaliczyć pięć artykułów, w tym trzy z obrębu prawa obcego. Dwa z nich zasługują na szczególną uwagę. Po pierwsze, dotyczy to analizy rozwiązań prawa referendalnego i praktyki jego stosowania w Nowej Zelandii (Grzegorz Kryszewski). Wprawdzie przykład może wydawać się egzotyczny, ale z racji wielu specyficznych regulacji oraz istotnego wykorzystywania tej instytucji w tym kraju, artykuł ten był niezwykle potrzebny w polskim piśmiennictwie. Po drugie, chodzi tu o publikację dotyczącą wykorzystywania *recall* w amerykańskim systemie ustrojowym (Anna Młynarska-Sobaczewska). Instytucja ta jest często przywoływana w dyskusjach publicznych, ale w Polsce narosło wokół niej sporo nieścisłości, a poza jej przedstawieniem w monografii Krzysztofa Zwierzchowskiego *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, temat ten nie był poddany gruntowniejszej analizie w naszej literaturze prawniczej w ostatnich latach.

Na zakończenie chciałbym zgłosić kilka wniosków (innych niż wcześniej wskazywane), które w mojej ocenie mogłyby ożywić dalszy rozwój „Studiów Wyborczych”. Przede wszystkim myślę tu o zastanowieniu się, czy przynajmniej raz na jakiś czas nie warto byłoby zdecydować się na wydawanie numerów tematycznych, odnoszących się do aktualnych problemów, z którym „zмага się” prawo wyborcze lub też stanowiących swoiste wspomnienie rocznic ważnych wydarzeń postrzeganych z perspektywy lat. Wymagałoby to oczywiście znaczącego wysiłku organizacyjnego, lecz mogłoby stanowić wartość dodaną dla czasopisma. Tego typu numery często publikują nie tylko uznane periodyki w Polsce (np. „Przegląd Sejmowy”), ale także liczne czasopisma zagraniczne, których nazw nie sposób tu wymienić.

Inną, moim zdaniem, możliwą modyfikacją, której wprowadzenie można przemyśleć, jest publikowanie w czasopiśmie zestawienia najważniejszych zmian w prawie wyborczym państw obcych, dokonywanych w ciągu ostatnich sześciu miesięcy. Mogłoby to być dokonywane w podobnej formie, jak jest czynione w przypadku publikacji wyników wyborów i referendum. Zdaję sobie sprawę z tego, że przygotowywanie takiego zestawienia byłoby znacznie trudniejsze, można byłoby ograniczyć się do państw europejskich i kilkunastu innych wiodących w sferze demokracji państw pozaeuropejskich. Zresztą myślę, że periodyk mógłby liczyć tu również na pomoc licznych autorów

zagranicznych, którzy dotychczas z nim współpracowali, przynajmniej w zakresie informacji o pojawiających się nowelizacjach. Natomiast wartość tego typu danych byłaby znacząca, gdyż o ile znalezienie wyników wyborów w zasobach internetowych nie stanowi większej trudności, o tyle dotarcie do takich zmian nie dla każdego jest już tak bezproblemowe. Oprócz waloru czysto informacyjnego, mogłoby ono pokazywać współczesne trendy w rozwoju prawa wyborczego, co również stanowiłoby istotne wskazówki dla Polski.

Podsumowując, „Studia Wyborcze” w dotychczasowej formule zasługują na najwyższą ocenę. Nie wiem, jak w naukach innych niż prawne, ale w sferze nauk prawnych czasopismo wyrobiło sobie znakomitą markę, zresztą w sposób w pełni zasłużony. Dlatego też wszystkie zgłaszane uwagi i postulaty mają jedynie zachęcić Redakcję do dalszej ciężkiej pracy, która będzie ugruntowywać pozycję półrocznika. Docelowo zresztą zachęcam do refleksji, czy już nie nadszedł czas, aby „Studia Wyborcze” stały się periodykiem wydawanym częściej. Może na kwartalnik czas jeszcze nie nadszedł, ale trzy numery w roku mogłyby się ukazywać, tym bardziej że – jak wspomniałem – zainteresowanie wyborami, w tym prawem wyborczym, jest stale bardzo żywe, a problemów z tym związanych, wymagających naukowej refleksji, z pewnością nie zabraknie.

Artur Olechno*

MULTIDYSCYPLINARNOŚĆ „STUDIÓW WYBORCZYCH”

Jednym z głównych powodów utworzenia przed 10 laty nowego czasopisma poświęconego tematyce wyborów i referendów była chęć powołania forum naukowego umożliwiającego wielopłaszczyznowe spojrzenie na zagadnienie tytułowe. W nocie redaktorskiej prof. Krzysztofa Skotnickiego – redaktora naczelnego do pierwszego tomu „Studiów Wyborczych” odnajdujemy wprost, że *ab initio* jednym z celów ma być właśnie „interdyscyplinarna dyskusja [...] prawników, politologów, [...] socjologów, jak i [...] specjalistów z zakresu *public relations*, komunikacji społecznej i politycznej, marketingu politycznego oraz innych (krajowych i zagranicznych) naukowców podejmujących w badaniach tę problematykę”¹. Uzasadnieniem tak szerokich ram jest tematyka będąca przedmiotem „zainteresowania społeczeństwa, polityków, mediów oraz środowiska akademickiego”, odwołująca się do badań szeroko pojętych nauk społecznych, takich jak prawnicze, politologiczne, socjologiczne, historyczne i im podobne.

Perspektywa dekady, przez pryzmat tematów podejmowanych na łamach recenzowanego periodyku, pozwala na ocenę – czy rzeczywiście (a jeżeli tak, to w jakim stopniu) problematyka wyborcza i referendalna cieszy się zainteresowaniem naukowym przedstawicieli różnych dziedzin, a także czy w konsekwencji udało się uczynić „Studia Wyborcze” wspomnianym interdyscyplinarnym forum badawczym.

Warto podkreślić, że będzie to poniekąd już druga próba spojrzenia na łódzkie wydawnictwo pod tym kątem. W tomie 11 został opublikowany artykuł

* Dr, adiunkt, Wydział Prawa, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: a.olechno@uwb.edu.pl.

¹ Z artykułu redakcyjnego K. Skotnickiego, *Do Czytelników*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 7.

Ryszarda Chruściaka pt. *Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006–2010)*. Autor postawił wówczas pytanie, czy „studia wyborcze” można uznać za „możliwą do wyodrębnienia specjalność naukową i badawczą, z własnymi atrybutami, takimi jak obszar zainteresowań, metody badawcze, środowisko naukowe, dostateczna intensywność dociekań naukowych oraz publikacje rezultatów badawczych”². Mimo że w odpowiedzi wyodrębnienie problematyki wyborczej jako specjalności naukowej zostało uznane za „zbyt optymistyczne”, to argumentem za takim podejściem miałyby być m.in. właśnie narastająca interdyscyplinarność zagadnień wyborczych, wskazanych jako wprost idealna sfera badawcza, otwarta na ujęcia interdyscyplinarne. Podkreślony został jednakże priorytet badań prawniczych, na dalszych miejscach umieszczając politologię i socjologię i nie zamykając możliwego zainteresowania innych dyscyplin, przykładowo nauk o mediach czy komunikacji masowej. Potwierdzeniem wspomnianych akcentów były artykuły umieszczone w „Studiach Wyborczych”. Na pięciolecie wydawnictwa wśród 54 tekstów z działu Studia i Artykuły około 40% stanowiły opracowania prawnicze, kolejne 40% politologiczne i prawno-politologiczne oraz około 20% opracowań pozostałych: z zakresu socjologii, marketingu politycznego i reklamy wyborczej³. Daje to możliwość jeszcze jednej oceny, a mianowicie dostrzeżenia ewentualnych tendencji w tym zakresie na łamach pisma.

Wracając do dzisiejszej perspektywy, od 2006 roku ukazało się 20 tomów półrocznika „Studia Wyborcze”. Systematyka ogólna i objętość wskazują, że główną część stanowi dział I Studia i Artykuły. Ten zatem dział będzie podlegał podstawowej ocenie z punktu widzenia multidyscyplinarności zawartości. Poszczególne tomy zawierały zwykle od ośmiu do dziesięciu pozycji, z czego w analizowanym dziale głównym Studia i Artykuły od czterech do sześciu artykułów. Biorąc pod uwagę kilka tekstów z pozostałych części, jak np. trzy opublikowane glosy (w tomie 5, 14 i 19), artykuł recenzyjny oraz jednorazowy raport z numeru 8. (na temat wyborów 2007 r. w publikacjach dzienników tygodnia powyborczego) opublikowano łącznie sto osiem tekstów, przygotowanych przez ponad stu autorów (101)⁴. Wśród nich (niekiedy w sposób nieco umowny) możemy wskazać 51 prawników (najczęściej konstytucjonalistów), 28 poli-

² R. Chruściak, *Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006–2010)*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11, s. 113–122.

³ Tamże, s. 119–120.

⁴ Wśród nich J. Sułkowski jest autorem wyłącznie glosy w tomie 5, a A. Hołub raportu zawartego w tomie 8: *Wybory 2007 – tydzień powyborczy na łamach najważniejszych dzienników o zasięgu ogólnokrajowym*.

tologów⁵, 6 socjologów, a także przedstawicieli informatyki teoretycznej, fizyki teoretycznej, pedagogiki, polityki, geoinformatyki, historii, matematyki, ekonomii, filologii czy nauki administracji. Oddaje to wstępnie proporcje tekstów poszczególnych dyscyplin opublikowanych w „Studiach Wyborczych”. Jeżeli chodzi o zawartość poszczególnych tomów, to, co nie może dziwić, jest ona dość zróżnicowana. Widać dominację tekstów prawniczych i politologicznych, występujących niemal we wszystkich numerach, ale towarzyszy im często praca (jedna lub dwie) autorstwa przedstawiciela innych nauk. Niekiedy te wyjściowe proporcje były zachwiane. Przykładowo tom 5 był wybitnie politologiczny. z czterema artykułami przedstawicieli tych nauk przy dwóch tekstach prawniczych. Właściwie jedyny w miarę monodyscyplinarny był tom 8, w którym sześć artykułów było dziełem prawników, głównie konstytucjonalistów. Udało się jednak tę jednorodność nieco naruszyć. Wspomniany tom to jednocześnie trzech autorów zagranicznych i, w gruncie rzeczy, pięć artykułów poświęconych prawu wyborczemu na świecie. Zbliżone proporcje mają również tom 11 i dopiero tom 16, odpowiednio z czterema i pięcioma artykułami prawniczymi oraz jednym politologicznym. O dużym zróżnicowaniu dyscyplinarnym, przynajmniej pod względem autorów (tematy tego do końca nie odzwierciedlają), mamy do czynienia również w tomie 12. Tom 17 prawie w całości został poświęcony krajom Europy Wschodniej. Tom ten zawiera także pierwszy w „Studiach Wyborczych” tekst w języku obcym.

To co zwraca uwagę w publikacjach, to tematy poszczególnych artykułów, będące potwierdzeniem multidyscyplinarności tematyki wyborczej. W wielu wypadkach, nie znając nazwiska autora, a jedynie na podstawie tytułu nie jesteśmy w stanie przewidzieć dyscypliny naukowej, którą dany tekst reprezentuje, a co ciekawsze, w wielu przypadkach i nazwisko autora nie będzie decydujące.

Mamy też do czynienia z kilkoma artykułami łączonego autorstwa, przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Stąd też istnieją niekiedy pewne problemy z jednoznacznym zaszeregowaniem danego tekstu.

Jak odnotowano powyżej wyraźnie dominują opracowania o charakterze prawniczym, prawno-politologicznym i politologicznym. Stanowią one podobnie jak pięć lat temu ok. 80 % wszystkich artykułów. Zmiana w tym zakresie polega na jeszcze większej liczbie tekstów prawniczych, które dzisiaj stanowią już około połowy zawartości pisma. Może to nieco dziwić, biorąc pod uwagę, że wprawdzie to regulacje prawne są decydujące, ale ujęcie politologiczne daje nieco większe możliwości.

Oczywiście zdecydowana większość opracowań prawniczych wywodzi się

⁵ Najczęściej drukowanym autorem „Studiów Wyborczych” jest politolog A. Żukowski, pięć publikacji w tomach 1, 3, 5, 7 i 9.

z prawa konstytucyjnego. Można przywołać jednak kilka artykułów reprezentujących lub nawiązujących do pozostałych gałęzi prawa, np. prawa karnego lub prawa administracyjnego. Taki charakter ma artykuł poświęcony interpretacji ustawowych znamion przestępstw wyborczych, których penalizacja ma chronić prawidłowy przebieg głosowania⁶, czy teksty przedstawiające przestępczość wyborczą oraz funkcjonujący model prawnokarnej ochrony wyborów w Niemczech oraz państwach postsowieckich⁷, a także już typowo interdyscyplinarny tekst, w którym omówione zostały, na przykładzie wybranych państw, instytucjonalne modele administracji wyborczej⁸.

W ramach głównego nurtu dyscyplinarnego ukazało się także kilka artykułów, które można by zakwalifikować jako opracowania o charakterze historycznym. Mam tu na myśli również te tematy, które były komentarzem wydarzeń wyborczych na tyle odległych, aby stracić walor bieżących. Przykładem prace autorstwa prawników i politologów poświęcone omówieniu przedwojennych sympatii politycznych Łodzi na przykładzie wyborów parlamentarnych⁹ oraz udziale i działalności kobiet w przedwojennym parlamencie¹⁰, a także dwa artykuły, których tematem były wybory kontraktowe z 1989 roku¹¹. To także jeden tekst traktujący o historii prawa wyborczego za granicą, a konkretnie o rozszerzaniu prawa głosu w dziewiętnastowiecznej Brytanii i konsekwencjach tych działań dla systemu politycznego¹². Do tego typu publikacji można dołączyć wspomniany już artykuł recenzyjny, który dotyczył monografii przedstawiającej wybory do Sejmu Krajowego w Galicji Wschodniej¹³.

⁶ J. Jurewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z Rozdziału XXXI Kodeksu karnego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2.

⁷ D. Wąsik, *Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec – model ochrony prawnokarnej wyborów, charakterystyka zjawiska i skala zagrożenia*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19 oraz tenże, *Prawnokarna ochrona wyborów i referendów w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16.

⁸ D. Szeciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.

⁹ M. Nartowicz-Kot, *Postawy polityczne łodzian w świetle wyborów parlamentarnych w latach 1919–1938*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6.

¹⁰ M. Niewiadowska, *Reprezentatywność i aktywność kobiet w polskim parlamencie w latach 1919–1939*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.

¹¹ T. Strzałkowski, *Wybory czerwcowe 1989 roku – refleksje po dwudziestu latach*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8 oraz M. Rączkiewicz, *Wpływ wyborów z 4 czerwca 1989 roku na polski system polityczny*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.

¹² M. Rakowski, *Wpływ dziewiętnastowiecznych reform wyborczych na rozwój brytyjskiego parlamentaryzmu*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.

¹³ Z. Naworski, *Galicjijskie wybory. Działalność Centralnego komitetu Wyborczego w Galicji Wschodniej w latach 1867–1906 Magdaleny Semczyszyn*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20.

Biorąc pod uwagę utrzymującą się „naturalną” dominację tekstów prawniczych i politologicznych, chciałbym jednak zaakcentować artykuły przedstawicieli pozostałych dziedzin nauki. Stanowiły one i nadal stanowią zauważalną, bo ok. dwudziestoprocentową część studiów. Wśród nich dominuje socjologia, która pozostaje dyscypliną mającą istotne znaczenie dla studiów wyborczych, ze względu na jej empiryczne podejście do poszczególnych etapów rywalizacji wyborczej. Udział pozostałych dyscyplin naukowych w „Studiach Wyborczych”, jak na razie, miał charakter mniej lub bardziej epizodyczny. I mimo że jak najbardziej można sobie wyobrazić kolejne tematy, które mogłyby być przez nich poruszane to trudno oczekiwać wyraźnego zachwiania istniejących obecnie proporcji.

Wśród zagadnień podejmowanych przez socjologów wskazać można badania sondażowe preferencji politycznych, które uchodząc za sztandarowy produkt tej dyscypliny naukowej, ściśle wiążą się z tematyką wyboczą i referendalną¹⁴. Taki charakter mają zarówno sondaże przedwyborcze, mające wskazać potencjalnych zwycięzców czy przewidywaną frekwencję, sondaże *exit-poll* oraz *late-poll*, jak i powyborcze, służące wskazaniu pewnych prawidłowości w zachowaniach wyborców. Biorąc pod uwagę przepisy regulujące prowadzenie kampanii wyborczych oraz ciszy wyborczych, badania opinii publicznej stają się istotnym elementem towarzyszącym procedurom elekcyjnym, a jednocześnie mającym realny wpływ na wynik wyborów czy referendum. Z tego ostatniego punktu widzenia istotne są również ewentualne czynniki powodujące zniekształcania szacunków wyborczych. Mnogość potencjalnych kryteriów określających wyborcę oraz czynników na niego wpływających wydaje się dawać autorom tego typom publikacji socjologicznych wiele możliwości, co nie zostało do końca wykorzystane przez redakcję „Studiów Wyborczych”. Możliwe jest też analizowanie wyników sondażowych przy wykorzystaniu instrumentów badawczych innych dyscyplin naukowych, np. geoinformatyki przetwarzającej szczegółowe informacje geograficzne.

Jeszcze jedno interdyscyplinarne spojrzenie możemy odnaleźć w artykule politologiczno-socjologicznym, którego autor szeroko komentuje zmiany preferencji wyborczych w wyborach do niemieckiego Bundestagu, biorąc pod uwagę

¹⁴ Zob. K. Grzeszkiewicz-Radulska, W. Jabłoński, *Socjologiczne badania wyborcze*; oraz M. Frykowski, I. Jążdżewska, *Popularność Samoobrony a potencjał społeczno-ekonomiczny i kapitał społeczny gmin wiejskich województwa łódzkiego w 2005 r.*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1. Omówienie *stricte* wyników badań sondażowych (zasygnalizowanych w tytułach) było również tematem dwóch tekstów B. Roguskiej i J. Zbieranek, *Polacy o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Badania przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13, oraz *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinia i oczekiwania Polaków*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18.

czynniki prawne (ordynacja), geopolityczne (zjednoczenie kraju), polityczne (program), ale też sytuację gospodarczą, socjalną, a nawet wypadki losowe, strukturę wieku wyborców, atrakcyjność kandydatów czy formy marketingu wyborczego¹⁵.

Ciekawe podejście do problematyki wyborczej reprezentują autorzy opracowań właśnie z zakresu marketingu politycznego. Poprzez cel, jakim jest promocja kandydatów oraz oddziaływanie na potencjalnych wyborców, marketing polityczny funkcjonuje na styku kilku dyscyplin, m.in. nauk o polityce i socjologii. Należy zauważyć, że dzięki rozwojowi technologicznemu na rynku mediów marketing wyborczy staje się dynamicznie rozwijającą specjalnością. W dotychczas publikowanych tekstach z tego zakresu w „Studiach Wyborczych” koncentrowano się albo wprost na reklamie politycznej¹⁶ albo prezentowano wspomniane podejście multidyscyplinarne, które odnajdujemy np. w artykułach socjologicznych poświęconych kampanii wyborczej z roku 2005¹⁷ i 2006¹⁸.

Wspomniane powyżej artykuły mogą być również przyczynkiem do wyodrębnienia jeszcze jednego rodzaju opracowań, mianowicie tych z zakresu nauki o mediach. Poza artykułami z zakresu kampanii wyborczych i marketingu politycznego, w „Studiach Wyborczych” opublikowano również dwa teksty analizujące powyborcze publikacje prasowe¹⁹.

W dotychczasowych tomach „Studiów Wyborczych” mieliśmy okazję zapoznać się z jednym opracowaniem z zakresu językoznawstwa. W tym odosobnionym, jak dotychczas, tekście filologicznym mamy okazję zapoznać się z jedną, jak podsumowuje autorka, z cech konstytutywnych dyskursu politycznego jaką jest pewność co do prezentowanych w kampaniach wyborczych przekonań²⁰. Rzeczywiście, omawiana postawa stała się jednym z wyróżników dzisiejszej

¹⁵ D. E i s s e l, *Wybory do Bundestagu. Uwagi na temat przemian politycznych i czynników warunkujących wyniki głosowań*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 5. Pogranicze politologiczno-socjologiczne reprezentuje również artykuł W. P e s z y ń s k i e g o i A. S e k l e c k i e j, *Rola sondaży w polskiej kampanii prezydenckiej w 2010 r.*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.

¹⁶ A. K a s i ń s k a - M e t r y k a, *Środki oddziaływania reklamy w kampaniach wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2.

¹⁷ D. W a l c z a k - D u r a j, *Wybory 2005 roku i ich konsekwencje w dyskursie prasowym. Przykład „Tygodnika Powszechnego”*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2.

¹⁸ G. M a t u s z a k, *Atrakcyjność wyborcza kandydatów na radnych w wyborach samorządowych w Polsce w 2006 r.*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 3.

¹⁹ D. W a l c z a k - D u r a j, *Wybory 2005 roku...* oraz A. H o ł u b, *Wybory 2007 – tydzień powyborczy na łamach najważniejszych dzienników o zasięgu ogólnokrajowym*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8.

²⁰ B. K u d r a, *Apodyktyczność języka kampanii wyborczej (na materiale z kampanii 2011)*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.

komunikacji (debaty) politycznej, a w samym artykule pokazano nowe możliwości podejścia do problematyki wyborczej.

W opublikowanych tekstach można wyróżnić również te wykraczające poza nauki społecznie czy humanistyczne. Interesujące propozycje zawierają np. tekst poświęcony recepcji narzędzi statystycznych w analizach systemów wyborczych, co ma pozwolić na efektywne badania skutkujące bardziej precyzyjnym wyjaśnieniem zjawisk wyborczych²¹ oraz artykuł, w którym dokonano klasyfikacji wybranych systemów wyborczych na podstawie ich wartości analitycznych i mocy przewidywania systemu partyjnego²². W tej grupie należałoby również umieścić, wykorzystując narzędzia matematyczne, pracę na temat sprawiedliwości metod podziału mandatów, rozumianej w uproszczeniu jako niezależność podziału od czynników innych niż liczba głosów i łączna liczba mandatów²³. Negatywne doświadczenia państw przechodzących transformację ustrojową pokazują, że cechy charakterystyczne poszczególnych systemów wyborczych *sensu stricto* mają niekiedy niebagatelne znaczenie przy wyborach podejmowanych na najwyższych szczeblach władzy.

Nieco inną problematyką, przedstawioną również z wykorzystaniem instrumentów z nauk ścisłych, była przeprowadzona w jednym z tomów analiza matematyczna nieregularności statystycznych w wyborach do sejmików wojewódzkich w 2014 roku²⁴, dzięki czemu możliwe miało być wskazanie nadużyć wyborczych. To kolejny w recenzowanym periodyku artykuł pokazujący coraz to nowe możliwości badawcze „studiów wyborczych”.

Cechą charakterystyczną czasopisma jest również stała obecność na łamach naukowców zagranicznych. Autorem lub współautorem 15 artykułów byli przedstawiciele nauki spoza naszego kraju. Przede wszystkim są to prawnicy (głównie konstytucjoniści), ale także politolodzy²⁵. Dotychczasowe artykuły były poświęcone zagadnieniom prawa wyborczego i instytucji demokracji bez-

²¹ M. Pierzgałski, *Zastosowanie wybranych metod statystycznych w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 9.

²² W. Rafałowski, *Klasyfikacje systemów wyborczych państw pokomunistycznych: porównanie mocy analitycznej i predykcyjnej*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.

²³ K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.

²⁴ P. Gawron, Ł. Paweła, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.

²⁵ L. Orosz (artykuły w tomie 1 i 16), M. Tothova (t. 3), T. Drinoczi (t. 4,13,18), A. Nussberger (t. 5), D. Eissel (t. 5), J. Filip (t. 7), I. Pankevych (t. 7), L. Cibulka (t. 8), L. Trellova (t. 8 i 10), S. Amandykowa (t. 8), B. Balog (t. 10), P. Gambale (t. 11), G. Sica (t. 11), M.A. Sarsembajew (t. 11), C. Flores Juberias (t. 17), J. Kljuczowski (t. 17).

pośredniej państw Grupy Wyszehradzkiej, Ukrainy, Włoch, RFN, Rosji i Kazachstanu²⁶.

Bardzo często również tematem opracowań polskich autorów były zagadnienia prawa i praktyki wyborczej i referendalnej państw obcych. Należą do nich prace poświęcone m.in. Węgrom, Republice Czeskiej, Słowacji, Francji, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, RFN, Rosji, USA, Kanady, Panamy oraz Japonii czy Nowej Zelandii²⁷.

Dobór opracowywanych tematów potwierdza możliwości multidyscyplinarne „Studiów Wyborczych”, gdzie niekiedy zbliżone zagadnienia były na przestrzeni lat opracowywane przez przedstawicieli różnych nauk²⁸. Przykładowo kampanii wyborczej czy systemom i metodom wyborczym przyglądali się przedstawiciele kilku różnych dyscyplin naukowych, rzeczywiście z różnych punktów widzenia. W pewnym uproszczeniu można zauważyć, że o ile prawnicy koncentrują się na stronie materialnej wyborów i referendum, opisując i analizując przepisy obowiązujących ordynacji, to przedstawiciele pozostałych nauk zwracają uwagę na badania empiryczne i ewentualne związki pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami prawnymi a wynikami głosowania, lub pogłębioną analizę samych rezultatów. Pomostem między tymi dwoma podejściami są artykuły politologów. Zwraca również uwagę dbałość redakcji o ciągły dopływ „świeżej krwi” i poszerzanie katalogu autorów o coraz to nowe nazwiska reprezentantów różnych dziedzin nauki.

²⁶ Tematy międzynarodowe były również poruszane w wielu opracowaniach zbiorowych, zarówno autorów polskich, jak i zagranicznych np. A. Antoszewski, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej*, oraz C. Flores Juberias, *Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17.

²⁷ Obok wcześniej wzmiankowanych również: K. Skotnicki (t. 1), G. Kryszewski (t. 2 i 16), A. Żukowski (t. 2, 5, 7, 9), K. Doświad-Borysiak i P. Kowalski (t. 4), J. Wojnicki (t. 5), M. Pierzgałski (t. 5), M. Potz (t. 6), J. Szymanek i W. Ozierańska (t. 7), M. Rulka (t. 8), P. Madej (t. 8), K. Complik (t. 8), S. Kubas (t. 9), K. Prokop (t. 9), W. Rafałowski (t. 10), A. Michalak (t. 10), K. Kurowski (t. 11), G. Chmielewski (t. 12), I. Hacia (t. 12), M. Wiszowaty (t. 14), M. Więckowska (t. 14), M. Jabłoński i J. Rzucidło (t. 14), I. Wrońska (t. 14), J. Salamon (t. 15), A. Materska-Sosnowska i S. Danielak (t. 16), K. Walczuk (t. 16), M. Czyżniewski (t. 17), A. Kazuła (t. 18), B. Michalak (t. 19) i A. Młynarska-Sobaczewska (t. 20).

²⁸ Dlatego też interdyscyplinarność przywołaną w tomie 1 pozwoliłem sobie przemianować na multidyscyplinarność, ponieważ przegląd dekady „Studiów Wyborczych”, oprócz samej współpracy naukowej, jest dowodem, że temat wyborów rzeczywiście dotyczy wielu dziedzin nauki jednocześnie. Wziąłem pod uwagę słownikowe definicje obu pojęć gdzie: **interdyscyplinarny to dotyczący dwu lub więcej dyscyplin naukowych, korzystający z dorobku kilku nauk lub złożony z naukowców reprezentujących różne gałęzie wiedzy, a multidyscyplinarny to związany lub dotyczący wielu dziedzin (w tym wypadku nauki) jednocześnie**, *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1988.

Jeżeli chodzi o pozostałe działy czasopisma, to potwierdzają one, że problematyka wyborcza nie jest domeną jednej dziedziny nauki. Przykładem chociażby dział „Recenzje”. Ich autorami byli najczęściej prawnicy, ale również przedstawiciele politologii i socjologii. Najwięcej zrecenzowano książek prawników i politologów, ale spotkać można było również np. ocenę publikacji będącej przewodnikiem wyborczym dla dziennikarzy. Gdybyśmy spróbowali zapomnieć o multidyscyplinarności omawianych zagadnień i sprowadzili je do jednej dyscypliny naukowej, to taki charakter ma ostatni dział czasopisma, zatytułowany Wyniki Wyborów i Referendów na Świecie, w publikowanej formie chyba jednak politologiczny a nie prawniczy. Refleks multidyscyplinarności znajdujemy oczywiście w składzie komitetu redakcyjnego. Co jednak naturalne, z wyraźną przewagą przedstawicieli dziedzin dominujących w tekstach.

Podsumowując, w porównaniu do pierwszego pięciolecia można wskazać dwie tendencje. Z jednej strony zwiększa się udział tekstów prawniczych, z drugiej jednak rośnie liczba dyscyplin naukowych, których przedstawiciele zajmują się problematyką wyborczą²⁹. Trudno zatem oczekiwać, aby prawnicy i politolodzy mieli oddać pole. Wydaje się, że wybory i referenda jako „nauka” zawsze będą ściśle związane z pnieniem, z którego się wywodzą. Jednak zagadnienie to rzeczywiście staje się czymś więcej niż tylko rozdziałem albo „poddyscypliną” prawa konstytucyjnego. Politolodzy wiedzą to od dawna. Powoli przekonują się do tego i inni. Jest to również refleksja dotycząca zadanego na początku pytania dotyczącego możliwego wyodrębnienia „studiów wyborczych” w niezależną dyscyplinę naukową.

Nie ma jednak wątpliwości, co do jednego: uznaniu w rzeczywistości „studiów wyborczych” jednym z tematów badań inter- i multidyscyplinarnych. Wydaje się, że kolejne pięć lat wydawnictwa były potwierdzeniem tych słów. Jawi się ono, mimo przecież wąskiej tematyki, faktycznie pismem otwartym na autorów wielu dziedzin nauki. A w konsekwencji adresowanym również do szerokiego grona odbiorców, co było ich – wyraźnie zaznaczonym – kolejnym

²⁹ Liczba tekstów poświęconych prawu wyborczemu o charakterze inter- i multidyscyplinarny może być na bieżąco śledzona również dzięki „Studiom Wyborczym”, które najpierw jako załącznik do tomu 10 opublikowały polską bibliografię poświęconą tematyce wyborczej i referendalnej z lat 1989–2010, a następnie w tomach parzystych, począwszy od 12, uruchomiły nowy dział zatytułowany właśnie „Bibliografia”. Prezentowane są w nim wykazy prac opublikowanych w poprzednim roku kalendarzowym. Odnajdziemy tam potwierdzenie zainteresowania tą tematyką przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (a co za tym idzie potencjalnych autorów i tego periodyku). Z punktu widzenia „Studiów Wyborczych” bibliografia może być jednocześnie potwierdzeniem skali zainteresowania poszczególnych dyscyplin tematyką wyborczą, w sumie zbieżnym z procentowym udziałem reprezentujących je artykułów w czasopiśmie.

celem. Możemy zatem uznać, że „Studium Wyborczym”, zgodnie z założeniami, udało się stać interdyscyplinarnym forum naukowym, poświęconym zagadnieniom wyborów i referendum. Wydaje się także, że problematyka ta wciąż daje możliwość stałego poszerzania kręgu naukowego z jednej strony oraz pogłębiania wątków badawczych dyscyplin już zainteresowanych z drugiej.

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 21, 2016

KAMIL SPRYSZAK, OBSERWOWANIE WYBORÓW JAKO INSTRUMENT IMPLEMENTACJI MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW PRAWNYCH W DZIEDZINIE DEMOKRACJI, TORUŃ 2014, ss. 270

Temat został zredagowany w sposób budzący zainteresowanie badacza prawa konstytucyjnego, w tym zwłaszcza prawa wyborczego oraz badacza relacji między prawem międzynarodowym a systemem prawa wewnętrznego i praktyką wyborczą. Ujęcie tematu ma charakter dynamiczny. Wszak stanowi on o implementacji, to jest o metodach wdrażania międzynarodowych standardów demokratycznych, a w konsekwencji o wykorzystaniu konkretnego narzędzia jakim jest obserwowanie wyborów. Ta zasygnalizowana w tytule dynamika znajduje przełożenie na jej treść. Ujawnia się to zwłaszcza w dobrym zilustrowaniu stawianych tez licznymi przykładami z zakresu wyborczej praktyki, realizowanej w różnych częściach naszego globu.

Co się tyczy wykorzystanych w pracy metod badawczych, to obok metody opisowej – niezbędnej dla dokonania wprowadzeń w poszczególne, cząstkowe zagadnienia rozprawy – autor korzysta także z innych metod, m.in. z metody komparatystycznej oraz z metody dogmatycznej. Znaczna część wykorzystanego w pracy materiału badawczego stanowią akty normatywne, w tym akty typu *soft law*.

Pracę spina klasyczna klamra wprowadzenia i zakończenia. Obejmuje ona sześć rozdziałów, których przedmioty układają się w logiczną sekwencję wynikania i następstwa. Co się tyczy objętości poszczególnych rozdziałów, to równowaga w tej materii nie została zachowana i jest ona warsztatowo pożądana. Konstrukcję pracy należy ocenić jako spójną i logiczną.

Rozdział pierwszy stanowiący o pojęciu międzynarodowych standardów demokratycznych w sferze obserwowania wyborów, ma charakter wprowadzający. Autor dąży w nim między innymi do zdefiniowania pojęć wolnych wyborów oraz uczciwych wyborów. W obliczu braku legalnych definicji tych pojęć, autor umiejętnie dąży do sprecyzowania ich znaczeń w drodze opisowej, z wykorzystaniem osiągnięć praktyki wyborczej, doktryny prawa wyborczego, a także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wymóg prze-

prowadzania przejrzystych, odpowiedzialnych i wiarygodnych wyborów stanowi przesłankę konieczną funkcjonowania demokracji. Międzynarodowe obserwowanie wyborów, mające z natury pasywny charakter, w założeniu stanowi uzupełnienie aktywnego monitoringu wyborów ze strony podmiotów wewnętrznych, zwłaszcza organizacji pozarządowych. Jednakże w tych państwach, w których kondycja społeczeństwa obywatelskiego nie jest dobra, znaczenie międzynarodowego obserwowania wyborów wzrasta.

Bardzo interesująco zapowiadał się punkt rozdziału I zatytułowany *Suwerenność państwa a międzynarodowe obserwowanie wyborów*. Autor słusznie podkreślił w nim, że obserwatorzy wyborów mają wynikający z Kodeksu postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów, obowiązek respektowania suwerenności państwa. Natomiast proponowałbym położenie mocniejszego akcentu na to, że międzynarodowe obserwowanie wyborów sprzyja wolności i uczciwości wyborów, a przez to służy urzeczywistnieniu suwerenności narodu (co prawda uwaga ta z różną intensywnością dotyczy różnego rodzaju wyborów). Innymi słowy, instrument o międzynarodowym charakterze w założeniu służy urealnieniu całościowości i samowładności podmiotu, jakim jest naród.

Najobszerniejszym rozdziałem jest rozdział drugi. Jego przedmiotem jest szeroka i szczegółowa prezentacja podstaw prawnych międzynarodowego obserwowania wyborów, począwszy od uniwersalnego systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych, poprzez Unię Międzyparlamentarną, europejskie organizacje regionalne, jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy i Unia Europejska, po obserwowanie wyborów w polskim prawie wyborczym. Interesującym i innowacyjnym elementem tego rozdziału jest charakterystyka dwóch aktów o kluczowym znaczeniu dla międzynarodowego obserwowania wyborów na świecie, a mianowicie Deklaracji zasad międzynarodowej obserwacji wyborów oraz Kodeksu postępowania międzynarodowych obserwatorów wyborów. Oba te akty zostały przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych 27 października 2005 roku, a ich szczegółowe przybliżenie czytelnikowi należy uznać za zabieg wartościowy.

Przedmiotem rozdziału trzeciego jest prezentacja zasad międzynarodowego obserwowania wyborów przez misje obserwacyjne. Prezentacja ta obejmuje zasady ustanawiania i organizacji misji obserwacyjnych, zarówno długoterminowych, jak i krótkoterminowych, doniosłą kwestię reguł dotyczących prowadzenia obserwacji wyborów oraz ustalania wyników obserwacji wyborów, jak również reguł dotyczących ogłaszania tych wyników oraz sposobów wykorzystania wyników obserwacji wyborów. Co szczególnie istotne, w rozdziale tym, obok omówienia samych zasad międzynarodowego obserwowania wyborów, odnajdujemy praktyczną ilustrację ich realizacji, na przykładzie konkretnych misji. Należy podkreślić, w nowoczesnej obserwacji wyborów zna-

czącą rolę przykłada się do badania podstaw prawnych wyborów, zachowania się władz wyborczych, postawy mediów, w szczególności mediów państwowych, sprawdzenia, czy dostarczają one obywatelom informacji niezbędnych dla dokonania pełnego, wolnego i świadomego wyboru.

Krótki rozdział czwarty jest autorską, wartościową klasyfikacją funkcji międzynarodowego obserwowania wyborów. Omówione zostały następujące funkcje:

- 1) funkcja implementacji międzynarodowych standardów demokratycznych,
- 2) funkcja obserwowania przebiegu procesów demokratycznych,
- 3) funkcja kontroli wywiązywania się państw ze zobowiązań członkowskich w stosunku do organizacji członkowskich,
- 4) funkcja legitymizacyjna władz państwowych oraz
- 5) funkcja wspierania procesów demokratycznych w „nowych demokracjach”.

Na uwagę zasługuje wyrażone w tej części pracy, trafne spostrzeżenie, że standardy międzynarodowe w odniesieniu do wolnych i demokratycznych wyborów mogą być postrzegane jako rezultat członkostwa państw w organizacjach międzynarodowych¹. Jedną bowiem z konsekwencji zgody państwa na członkostwo w organizacji międzynarodowej jest ograniczenie jego suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej (społeczności międzynarodowej)². Natomiast co się tyczy samej Rady Europy, to idea wolnych i demokratycznych wyborów stanowi nie tylko istotny element jej systemu aksjologicznego, ale jest postrzegana jako *conditio sine qua non* możliwości członkostwa w tej organizacji międzynarodowej³.

Rozdział piąty, który został poświęcony zagadnieniu efektywności międzynarodowego obserwowania wyborów w świetle doświadczeń instytucji międzynarodowych, traktuje o doświadczeniach tych organizacji, mających źródło w organizowaniu obserwowania i prowadzenia wyborów, w ustalaniu oceny stopnia demokratyczności wyborów oraz w ogłaszaniu wyników obserwowania wyborów. W organizacji obserwowania wyborów bardzo ważną rolę odgrywa jakość samej organizacji przeprowadzającej obserwację wyborów – im organi-

¹ J. Jaskiernia, *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawnoczołowieczych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. I, Warszawa 2013, s. 158.

² D. Saaroshi, *International Organizations and Theory Exercise of Power*, Oxford 2005, s. 32.

³ M. Bond, *The Council of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*, Abington 2012, s. 24.

zacje bardziej wiarygodne, tym lepsze rezultaty i większe znaczenie praktyczne. Ważne są też starania samej organizacji na rzecz poprawy jakości i efektywności obserwacji. Ta część książki poważnie przybliży czytelnika do praktyki obserwowania wyborów poprzez określenie przykładów najczęściej spotykanych naruszeń zasad wolnych, uczciwych i demokratycznych wyborów. Naruszenia te mają zróżnicowany charakter. Można tu przykładowo wskazać na brak ułatwień w głosowaniu osób niepełnosprawnych, zbyt długi okres domicylu wymagany od kandydatów, nadmierną zależność mediów publicznych od rządu. Ponadto naruszenia te często dotyczą sposobu sporządzania spisów wyborczych, prawidłowej rejestracji kandydatów, zachowania bezstronności władz państwowych w procesie wyborczym, medialnego przekazu kampanii wyborczej, środków sprzyjających transparentności procedur głosowania oraz ustalania wyników wyborów. Praktyka dowodzi, że najwięcej nieprawidłowości i nadużyć ma miejsce nie tyle w samym dniu wyborów, co w trakcie ich przygotowywania⁴.

Ostatni, szósty rozdział jest próbą określenia kierunków zwiększenia efektywności międzynarodowego obserwowania wyborów. Autor sygnalizuje i zapowiada w nim pojawienie się swoistego, technologicznego „wyścigu” profesjonalistów: z jednej strony obserwatorów dążących do zapewnienia wolności, uczciwości i demokratyczności wyborów, a z drugiej strony podmiotów podejmujących coraz bardziej wyrafinowane próby naruszeń tych wyborczych zasad. Z jednej strony obserwatorów wyborów będą cechowały coraz wyższe kwalifikacje, a z drugiej będzie też postępowała profesjonalizacja potencjalnych „naruszycieli” poprawności wyborów, stawiających sobie za cel deformację i wręcz fałszowanie wyniku wyborczego.

Uwagę czytelnika przykuwa już samo wprowadzenie do rozdziału, notabene rozbudowane i bardzo mocno udokumentowane, w którym autor słusznie stwierdza, że wybory, będące istotną składową demokracji, stanowią o jej jakości. Konkluzją logicznie przeprowadzonego wywodu jest stwierdzenie, że instytucja międzynarodowego obserwowania wyborów jest ważnym instrumentem egzekwowania międzynarodowych standardów wyborczych. Ponadto obserwowanie wyborów przez wyspecjalizowane ciała organizacji międzynarodowych, stanowi narzędzie promocji międzynarodowych standardów prawnych z zakresu wyborów.

Rozważania o charakterze prawnym zostały w pracy sprzęgnięte z komentarzem politologicznym. Jest to niejako naturalna konsekwencja uczynienia

⁴ O. van Cranenburgh, *Democratization in Africa: the Role of Election Observation*, [w:] J. Abbink, G. Hesselink (eds.), *Election Observation and Democratization in Africa*, New York 2000, s. 29.

przedmiotem pracy zagadnienia dotyczące wyborów, które stanowią procedurę i mechanizm przekuwania decyzji politycznych w rozstrzygnięcia o charakterze prawnym. Ale też należy podkreślić, że autor umiejętnie i w czytelny dla odbiorcy sposób łączy ze sobą elementy prawne z elementami politologicznymi, operując swobodnie na gruncie obu płaszczyzn: prawnej i politologicznej. Ponadto autor słusznie dostrzega szereg związków między wyborami a innymi elementami ustroju, podkreślając znaczenie i niejako „pierwotną” czy „inicjalną” rolę wyborów w tworzeniu, kształtowaniu oraz kadencyjnym „odnawianiu” praktyki ustroju politycznego (por. s. 19).

Uwagę zwraca mnogość cząstkowych zagadnień wcześniej pobieżnie, rzadko albo w ogóle niepodejmowanych w naszej literaturze, by przykładowo wskazać na omówienie takich zagadnień, jak organizacja misji obserwacyjnej wyborów, reguły dotyczące ustalania wyników obserwacji wyborów, czy wykorzystanie wyników międzynarodowego obserwowania wyborów. Autor prezentuje tu doniosłe kwestie techniczne z zakresu szeroko rozumianego prawa wyborczego, słabo albo w ogóle dotąd nieomówione w polskiej literaturze. Tu została wykonana przez autora poważna praca, której efekt podnosi poznawcze walory rozprawy. Autorski charakter ma klasyfikacja funkcji międzynarodowego obserwowania wyborów.

Za prawniczo trafny i godny uwagi uważam wyrażony przez autora pogląd, wedle którego implementacja międzynarodowych standardów prawnych w obszarze demokracji następuje w przeważającej mierze według standardów o charakterze „miękkiego prawa”. To, że nie mają one charakteru prawnie wiążącego w tym znaczeniu, że nie są zabezpieczone sankcją, nie oznacza jednak, że nie stanowią efektywnego instrumentu implementacji⁵. Na ich skuteczność składa się w pierwszej kolejności szczególnie wymiar demokracji w aksjologii organizacji międzynarodowych, postrzeganie standardów demokratycznych jako mających szczególne znaczenie jako podstawy ładu międzynarodowego, a także presja międzynarodowej opinii publicznej (s. 163). Tym samym słusznie została wyjaśniona i podkreślona rola „prawa miękkiego” (*soft law*) w tworzeniu i budowie standardów międzynarodowych w zakresie wyborów i prawa wyborczego. W obliczu rozwoju międzynarodowych standardów wyborów oraz prawnych form ich wyrazu, być może powoli powinniśmy zaczynać mówić o kształtowaniu się podstaw „międzynarodowego prawa wyborczego”. W zakresie przeprowadzanego badania autor docenił znaczenie *soft law*, którego aksjologia stanowi pochodną szerokiej kategorii, jaką jest kultura prawna. Autor dostrzegł doniosłe znaczenie norm *soft law*, które czasem spełniają rolę

⁵ V. Pergantis, *Soft Law, Diplomatic Assurance and the Instrumentalisation of Normativity: Wither a Liberal Promise*, „Netherlands International Law” 2009, no. 2, s. 139.

instrumentów inicjujących szerszy proces prawnej reglamentacji danego zagadnienia. Wiemy, że w praktyce instrumenty typu *soft law*, z czasem niejednokrotnie przekształcane są w instrumenty typu *hard law*.

Słuszna i dobrze uzasadniona jest teza, według której obserwowanie wyborów nabiera szczególnego znaczenia w tak zwanych „młodych demokracjach”. Stanowią one w nich narzędzie wsparcia procesów demokratycznych. Wybory przeprowadzane w „młodych demokracjach” mają także istotne znaczenie dla „demokratycznej kondycji” i jakości samych organizacji, które mają świadomość wagi zagrożeń płynących z naruszeń wolności, uczciwości i demokratyczności wyborów. Trzeba jednak pamiętać, że czasem przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów może prowadzić do zakończenia procesu demokratyzacji. Innymi słowy, znane są przypadki, gdy demokracja została zlikwidowana w skutek zastosowania demokratycznego narzędzia. Ma to miejsce wówczas, gdy elektorat nie rozumie albo nie ceni wartości demokratycznych, bądź nie pojmuje znaczenia samego aktu wyborczego. Inne, bliskie przedstawionemu zagrożenie dla demokracji, bierze źródło w tak zwanej „kulturze fałszerstw”. Zakłada ona usprawiedliwienie i legitymizowanie działań nielegalnych, to jest fałszowania wyników wyborów, uznaniem niemożności zwyciężenia w wyborach w sposób legalny (np. wybory parlamentarne w Afganistanie w 2010 roku). Są to spostrzeżenia ciekawe, konstytuujące poznawczy walor pracy.

W polskiej literaturze praca Kamila Spryszaka nie ma precedensu. Dotychczas nie dysponowaliśmy bowiem kompleksowym opracowaniem na taki temat oraz o takiej merytorycznej zawartości. Książka dostarcza interesującej lektury nie tylko badaczom prawa wyborczego, członkom komisji wyborczych różnych szczebli oraz wszelkiego typu gremiom zaangażowanym w organizację i przeprowadzanie wyborów, jak również referendum, ale wszystkim zainteresowanym wyborami i szerzej – gwarancjami systemu demokratycznego. W recenzowanej pozycji w sposób czytelny ujawnia się korespondencja między poszczególnymi aspektami przedmiotowego zagadnienia, to jest wyborów i ich obserwowania, to jest między aspektem aksjologicznym, normatywnym i praktycznym. Praca łączy w sobie walor teoretyczny z walorem normatywno-proceduralnym.

Praca zasadniczo została poświęcona obserwowaniu wyborów. Wydaje się, że zagadnieniem o nie mniejszym znaczeniu jest obserwowanie przebiegu referendum. Instytucje wyborów i referendum nie są instytucjami tożsamymi, niemniej wykazują one szereg podobieństw. Toteż w pracy wątek referendum się pojawia. Temat pracy rzeczywiście nie determinuje potrzeby uczynienia obserwowania referendum przedmiotem odrębnego rozdziału. Niemniej powstaje pytanie o dorobek organizacji międzynarodowych w zakresie obserwowania referendum, jak również o zakres ich obserwowania, zwłaszcza że rezultat głosowania referendalnego nie ma finalnie charakteru personalnego, lecz ma on

dopiero zostać przełożony na język ustawy. Być może zagadnienie obserwowania referendum powinno stać się przedmiotem kolejnego opracowania autora.

Baza źródłowa pracy obejmuje opracowania zwarte, studia i artykuły, opracowania wymykające się tym kategoriom źródeł, akty normatywne, w tym akty z zakresu polskiego prawa wyborczego oraz nieliczne źródła internetowe. Całość w ogólnej liczbie blisko sześciuset pozycji. Już w świetle tego statystycznego argumentu pracę należy uznać za dobrze udokumentowaną, co znajduje potwierdzenie w dobrej jakości warsztatowym oprzyrządowaniu w postaci przypisów. Pracy autorowi nie ułatwiał fakt, że „Iwia” część bazy źródłowej to materiały w języku angielskim. Notabene przy podjęciu takiego zagadnienia, nie mogło być inaczej. Tak szerokie wykorzystanie obcojęzycznych materiałów dowodzi dobrego językowego przygotowania autora do prowadzenia badań w tym zakresie.

Zaznaczmy, że liczba źródeł oraz stopień ich wykorzystania świadczy także o wykonaniu przez autora benedyktyńskiej pracy. Zanim bowiem je wykorzystał, to musiał do tych materiałów dotrzeć. Uważam, że za szczególnie cenne należy uznać wykorzystanie w pracy materiałów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE ODIHR), ustanowionego na podstawie Paryskiej Karty Nowej Europy z 21 listopada 1990 roku. Dodajmy jednak, że tę nazwę Biuru nadano podczas II konferencji w Helsinkach w 1992 roku. Wcześniej – co uważam za wymowne – nosiło ono nazwę Biura Wolnych Wyborów. Jego siedziba mieści się w Warszawie.

Praca ma charakter kompleksowy w tym znaczeniu, że wyczerpuje temat. Spełnia ona wszystkie cechy wartościowej i aktualnej monografii traktującej o dotąd niewyeksplorowanym, czy wręcz słabo w naszej literaturze zgłębnym, naukowym zagadnieniu. Książka będzie pomocnym źródłem informacji dla członków komisji wyborczych wszelkich szczebli, komisarzy wyborczych, mężów zaufania, jak również dla wszystkich żywiej zainteresowanych problematyką wyborów i prawa wyborczego.

Andrzej Bisztyga

**ARDITA DRIZA MAURER, JORDI BARRAT (EDS.),
E-VOTING CASE LAW. A COMPARATIVE ANALYSIS,
ASHGATE, DORCHESTER 2015, ss. 294¹**

E-Voting Case Law. A Comparative Analysis została opublikowana przez brytyjskie wydawnictwo Ashgate w ramach serii *Election Law, Politics, and Theory*. Publikacja dotyczy głosowania elektronicznego (dalej również jako *e-voting*), które w ostatnim czasie staje się coraz częściej wykorzystywanym sposobem głosowania. Pod tym pojęciem należy rozumieć głosowanie za pośrednictwem wszelkich środków komunikacji elektronicznej, najczęściej zaś elektronicznych maszyn wyborczych (dalej: maszyny wyborcze) oraz Internetu. Książka zawiera zbiór opracowań przedstawiających orzecznictwo sądowe², ale także regulację prawną dotyczącą okoliczności wprowadzenia lub uchylecia *e-votingu* w wybranych państwach świata.

Recenzowana książka, obok przedmowy i zakończenia, składa się z piętnastu rozdziałów oraz jest opatrzona literaturą przedmiotu, indeksem, wykazem regulacji prawnych powoływanych w pracy, a także wykazem wyroków omawianych w pracy.

Pierwszy rozdział ma charakter wstępu. Ardita Driza Maurer wskazuje w nim, między innymi przyczyny podjęcia się badania prawnych aspektów głosowania elektronicznego poprzez analizę orzecznictwa w tym zakresie. Wyjaśnia, że wynika to przede wszystkim z niedoregulowania tej instytucji prawa wyborczego. Powoduje to, że wielką rolę odgrywają sądy dokonujące oceny zgodności tych regulacji z prawem wyższego rzędu. Dodatkowo tłumaczy takie ujęcie problemu faktem, iż orzecznictwo dotyczące głosowania elektronicznego w większości nie jest na tyle bogate, aby strony postępowania

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/00931.

² Pomimo że w opracowaniu pojawia się odwołanie do kilku decyzji argentyńskich lokalnych komisji wyborczych, które nie są zaliczane do władzy sądowniczej w tym państwie (rozd. 8, s. 153–154) w niniejszym opracowaniu posługuje się ogólnym pojęciem orzecznictwo sądowe oraz sądy.

oraz sędziowie mogli w swych wywodach odwoływać się li tylko do krajowych judykatów. Z tego względu powoływane są przez sędziów zwykle orzeczenia innych państw, co autorka słusznie wskazała za przyczynek do komparatystycznej analizy orzecznictwa dotyczącego *e-votingu* (s. 1–2).

Właściwa część publikacji została podzielona na trzy części. Pierwsza (*The Principles*) obejmuje omówienie orzeczeń wydanych przez sądy pięciu państw w kontekście zasad prawa.

Pierwszy rozdział tej części został poświęcony rozwiązaniom niemieckim, a w szczególności wyrokowi Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 2009 roku. Rozpoczęcie analizy rozwiązań w 14 wybranych państwach od Niemiec nie jest przypadkowe, gdyż wspomniany wyrok FTK należy uznać za dotychczas najważniejszy judykat dotyczący problematyki *e-votingu*. Potwierdzają to przedstawione w kolejnych rozdziałach omówienia wyroków, spośród których wiele odwoływało się do wyroku FTK. W tym rozdziale Sebastian Seedorf przedstawił najważniejsze tezy tego wyroku, w tym przede wszystkim wyprowadzoną przez FTK z konstytucyjnych zasad demokracji, republiki oraz rządów prawa zasadę publicznego charakteru wyborów. Po pierwsze, każdy obywatel powinien mieć stworzoną możliwość zrozumienia oraz zweryfikowania podstawowych elementów procedury wyborczej bez posiadania specjalistycznej wiedzy w obszarze technologii informatycznej (IT) (s. 31–32)³. Po drugie, FTK zasugerował, że głosowanie przy wykorzystaniu maszyn wyborczych mogłoby zostać uznane za dopuszczalne w przypadku drukowania potwierdzeń głosu (VVPAT – *voter-verifiable paper audit trail*). Autor zauważa, że wprowadzenie tego rozwiązania zapewniłoby jedynie wgląd w procedurę wyborczą na etapie oddawania głosów, nie zaś ich zliczania. Aby to zagwarantować konieczne byłoby zliczanie papierowych wydruków, co poddawałoby w wątpliwość sens istnienia instytucji głosowania elektronicznego (s. 38). Konieczne byłoby również określenie, czy w przypadku rozbieżności decydujący byłby wynik głosowania uzyskany elektronicznie, czy też poprzez manualne zliczenie potwierdzeń (s. 41). Jak słusznie stwierdza, maszyna wyborcza powinna w takim przypadku nie wydawać wyborcy potwierdzenia, a jedynie je okazywać. W innym przypadku brak

³ Tezę o konieczności publicznego charakteru wyborów przy wykorzystaniu głosowania internetowego już kilka lat przed orzeczeniem FTK sformułował H. Buchstein, że: „w demokracji, wszystkie elementy procedury wyborczej (uwzględniając oprogramowanie) powinno być – przynajmniej co do zasady – łatwe do prześledzenia oraz zrozumienia przez wszystkich obywateli”. Tezę tę można tym bardziej odnieść również do innych, mniej zaawansowanych, form *e-votingu*. H. Buchstein, *Online Democracy. Is it Viable? Is it Desirable? Internet Voting and Normative Democratic Theory*, [w:] N. Kersting, H. Baldersheim (eds.), *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*, London 2014, s. 50.

byłoby możliwości weryfikacji rzetelności wyniku uzyskanego elektronicznie, gdyż nie ma gwarancji, że wszyscy wyborcy wrzucą potwierdzenie do urny (s. 41).

Rozdział drugi autorstwa Melindy Oswald poświęcony został Austrii. Również w tym państwie kwestią legalnością *e-votingu* zajmował się sąd konstytucyjny, który orzekł w sprawie regulaminu wyboru przedstawicieli studentów do samorządu studenckiego. Wzorcem konstytucyjnym nie były jednak zasady prawa wyborczego, gdyż te obowiązywały tylko organy wybierane w wyborach powszechnych⁴. Sąd Konstytucyjny odwołał się do wyroku FTK, wskazując jednak wyraźnie, że mimo ujęcia w konstytucji Austrii tych samych zasad, do których odwołał się FTK nie można z nich wyprowadzić zasady publicznego charakteru wyborów. Orzekając o niekonstytucyjności *e-votingu* zastosowanego w wyborach samorządu studenckiego wskazał, że jego regulacja jest zbyt niedookreślona (s. 57), z czego redaktorzy książki wywiedli zasadę określoności prawnej (s. 2). Warto zauważyć, że z wyводу sądu konstytucyjnego austriackiego, podobnie jak niemieckiego, nie wynika niekonstytucyjność instytucji głosowania elektronicznego jako takiej, lecz jedynie badana jej konstrukcja (s. 57).

Następny rozdział dotyczy Brazylii (autorzy: Amilcar Brunazo Filho, Augusto Tavares Rosa Marcacini). W państwie tym, głównym elementem skupiającą uwagę stała się kwestia publicznego charakteru wyborów, co Brazylii miał zapewniać wydruk głosu oddanego elektronicznie, który po wprowadzeniu następnie uchylono. Na podstawie ustawy z 2009 roku ponownie miał zostać wprowadzony obowiązek drukowania potwierdzeń przez maszyny wyborcze (od 2014 roku). Manualne liczenie głosów w celu porównania wyników z wynikami uzyskanymi elektronicznie dotyczyć miało jedynie 2% maszyn wyborczych (s. 74–75). Rozwiązanie to nie zostało jednak ostatecznie wprowadzone, gdyż za niekonstytucyjne uznał je Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 listopada 2013 roku (s. 83). Autorka wskazuje, że głosowanie elektroniczne w Brazylii stanowi przykład zastosowania zasady rozdziału władz oraz bezstronności sędziów.

Czwartym opracowaniem ujętym w części pierwszej książki są Indie, które posiadają dość bogate orzecznictwo dotyczące głosowania elektronicznego, choć głównie sądów stanowych. Najważniejszy jest wyrok Sądu Najwyższego z 2013 roku, w którym wskazano, że wydruk potwierdzający oddanie głosu jest niezbędnym elementem wyborów wolnych i uczciwych, a zaufanie wy-

⁴ M. Rulka, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności regulacji umożliwiających głosowanie elektroniczne (Niemcy, Austria, Estonia, Indie)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 6, s. 217–222.

borców do głosowania elektronicznego może zostać zbudowane tylko dzięki przejrzystości, którą może zapewnić taka instytucja (s. 99). Przykład Indii ma dowodzić istnienia zasady transparentności oraz weryfikowalności głosowania. Wśród kilkudziesięciu wyroków powołanych przez autorów rozdziału (Rishab Bailey, Rohit Sharna) zabrakło wyroku Sądu Najwyższego w sprawie prawa do głosowania przeciwko wszystkim kandydatom, w którym nakazano wprowadzenie odpowiednich opcji na elektronicznych maszynach wyborczych, aby wyborcy, którzy udali się do lokalu wyborczego oraz zdecydowali o rezygnacji z oddania głosu na jednego z wystawionych kandydatów, mieli możliwość wykonania swojego prawa do niegłosowania, przy jednoczesnym zachowaniu tajności głosowania⁵.

Ostatnim państwem opisanym w tej części książki, bodaj najbardziej zaawansowanym we wdrażaniu głosowania elektronicznego (od 2005 roku jest to głosowanie internetowe) jest Estonia. Autorzy (Ülle Madise, Priit Vinkel) przedstawiają aż dziewięć wyroków dotyczących *e-votingu*. Nie można tego traktować jako wskaźnika rzetelności procedury wyborów elektronicznych, ale raczej jako pochodną liczby wyborców korzystających z tej procedury. Należy w szczególności zwrócić uwagę na dwa wyroki Sądu Najwyższego. W pierwszym dotyczącym zgodności głosowania elektronicznego z zasadą równości⁶ sąd stwierdził, że wyborca mający możliwość wielokrotnego zmieniania treści głosu, korzystający z kanałów elektronicznych, nie znajduje się w lepszej sytuacji od pozostałych wyborców, gdyż każdy ma do dyspozycji jeden głos, który ma taki sam – przynajmniej pod względem formalnym – wpływ na wynik wyborów⁷. Drugi wyrok został wydany w 2011 roku ze skargi wyborcy, który zhakował swój własny głos, zmieniając jego treść. Sąd Najwyższy wskazał, że manipulacja swoim własnym głosem nie może stanowić dowodu na brak odpowiedniego zabezpieczenia głosowania elektronicznego. Zauważył, że również wyborca oddający głos w sposób tradycyjny może doprowadzić do nieważności głosu, co jest jego prawem (s. 122). Autor zwraca uwagę na pewną ułomność głosowania internetowego, przejawiającą

⁵ Wola wyborcy korzystającego z maszyny wyborczej, który nie zdecydował się na poparcie żadnego z kandydatów była ujawniana, w przypadku bowiem, gdy wyborca oddawał głos, maszyna wytwarzała sygnał dźwiękowy, czego nie czyniła w przypadku, gdy wyborca opuszczał kabinę wyborczą bez oddania głosu. Zob. tamże, s. 226.

⁶ Tłumaczenie wyroku zostało już opublikowane w „Przeglądzie Sejmowym”, przedstawiam tylko najważniejsze jego tezy. Zob. M. Wiącek, *Estonia: wyrok Sądu Najwyższego Republiki Estonii (Izba Kontroli Konstytucyjności) z dnia 1 września 2005 r. dotyczący problemów związanych z głosowaniem w wyborach za pośrednictwem Internetu (sygn. 3-4-1-13-05)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 325–330.

⁷ Zob. szerzej, M. Rulka, *Orzecznictwo dotyczące konstytucyjności...*, s. 224.

się w trudności dowodzenia nieprawidłowości w przypadku głosowania internetowego, gdyż wyborca nie posiada żadnych dokumentów, którymi mógłby poświadczyć zaistniałą nieprawidłowość (s. 123).

Druga część książki dotyczy ogólnych rozwiązań prawnych dotyczących głosowania elektronicznego oraz ich stosowania (*The Regulations*).

Pierwszy rozdział tej części autorstwa Jordiego Barrata poświęcony został Francji. W tym państwie wprowadzenie *e-votingu* (maszyn wyborczych) pozostawione zostało decyzji władz lokalnych. Po raz pierwszy znalazło zastosowanie w 2004 roku (s. 136). Wybory przeprowadzane są za pośrednictwem jednej z trzech certyfikowanych platform wyborczych (s. 133). Ponadto od 2012 roku została stworzona możliwość głosowanie za pośrednictwem Internetu dla wyborców zamieszkujących za granicą (s. 134). Następnie autor przedstawia rolę tamtejszego sądu konstytucyjnego, tj. Rady Konstytucyjnej (s. 135). Charakterystyczne jest, że organ ten, wypełniając wskazane funkcje, bardziej opiera się na aspektach psychologicznych tego nowego sposobu głosowania aniżeli na jego zgodności z zasadami prawa wyborczego. W wyroku z 2007 roku Rada Konstytucyjna wskazała na możliwy opór wyborców przed głosowaniem elektronicznym, z uwagi na zerwanie więzi pomiędzy wyborcą oraz aktem głosowania, które tradycyjnie odbywa się przez osobiste głosowanie oraz ręczne zliczanie głosów, porównując akt głosowania wyborcy w lokalu wyborczym do swego rodzaju liturgii (s. 137).

W Argentynie brak jest regulacji dotyczących *e-votingu* na poziomie federalnym (s. 153). Ta forma głosowania znalazła natomiast zastosowanie w wielu prowincjach oraz departamentach, które wydały odpowiednie regulacje na podstawie kodeksu wyborczego. Doprowadziło to jednak do przyjęcia przez poszczególne prowincje odmiennych rozwiązań. José María Pérez Corti przedstawia pięć spraw dotyczących tych regulacji. Warto zwrócić uwagę na jedną z nich – decyzję Komisji Wyborczej Prowincji Buenos Aires wydaną w związku ze skargą na brak ponownego liczenia głosów oddanych elektronicznie w wyborach lokalnych w departamencie Pinamar. Zgodnie z obowiązującymi w tej jednostce rozwiązaniami maszyny wyborcze drukowały potwierdzenie oddania głosu, które trafiało do urny wyborczej. Skarżący wskazał na konieczność ustalenia wyników głosowania na podstawie wydruków z maszyny wyborczej celem weryfikacji ich zgodności z wynikami uzyskanymi elektronicznie. Komisja, odmiennie niż uczynił to FTK, ważąc między efektywnością oraz szybkością procedury wyborczej przy użyciu maszyn wyborczych a prawem wyborcy do „wglądu” w każdy etap procedury wyborczej (a szczególnie zliczanie głosów), pierwszeństwo przyznała tej pierwszej wartości (s. 163–165).

Finlandia jest kolejnym przykładem państwa, w którym po stwierdzeniu nieprawidłowości w wyborach pilotażowych (2008 roku) przeprowadzonych

z wykorzystaniem maszyn wyborczych wycofano się z projektów wprowadzenia *e-votingu* na szerszą skalę. Jak wskazuje autor rozdziału (Jussi Aaltonen) podstawowa nieprawidłowość polegała na przekazaniu wyborcom błędnej instrukcji głosowania, co, jak stwierdził Najwyższy Sąd Administracyjny, skutkowało przerwaniem procedury głosowania elektronicznego przez ok. 2% wyborców i wywarcie wpływu na wynik wyborów (s. 177–179). Ostatecznie wybory powtórzono, zaś plany wprowadzenia głosowania przy użyciu maszyn wyborczych zostały zawieszono. Podjęto natomiast prace nad wprowadzeniem głosowania internetowego. W 2015 roku powołano komisję do rozpatrzenia możliwości głosowania internetowego, która zarekomendowała przeprowadzenia głosowań pilotażowych, jednakże tylko o charakterze niewiążącym (s. 180).

W kolejnym rozdziale Jordi Barrat przedstawia głosowanie internetowe w Meksyku, które znalazło zastosowanie dla ograniczonej grupy wyborców, jaką są obywatele przebywający za granicą. Godne uwagi są przede wszystkim rozważania Federalnego Sądu Wyborczego zawarte w wyroku z 2011 roku dotyczące zasady tajności wyborów w głosowaniu internetowym. Dokonując ważenia wartości jakimi są z jednej strony prawo wyborcy do głosowania, a z drugiej prawo do anonimowego i wolnego oddania głosu (dwa aspekty zasady tajności głosowania) stwierdził, że głosowanie internetowe jest rozwiązaniem proporcjonalnym, ułatwiającym udział wyborców zagranicznych w wyborach i nie nadwyrężającym nadmiernie zasady tajności głosowania (s. 188–189). Zauważył, że w niekontrolowanych przez organy wyborcze środowisku, dobrym rozwiązaniem jest pozostawienie wyborcy możliwości ponownego oddania głosu, zarówno w formie elektronicznej, jak i tradycyjnej (Estonia, Norwegia), czego meksykańska procedura głosowania internetowego niestety nie dopuszcza (s. 192).

W trzeciej części książki (*Back to Politics*) znalazły się opracowania dotyczące tych państw, w których o wprowadzeniu głosowania elektronicznego czy też zmiany jego zasad decydujące znaczenie miały kwestie polityczne lub społeczne.

W Szwajcarii decyzja odnośnie do wprowadzenia głosowania elektronicznego (a konkretnie internetowego) pozostawiona została poszczególnym kantonom, z których około połowa zdecydowała się na ten sposób głosowania. Większość kantonów, które wprowadziły głosowanie elektroniczne ograniczyła prawo do skorzystania z tego sposobu głosowania jedynie do wyborców przebywających z granicą, choć dwa kantony (Genewa oraz Neuchâtel) stworzyły taką możliwość wszystkim wyborcom, i to właśnie w tych kantonach zostało złożona większość, z ponad 180, skarg dotyczących głosowania internetowego (s. 198–199). Autor rozdziału (Beat Kuoni) omawia jednaścic z nich (s. 199–205). Słusznie zwraca uwagę, że ryzyko wystąpienia nieprawi-

dłowości w przypadku głosowania pocztowego, które jest jednym ze sposobów głosowania w Szwajcarii nie jest wcale mniejsze aniżeli w przypadku *e-votingu*. Różnica polega jednak na wysokim zaufaniu wyborców do usług pocztowych, którego to zaufania nie ma jeszcze głosowanie elektroniczne (s. 207). Zauważa również, że zanim głosowanie pocztowe stało się powszechną formą głosowania, obowiązywało tylko w tych kantonach, które zdecydowały się na jej wprowadzenie (s. 198). Drukowanie przez maszyny wyborcze potwierdzenia oddania głosu, jak wskazuje autor, nie jest jednak dobrym rozwiązaniem w przypadku głosowania internetowego. Musiałoby bowiem zostać przeprowadzone pod specjalnym nadzorem, a mimo to nie można byłoby stwierdzić, że wyniki głosowania, uzyskane w wyniku zliczenia wydrukowanych potwierdzeń, są bardziej rzetelne od wyników uzyskanych drogą elektroniczną (s. 208).

W drugim rozdziale monografii Daniel Tokaji przedstawia problematykę głosowania elektronicznego w Stanach Zjednoczonych, która stała się przedmiotem ostrych sporów po wyborach prezydenckich w 2000 roku i wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Bush vs Gore*. W związku z zaistniałymi nieprawidłowościami wprowadzono nowe rozwiązania, tj. maszyny wyborcze oraz system *opti scan*, polegający na wykorzystaniu papierowych kart do głosowania, które następnie są skanowane (s. 215). Zastąpiły one m.in. karty perforowane (*punch cards*) oraz maszyny z dźwignią (*lever machines*) stosowane już pod koniec XIX wieku. Zmiany te zostały podyktowane uchwaleniem nowej ustawy wyborczej⁸ mającej na celu usprawnienie procedury wyborczej, a szczególnie procedury głosowania. Ustawa wymagała również, aby system głosowania przekazywał wyborcy informacje o oznaczeniu zbyt dużej liczby preferencji, a także wprowadzenia papierowego potwierdzenia oddanego głosu, który umożliwiałby przeliczenie głosów, nie wskazując jednak wyraźnie na VVPAT, oraz zapewnienia osobom niepełnosprawnym takiej samej szansy na udział w wyborach, jak pozostałym wyborcom (s. 222). Od tego czasu Sąd Najwyższy nie zajmował się już tą kwestią, natomiast zajmowało się nią wiele sądów niższych. Sprawy dotyczyły przede wszystkim trzech wymienionych regulacji HAVA. Większość z nich zakończyła się odrzuceniem skarg (s. 224–228). Znaczna liczba skarg pokazuje, że pomimo przeprowadzonej reformy istnieją poważne wątpliwości znacznej liczby obywateli co do transparentności głosowania elektronicznego⁹, czego dowodem może

⁸ Help America Vote Act of 2002, dalej jako HAVA.

⁹ Zob. S. P e r k s, *While We Still Have a Time. The Perils Of Electronic Voting Machines And Democracy's Solutions*, Create Space Independent Publishing Platform 2012.

być powstanie organizacji, której celem jest przywrócenie ręcznego zliczania głosów (Center for Hand-Counted Paper Ballots¹⁰).

W Australii wprowadzone zostało głosowanie elektroniczne przy użyciu wielu narzędzi (maszyny wyborcze, Internet, e-mail, fax). Na poziomie federalnym nie określono reguł głosowania elektronicznego, pozostawiając to stanom oraz terytoriom federalnym. Większość z nich stworzyła możliwość głosowania elektronicznego, jednak tylko wybranym grupom wyborców: niepełnosprawnym, zamieszkującym za granicą czy na odosobnionych terenach. Orzecznictwo dotyczące głosowania elektronicznego jest dosyć bogate. Autor tego rozdziału (Greg Taylor) nawiązuje do ok. 20 orzeczeń dotyczących tego zagadnienia (s. 247–255).

Ostatnim państwem omówionym w trzeciej części książki jest Wenezuela. W latach 1999–2003 zastosowanie znalazła w tym kraju tzw. elektroniczna urna wyborcza, która posiada wbudowany system OSR (*Optical Character Recognition*) skanujący karty do głosowania, co umożliwiło szybkie ustalenie wyników głosowania. System ten przed referendum w sprawie odwołania prezydenta Hugo Cháveza (2004 r.) zastąpiony został maszynami wyborczymi. Maszyny wyborcze drukują potwierdzenie oddania głosu, które przechowywane są w celu ewentualnej weryfikacji wyników uzyskanych elektronicznie (s. 262–263). Obowiązek drukowania potwierdzeń został wprowadzony w wyniku protestów opozycji (s. 264). Ciekawym rozwiązaniem jest wykorzystanie maszyny sprawdzającej odciski palców, polegające na weryfikacji, czy wyborca znajduje się w wykazie wyborców dla danego lokalu wyborczego oraz czy wcześniej nie oddał już głosu (s. 265). W referendum z 2004 roku 57% lokali wyborczych wyposażonych było w maszyny wyborcze (s. 267). Po przeprowadzeniu referendum złożonych zostało wiele skarg dotyczących głosowania elektronicznego. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim braku ręcznego zliczania głosów oraz skanowania odcisków palców. Nie zostały one jednak uwzględnione przez Najwyższy Sąd Sprawiedliwości, który w wyroku z 2005 roku wskazał, że pierwsze rozwiązanie znajduje oparcie w konstytucyjnym wymogu szybkiego ustalenia wyników głosowania, zaś drugie nie narusza żadnego z konstytucyjnych praw, a ma na celu zapobieżenie podwójnemu głosowaniu (s. 267–270).

W *Podsumowaniu* redaktorzy książki formułują kilka rekomendacji odnośnie do regulacji prawnej głosowania elektronicznego. Warto szczególnie wskazać na dwie z nich: umożliwienie powołania niezależnych ekspertów doradzających centralnym komisjom wyborczym oraz sądom w sprawach głosowanie elektronicznego (s. 279), a także stworzenie takiego systemu we-

¹⁰ <http://www.handcountedpaperballots.org/> (odczyt 11.02.2016).

ryfikacji oddanego głosu, aby ewentualne nieprawidłowości wykazane w procesie weryfikacji mogły stanowić dowód w sądzie (s. 280).

Recenzowana książka stanowi znaczny wkład w badania nad głosowaniem elektronicznym. Dotąd brak było rzetelnej analizy prawnej dopuszczalności wprowadzenie tej formy głosowania z punktu widzenia obowiązującego prawa. W książce przedstawione zostało ponad 100 orzeczeń wydanych przez sądy 14 państw dotyczących głosowania elektronicznego, co z jednej strony pokazuje jak szybko instytucja ta rozwija się, z drugiej zaś jak wiele wątpliwości związanych jest z jej wykorzystaniem. Tak bogaty materiał z pewnością będzie przydatny w dalszych badaniach nad tą niezwykle ważną i szybko rozwijającą się instytucją prawa wyborczego (s. 279–280). Biorąc pod uwagę fakt coraz częstszego powoływania się przez sądy konstytucyjne na orzecznictwo organów sądowych innych państw wydaje się, że prace porównawcze bazujące na orzecznictwie sądowym będą powstawać coraz częściej, co również samo w sobie jest ciekawym problemem badawczym¹¹.

Lektura książki skłania do wniosku, że głosowanie elektroniczne dość swobodnie rozwija się przede wszystkim w państwach o wadliwej (Brazylia, Wenezuela, Argentyna, Meksyk, Indie) czy nawet hybrydowej demokracji (Wenezuela), podczas gdy wiele państw europejskich pełnej demokracji¹² zrezygnowało z tego sposobu głosowania (Niemcy, Austria, Finlandia) lub też ograniczyło go (Francja). Rodzi to poważne obawy o transparentność wyborów z wykorzystaniem *e-votingu* w państwach o niedostatecznie utrwalonej demokracji. Mając powyższe na uwadze, wydaje się że główną osią problemu i rozbieżności w przedstawionym orzecznictwie jest dopuszczalność głosowania elektronicznego oraz jego kształtu. Dlatego można by zastosować inny podział na rozdziały aniżeli zaprezentowany pracy, tj. część przedstawiającą państwa, w których na skutek wydanych orzeczeń zrezygnowano z głosowania elektronicznego (Austria, Finlandia, Niemcy) czy też regulację dotyczącą tej instytucji zmieniono (Brazylia¹³) oraz państwa, które nadal stosują głosowanie elektroniczne w formie uchwalonej (Indie, Estonia, Francja, Argentyna, Meksyk, Szwajcaria, Stany Zjednoczone, Australia, Wenezuela).

Jeśli chodzi o dobór państw, należy wskazać na brak Holandii. Wycofanie się przez to państwo ze stosowania elektronicznych maszyn wyborczych

¹¹ Zob. T. Groppi, M-C. Ponthoreau, *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford 2013.

¹² Pojęcia: pełna, wadliwa oraz hybrydowa demokracja odnoszą się do wskaźnika demokracji opisującego stan demokracji opracowywany przez Economist Intelligence Unit (jednostka badawcza związana z tygodnikiem „The Economist”).

¹³ W tym przypadku w wyniku orzeczenia Sądu Najwyższego regulacja ustawowa wprowadzająca wydruki potwierdzające głos została uchylona przez jej zastosowaniem.

w 2007 roku, w wyniku wyroku Sądu Okręgowego w Alkmaar z tegoż roku, stanowi bowiem najważniejszy przykład (obok niemieckiego) na dysfunkcjonalność głosowania elektronicznego oraz oporu społecznego przed takim sposobem głosowania¹⁴. W obu wymienionych przypadkach właśnie z inicjatywy wyborców regulacje dotyczące *e-votingu* zostały uchylone. Oczywiście można wymienić jeszcze inne państwa, w których szeroko znajduje zastosowanie *e-voting* (Kanada¹⁵), jak również te, które wycofały się z tego sposobu głosowania (np. Irlandia czy Norwegia¹⁶). W państwach tych brak jest jednak orzecznictwa dotyczącego tego sposobu głosowania.

Co godne podkreślenia żaden z sądów nie wskazał, że *e-voting* sam w sobie jest niezgodny z wartościami demokratycznymi, jednakże wymagania wobec niego postawione mogą być trudne do implementacji w najbliższym czasie. Najczęstszym problemem, przed którym stały sądy była kwestia możliwości weryfikacji oddanego głosu zarówno przez organy państwowe, jak i samego wyborcę, a tym samym rzetelności całej procedury wyborczej. W większości państw omawianych w pracy, w celu zachowania transparentności wyborów, wprowadzono specjalne potwierdzenie oddania głosu drukowane przez maszyny wyborcze. O ile wszystkie sądy rozpatrujący tę kwestię uznały takie wydruki za konieczny element głosowania z wykorzystaniem maszyn wyborczych, to jednak już nie można mówić o takiej jednolitości w kwestii obowiązku kontroli prawidłowości wyniku uzyskanego elektronicznie poprzez ustalenie wyników na podstawie papierowych potwierdzeń (Wenezuela, Argentyna).

Niewątpliwie zapewnienie weryfikowalności głosów oddanych elektronicznie jest obecnie największym wyzwaniem stojącym przez państwami implementującym ten sposób głosowania. Warunkiem rozwoju *e-votingu* jest bowiem zbudowanie zaufania wyborców do tego nowego sposobu głosowania. Jak wskazał francuski sąd konstytucyjny ważny jest również aspekt psychologiczny. Papierowe potwierdzenie oddania głosu, obowiązkowo zliczane i porównywane do wyniku elektronicznego, jakkolwiek w znacznym stopniu ni-

¹⁴ L. Loeber, *E-voting in the Netherlands; past, current, future?*, [w:] M. Volkamer, R. Krimmer (eds.), *EVOTE 2014*, 6th International Conference on Electronic Voting, 28–31 October 2014, Lochau/Bregenz, Austria, Tallin 2014, s. 43–46.

¹⁵ Zob. N. Goodman, J. Pammett, *The Patchwork of Internet Voting in Canada* [w:] M. Volkamer, R. Krimmer (eds.), *EVOTE 2014*, s. 13–18.

¹⁶ W Norwegii po przeprowadzaniu wyborów pilotażowych w 2013 r. ustalono, że niewielki odsetek głosujących – 0,75 % – oddał głos dwukrotnie, najpierw przez Internet, a później osobiście w lokalu wyborczym. W związku z czym wycofano się z głosowanie elektronicznego (przez Internet) w 2015 r. Zob. *E-voting experiments end in Norway amid security fear*, <http://www.bbc.com/news/technology-28055678> (odczyt 11.02.2016).

weczy podstawowe cele tego sposobu głosowania, tj. szybkość oraz wyeliminowanie niezamierzonych głosów nieważnych, co jest koniecznym elementem dla wykształcenia zaufania wyborców. Zdobyć zaufania wyborców umożliwi rezygnację przynajmniej z obowiązkowego porównania wyniku głosowania uzyskanych elektronicznie oraz poprzez ręczne liczenie. O taki zaufaniu można już mówić w przypadku głosowania internetowego w Estonii, gdzie za pośrednictwem Internetu oddaje głos już ponad 30% wyborców (s. 110).

Należy również zwrócić uwagę na bardzo częste odwoływanie się przez sądy wielu państwach do wyroku FTK z 2009 roku, a szczególnie zasady publicznego charakteru wyborów. Wyrasta on tym samym do miana pomnikowego w kwestii głosowania elektronicznego. Większość sądów przychyliła się bowiem do tez w nim zawartych. Godne odnotowania jest również odwoływanie się przez sądy (Estonia, Wenezuela) do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczących głosowania elektronicznego¹⁷, niewiążących również dla państw będących członkami tej organizacji. Wynika to z braku dokumentu międzynarodowego, który odnosiłby się do tej instytucji prawa wyborczego. Rekomendacje Rady Europy można zatem uznać za jedyny wzorzec, do którego mogą się odnosić prawodawcy oraz sądy, nie tylko państw członkowskich tej organizacji.

Marcin Rulka

¹⁷ Rec(2004)11 w sprawie norm prawnych, operacyjnych i technicznych głosowania drogą elektroniczną oraz Rec(2004)15 w sprawie elektronicznego zarządzania.

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 21, 2016

STATYSTYKI WYBORCZE WYBORÓW PREZYDENCCKICH, PARLAMENTARNYCH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD 31 PAŹDZIERNIKA 2015 ROKU DO 31 MARCA 2016 ROKU

W okresie od 31 października 2015 roku do 31 marca 2016 roku na świecie zostało przeprowadzonych szesnaście bezpośrednich wyborów prezydenckich, trzydzieści trzy wybory parlamentarne oraz dziesięć referendum ogólnokrajowych.

W przypadku referendum zwracają uwagę głosowania odnoszące się do nowelizacji konstytucji, delegalizacji małżeństw tej samej płci oraz wyglądu flagi. Podkreślenia wymaga również wyraźna aktywizacja wyborców, o czym świadczy wysoka frekwencja podczas głosowań. W Republice Kongo, mimo bojkotu referendum przez opozycję, za zmianą obowiązującej konstytucji opowiedziało się 1,2 miliona uprawnionych obywateli, a tylko 102 tys. było jej przeciwnych. Zmiana konstytucji dotyczyła m.in. kwestii możliwości ubiegania się o więcej niż dwie kadencje przez prezydenta tego państwa. Miało to umożliwić obecnej głowie państwa (Denis Sassou Nguesso) ubieganie o trzecią z kolei, pięcioletnią kadencję. Z taką samą sytuacją mieliśmy do czynienia w Republice Rwandy i dotyczy ona prezydenta Paula Kagame. Natomiast w Republice Senegal zmiany w konstytucji dotyczyły m.in. skrócenia kadencji prezydenta z 7 do 5 lat oraz wprowadzenia maksymalnego wieku kandydata na 75 lat. Po raz pierwszy w historii przedmiotem referendum stała się flaga państwowa. Miało to miejsce w Nowej Zelandii, która postanowiła zerwać w ten sposób z kolonialną przeszłością (na nowym wzorze znajduje się stanowiący symbol kraju liść srebrnej paproci); dotychczasowa flaga była przy tym podobna do flagi australijskiej, co prowadziło do pomyłek, jak np. podczas wizyty premiera Australii w Ottawie w 1984 roku, kiedy powitano go flagami nowozelandzkimi. Szczególne zainteresowanie w tym okresie wzbudzało wreszcie referendum w Republice Słowenii dotyczące delegalizacji małżeństw tej samej płci. Możliwość zawierania małżeństwa przez dwoje dorosłych osób niezależnie od ich płci została ustanowiona w tym kraju

w 2015 roku. Spotkało się to z ostrą reakcją ze strony środowisk związanych z Kościołem katolickim, której przedstawiciele zaczęli zbierać podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie unieważnienia wprowadzającej tę zmianę nowelizacji ustawy o małżeństwie. Spowodowało to wstrzymanie wejścia w życie nowych przepisów. W Słowenii referendum jest ważne, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. W referendum tym frekwencja wyniosła 36,38%, a przeciwnych małżeństwu osób tej samej płci było 63,47% głosujących.

Magdalena Wrzalik

WYBORY PREZYDENCCKIE				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	
11.10.2015	Republika Białorusi	Aleksander Łukaszenka (niezależny)	83,47	87,22
11.10.2015	Republika Gwinei	Alpha Condé (Zgromadzenie Ludu Gwinei)	57,85	68,36
25.10.2015	Republika Argentyny	Mauricio Macri (Propozycja Republikańska)	34,15	81,23
22.11.2015			51,34	80,93
25.10.2015	Republika Wybrzeża Kości Słoniowej	Alassane Ouattara (Zgromadzenie Republikanów)	83,66	54,63
06.09.2015	Republika Gwatemali	Jimmy Morales (Front Konwergencji Narodowej)	23,85	71,33
25.10.2015			67,44	56,32
25.10.2015	Zjednoczona Republika Tanzanii	John Magufuli (Partia Rewolucyj)	58,46	67,34
29.11.2015	Burkina Faso	Roch Marc Christian Kaboré (Ludowy Ruch na rzecz Postępu)	53,49	60,00
3-5.12.2015	Republika Szeszeli	James Michel (Partia Ludowa)	47,76	87,40
			50,15	90,06
30.12.2015	Republika Środkowoafrykańska	Faustin-Archange Touadéra (niezależny)	19,05	62,54
14.02.2016			62,71	59,01
31.03.2016				
16.01.2016	Republika Chińska	Tsai Ing-wen (Demokratyczna Partia Postępu)	56,10	66,27
24.01.2016	Republika Portugalska	Marcelo Rebelo de Sousa (Partia Socjaldemokratyczna)	52,01	48,66

18.02.2016	Republika Ugandy	Yoweri Museveni (Narodowy Ruch Oporu)	60,62	67,61
21.02.2016 20.03.2016	Republika Federalna Nigru	Mahamadou Issoufou (Nigerska Partia na rzecz Demokracji i Socjalizmu)	48,43 92,49	66,82 59,79
06.03.2016 20.03.2016	Benin*	Patrice Talon (niezależny)	65,37	66,13
09.03.2016	Republika Kiribati	Taneti Mamau (Tobwaan Kiribati Party)	59,96	brak
20.03.2016	Republika Kongo	Denis Sassou Nguesso (Kongijska Partia Pracy)	60,39	brak

* Nazywane również Edo.

WYBORY PARLAMENTARNE				
Data	Państwo	Wynik	Frekwencja	
			poparcie w %	mandaty
03.10.2015	Zjednoczone Emiraty Arabskie al-Majlis al-Watani al-Itrihadi (Federal National Council) (Krajowa Rada Federalna) 20 mandatów	zwycięzca Niezależni ¹	brak danych*	20
				35,29

* Dalej b. d.

04.10.2015	Republika Kirgiska Жогорку Кеңеш (Supreme Council) (Rada Najwyższa) 120 mandatów	Social Democratic Party (Partia Socjaldemokratów) Respublika–Ata–Zhurt Kyrgyzstan Party Onuguu–Progress Bir Bol Ata Meken Socialist Party	27,56 20,26 13,07 9,39 8,59 7,08	38 28 18 13 12 11	57,56
04.10.2015	Republika Portugalska Assembleia da Republica (Assembly of the Republic) (Zgromadzenie Republiki) 230 mandatów	Portugal Ahead Socialist Party Left Bloc Democratic Unity Coalition People-Animals-Nature	39,90 33,60 10,60 8,60 1,40	107 86 19 17 1	54
17.10.– 02.12.2015 ²	Arabska Republika Egiptu Majlis Al-Sha `b (House of Representatives) (Zgromadzenie Ludowe) 596 mandatów	Free Egyptians Party Nation 's Future Party Al-Nour Party New Waafd Party Republican People 's Party Democratic Peace Party Conference Party Protectors of the Homeland Party Freedom Party Egyptian Social Democratic Party Egyptian National Movement Reform and Development Party National Progressive Unionist Party My Homeland Egypt Party Modern Egypt Party Conservative Party Free Egyptian Building Party Revolutionary Guards Party	b. d.	65 53 11 36 13 5 12 18 3 4 4 3 2 3 4 6 1 1	28

18.10.2015	<p>Konfederacja Szwajcarska</p> <p>Nationalrat (National Council) (Rada Narodowa) 200 mandatów</p>	<p>Arab Democratic Nasserist Party Independents (niezależni)</p> <p>Nationalrat (National Council)</p> <p>FDP:The Liberals</p> <p>Christian Democratic People's Party</p> <p>Social Democratic Party (SDP)</p> <p>Swiss People's Party</p> <p>Evangelical People's Party of Switzerland (EVP)</p> <p>Swiss Party of Labour</p> <p>Green Party of Switzerland (GPS)</p> <p>Ticino League (LEGA)</p> <p>Green Liberal Party of Switzerland (GLP)</p> <p>Conservative Democratic Party of Switzerland (BDP)</p> <p>Geneva Citizens' Movement (MCG)</p> <p>Pozostałe partie</p>	<p>1 351</p> <p>33 27 43 65 2 1 11 2 7 7 1 1</p> <p>16,40 11,60 18,80 29,40 1,90 0,40 7,10 1,00 4,60 4,10 0,30 2,40</p>	48
18.10.2015	<p>Konfederacja Szwajcarska</p> <p>Ständerat (Council of States) (Rada Kantonów) 46 mandatów</p>	<p>Ständerat (Council of States)</p> <p>Christian Democratic People's Party</p> <p>FDP:The Liberals</p> <p>Social Democratic Party (SDP)</p> <p>Swiss People's Party</p> <p>Green Party of Switzerland (GPS)</p> <p>Conservative Democratic Party of Switzerland (BDP)</p>	<p>b. d.</p> <p>13 13 12 6 1 1</p>	48
19.10.2015	<p>Kanada</p> <p>Chambre des Communes (House of Commons) (Izba Gmin) 338 mandatów</p>	<p>Liberal Party</p> <p>Conservative Party</p> <p>New Democratic Party</p> <p>Bloc Québécois</p> <p>Green Party</p>	<p>184 99 44 10 1</p> <p>39,50 31,90 19,70 4,70 3,40</p>	68

25.10.2015	Republika Argentyny (Senado) (Senate) (Senat) 34 mandaty 72 mandaty (wybieranych 24)	Cámara de Senadores „Let's Change” Alliance Front for Victory Pozostale partie	34,14 32,72 b. d.	8 13 3	72,37
25.10.2015	Republika Argentyny Camara de Diputados (Chamber of Deputies) (Izba Deputowanych) 257 mandatów	Cámara de Diputados Front for Victory „Let's Change” Alliance United for a New Alternative Justicialist Party Progressives Pozostale partie	b. d.	81 87 37 17 827	72,37
25.10.2015	Republika Haiti Cana de Diputados (Chamber of Deputies) (Izba Deputowanych) 92 mandaty	Haitian Bald Head Party Truth Convention for Democratic Unity People in Struggling People's Organization Fanmi Lavalas Haiti in Action Patriotic Unity Party Alternative League for the Progress and Emancipation of Haiti Fusion of Haitian Social Democrats MOSANO Renmen Haiti Reseau National Bouclier Konbit Travay Peyizan pou Libere Ayiti Konsyans Patriotik Parti pour la Libération des Masses et d'Intégration Sociale	b. d.	26 13 7 7 6 6 3 3 3 2 2 2 3 1 1	18

		Platform of the Little Dessalines (PPD) Socialist Action Movement Consortium Pou nou tout (PONT)INone Haitian Nationalist MovementINone Federalist Party		1 1 2 1 1 1	
25.10.2015	Sultanat Omanu Majlis Al-Shura (Consultative Assembly) (Zgromadzenie Konsultacyjne) 84 mandaty	Independents (niezależni)	b. d.	84	56,66
25.10.2015	Rzeczpospolita Polska Sejm 460 mandatów Senat 100 mandatów	Sejm Prawo i Sprawiedliwość (PiS) Platforma Obywatelska (PO) Kukiz'15 Nowoczesna Ryszarda Petru (Nowoczesna) Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) Niezależni Senat Prawo i Sprawiedliwość (PiS) Platforma Obywatelska (PO) Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) Niezależni	37,58 24,09 8,81 7,60 5,13	235 138 42 28 16 1	50,92
25.10.2015	Zjednoczona Republika Tanzanii Bunge	Chama Cha Mapinduzi (CCM) Party for Democracy and Development (Chadema) Civic United Front Alliance for Change and Transparency (ACT)	55,04 31,75 8,63 2,22	253 70 42 1	65

	(National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 366 mandatów	National Convention for Construction and Reform (NCCR) – Mageuzi	1,50	1	
01.11.2015	Republika Azerbejdżanu Milli Meclis (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 125 mandatów	New Azerbaijan Party Whole Azerbaijan Popular Front Party Civic Solidarity Party Great Order Party Motherland Party Azerbaijan Social Prosperity Party Party for Democratic Reforms Unity Party Civic Unity Party Azerbaijan Democratic Enlightenment Party National Revival Movement Party Invalidated Social Democratic Party Independents (niezależni)	47,20 1,49 1,32 1,20 1,00 0,77 0,74 0,53 0,48 0,47 0,42 b. d. 0,40 40,50	69 1 2 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 43	56
24.07.2015	Republika TurECKa Türkiye Büyük Millet Meclisi (Grand National Assembly) (Wielkie Zgromadzenie Narodowe) 550 mandatów	Justice and Development Party (AKP) Republican People's Party (CHP) Nationalist Movement Party (MHP) People's Democratic Party (HDP)	40,87 24,95 16,29 13,12	258 132 80 80	84

01.11.2015	Republika Turecka Türkiye Büyük Millet Meclisi (Grand National Assembly) (Wielkie Zgromadzenie Narodowe) 550 mandatów	Justice and Development Party (AKP) Republican People's Party (CHP) Nationalist Movement Party (MHP) People's Democratic Party (HDP)	49,50 25,32 11,90 10,76	317 134 40 59	87,26
04.11.2015	Belize House of Representatives (Izba Reprezentantów) 31 mandatów	United Democratic Party (UDP) People's United Party (PUP)	50,70 47,90	19 12	72
08.11.2015	Republika Związku Mjanmy Pyithu Hluttaw (House of Representatives) (Izba Reprezentantów) 440 mandatów (330 wybieralnych)	House of Representatives National League for Democracy Union Solidarity and Development Party Arakan National Party Shan Nationalities League for Democracy Pozostałe partie Mianowani przez wojsko	57,06 28,28 2,19 1,57 b.d.	255 30 12 12 14 110	70
08.11.2015	Republika Związku Mjanmy (House of Nationalities) (Izba Obywatelska) 224 mandaty (168 wybieralnych)	House of Nationalities National League for Democracy Union Solidarity and Development Party Arakan National Party Pozostałe partie Mianowani przez wojsko	b.d.	135 11 10 12 56	

08.11.2015	Republika Chorwacji (Parliament) (Parliament) 151 mandatów	<p>Patriotic Coalition</p> <p>Croatia is Growing</p> <p>Bridge of Independent Lists (MOST)</p> <p>Representatives of Ethnic Minorities</p> <p>Our Own Right</p> <p>Pozostale partije</p>	34 33, 80 13,51 1,8 42,19 3	59 56 19 8 3 6	61
29.11.2015	Burkina Faso Assemblee Nationale (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 127 mandatów	<p>People's Movement for Progress (MPP)</p> <p>Union for Progress and Change (UPC)</p> <p>Congress for Democracy and Progress</p> <p>New Alliance of Faso</p> <p>Union for Rebirth – Sankarist Movement</p> <p>Alliance for Democracy and Federation – African Democratic Rally</p> <p>New Era for Democracy</p> <p>National Rebirth Party</p> <p>Pozostale partije</p>	51,30 20,50 13,20 4,10 3,80 3,10 2,20 1,90 b. d.	55 33 18 2 5 3 3 2 6	57
29.11.2015	Naddniestrzańska Republika Mołdawska Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (Supreme Council) (Rada Najwyższa)	<p>Renewal</p> <p>Proriv</p> <p>Prichnestrovie Communist Party (PCP)</p> <p>Independents (niezależni)</p>	b. d.	33 1 1 8	48,3
06.12.2015	Bołwarińska Republika Wenezueli Asamblea Nacional (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 167 mandatów	<p>Indigenous Seats</p> <p>Democratic Unity Roundtable</p> <p>Great Patriotic Pole</p>	b. d. 56,22 40,91	3 109 55	70

09.12.2015	Saint Vincent i Grenadyny House of Assembly (Zgromadzenie Izby) 15 mandatów	United Labour Party New Democratic Party	52,30 47,40	8 7	73,39
20.12.2015	Królestwo Hiszpanii⁹ Senado (Senate) (Senat) 266 mandatów (208 wybranych)	Senado People's Party Spanish Socialist Workers' Party Podemos – We Can Republican Left of Catalonia Democracy and Freedom (DiL) Basque Nationalist Party Change – Aldaketa Canary Coalition Gomera Socialist Group (ASG)	28,78 22,00 20,68 2,39 2,25 1,20 b. d.	124 47 16 6 6 6 1 1 1	67
20.12.2015	Królestwo Hiszpanii Congreso de Los Diputados (Congress of Deputies) (Kongres Deputowanych) 350 mandatów	Congreso de Los Diputados People's Party Spanish Socialist Workers' Party Citizens – Party of the Citizenry Podemos – We Can United Left Coalition Republican Left of Catalonia Democracy and Freedom (DiL) Basque Nationalist Party Basque Country Unite (EHB) Canary Coalition	28,71 22,01 13,93 12,67 3,67 2,39 2,25 1,20 0,87 0,33	123 90 40 692 9 8 6 2 1	72
30.12.2015 07.01.2016	Republika Kiribati Maneaba ni Maungatabu (House of Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 46 mandatów	Pillars of Truth United Coalition Party/Maurin Kiribati Party Elected speaker	b. d.	26 19 1	b. d.

16.01.2016	Republika Chińska Legislative Yuan 113 mandatów	Democratic Progressive Party Chinese Nationalist Party People First Party New Power Party Non-Partisan Solidarity Union Independent (niezależni)	44,06 26,91 6,52 6,11 b. d.	68 35 3 5 1 1	100
22.01.2016	Republika Vanuatu Parliament (Parliament) 52 mandaty	Independent (niezależni) Our Land Party Other Parties Union of Moderate Parties Land and Justice Party National United Party Iauko Group Vanuatu National Development Party Nagriamel Reunification of Movements for Change Nanangi Aute Green Confederation Pozostałe partie	18,40 11,90 10,69 9,73 8,37 4,80 4,40 4,37 3,65 3,48 3,44 2,52 b. d.	8 6 0 6 6 4 4 2 3 3 32 8	56
18.02.2016	Republika Ugandy Parliament (Parliament) 426 mandatów	National Resistance Movement Forum for Democratic Change Democratic Party Uganda People's Congress Independents (niezależni) Uganda People's Defence Force	b. d.	293 36 15 6 66 10	b. d.
21.02.2016	Republika Nigru Assemblée Nationale (National Assembly)	Nigerien Party for Democracy and Socialism-Tarayya Nigerien Democratic Movement for an African Federation National Movement for a Developing Society-Nassara Patriotic Movement for the Republic	44,12 14,71 11,76 7,06	75 25 20 13	66,27

	(Zgromadzenie Narodowe) 171 mandatów	<p>Nigerien Movement for Democratic Renewal</p> <p>Niger Patriotic Movement</p> <p>National Alliance for Democracy and Progress</p> <p>Social Democratic Rally</p> <p>Democratic and Social Convention</p> <p>Convergence for the Republic</p> <p>Rally for Democracy and Progress</p> <p>Alliance of Movements for the Emergence of Niger</p> <p>Pozostale partie</p>	<p>3,53</p> <p>2,94</p> <p>2,35</p> <p>2,94</p> <p>2,35</p> <p>2,35</p> <p>1,76</p> <p>1,76</p>	<p>6</p> <p>5</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>7</p>	
25.02.2016	Jamajka House of Representatives of Parliament (Izba Reprezentantów Parlamentu) 63 mandaty	<p>Jamaica Labour Party</p> <p>People's National Party</p>	<p>50,10</p> <p>49,69</p>	<p>32</p> <p>31</p>	<p>48</p>
26.02.2016	Islamska Republika Iranu Majles-e Shura Ye'eslam (Islamic Consultative Assembly) (Islamskie Zgromadzenie Doradcze) 290 mandatów	<p>List of HopePrinciplists Coalition</p> <p>People's Voice Coalition</p> <p>Religious minorities (reserved seats)</p> <p>Independents (niezależni)</p> <p>Pozostale partie</p>	<p>28,62</p> <p>22,07</p> <p>3,44</p> <p>1,72</p> <p>18,97</p>	<p>121</p> <p>83</p> <p>11</p> <p>5</p> <p>65</p>	<p>62</p>
26.02.2016	Islamska Republika Iranu ¹⁰ Majles-e-Khobragan Rahbari (Assembly for Experts for Leadership) 88 mandatów	<p>People's Experts (PE)</p> <p>Combatant Clergy Association (CCA), Society of Seminary Teachers of Qom (SST), People's Experts (PE)</p> <p>Combatant Clergy Association (CCA), Society of Seminary Teachers of Qom (SST)</p> <p>Combatant Clergy Association (CCA), People's Experts (PE)</p> <p>Society of Seminary Teachers of Qom (SST)</p> <p>Bez listy</p>	<p>b. d.</p>	<p>16</p> <p>35</p> <p>25</p> <p>5</p> <p>3</p> <p>4</p>	<p>62</p>

26.02.2016	Irlandia Dáil Éireann (House of Representatives) (Izba Reprezentantów) 158 mandatów	Fine Gael Fianna Fail Sinn Fein Independents (niezależni) Labour Party Anti-Austerity Alliance - People Before Profit Social Democrats Green Party Independents for Change	25,51 24,35 13,85 11,35 6,61 3,95 3,01 2,72 1,22	50 44 23 19 7 6 3 2 4	67
04.03.2016	Niezależne Państwo Samoa Fono (Legislative Assembly) (Zgromadzenie Ustawodawcze) 50 mandatów	Human Rights Protection Party Independents (niezależni) Tautua Samoa Party	57,30 34,65 8,04	35 13 2	70
05.03.2016	Republika Słowacji Národná rada (National Council) (Zgromadzenie Narodowe) 150 mandatów	SMER Freedom and Solidarity Ordinary People and Independent Personalities Slovak National Party People's Party – Our Slovakia We are Family Bridge Network	28,28 12,10 11,02 8,64 8,03 6,62 6,50 5,60	49 21 19 15 14 10 11 11	59
20.03.2016	Republika Kazachstanu Parliament (Parliament) 107 mandatów (98 wybieralnych)	Nur Otan Democratic Party of Kazakhstan Communist People's Party of Kazakhstan	82,15 7,18 7,14	84 7 7	77

20.03.2016	Republika Zielonego Przylądka Assembleia Nacional National Assembly (Zgromadzenie Narodowe) 72 mandaty	Movement for Democracy African Party for the Independence of Cape Verde Democratic and Independent Cape Verdean Union	53,50 37,50 6,80	40 29 3	66
------------	---	---	------------------------	---------------	----

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE						
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja w %	
			za	przeciw		
25.10.2015	Republika Kongo	Czy jesteś za przyjęciem nowelizacji Konstytucji ³ ?	92,27	7,73	72,44	
20.11.–11.12.2015 03.03.–24.03.2016	Nowa Zelandia	Czy jesteś za zachowaniem obecnie obowiązującej flagi?	56,6	43,27	48,78 67,78	
03.12.2015	Królestwo Danii	Czy jesteś za zależnością od UE w kwestiach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych?	46,89	53,11 ⁴	72,00	
06.12.2015	Republika Armenii	Czy jest za przyjęciem nowelizacji Konstytucji ⁵ ?	66,20	33,80	50,78	

13-14.12.2015 ⁶	Republika Środkowoafrykańska	Czy jesteś za przyjęciem nowelizacji Konstytucji?	93,00	7,00	b.d.
18.12.2015	Republika Rwandy	Czy jesteś za przyjęciem nowelizacji Konstytucji? ⁷	98,3	1,7	98,3
20.12.2015	Republika Słowenii	Czy jesteś za delegalizacją małżeństw tej samej płci?	63,47	36,53	36,38
21.02.2016	Wielonarodowe Państwo Boliwii	Czy jesteś za przedłużeniem Evo Moralesowi kadencji o czwartą kadencję?	48,71	51,29	84,45
28.02.2016	Konfederacja Szwajcarska	Czy jesteś za wydaleniem cudzoziemców, którzy popełnili przestępstwo? Czy jesteś za ulgą podatkową dla osób w związkach małżeńskich? Czy jesteś za budową drugiego tunelu drogowego Gottharda? Czy jesteś za zakazem spekulacji żywności?	41,1 49,2 57,0 41,0	58,9 50,8 43,0 59,9	62
20.03.2016	Republika Senegalu	Czy jesteś za przyjęciem nowelizacji Konstytucji? ⁸	62,14	37,86	38,24

Źródła:

en.wikipedia.org/wiki/Electoral_calendar
www.electionworld.org
www.electionguide.org
www.e-polityka.pl
www.bbc.co.uk

www.cnn.com
www.ark.ac.uk/elections
www.electoralgeography
www.africanelection.tripod.com
www.rulers.org
www.idea.int/vt
www.ipu.org.pl
www.psephos.adam-carr.net

¹ Sposród dwudziestu wybranych członków – 19 stanowili mężczyźni i jedna kobieta – Naama Al Sharhan.

² W dniach 18–19 października zagłosowali wyborcy w 14 spośród 27 prowincji Egiptu. Druga tura tej części wyborów odbyła się 26–28 października. W drugim etapie wyborów – od 21 do 23 listopada – zagłosowali pozostali Egipcjanie mieszkający poza granicami kraju, a także mieszkańcy pozostałych 13 prowincji. Druga tura odbyła się między 30 listopada a 2 grudnia.

³ Zmiany dotyczące miały m.in. kwestii możliwości ubiegania się o więcej niż dwie kadencje przez prezydenta tego państwa. Miało to umożliwić obecnej głowie państwa – którym jest Denis Sassou Nguesso – ubiegać się o trzecią z kolei, pięcioletnią kadencję. Prezydent Sassou Nguesso sprawuje swój urząd 31. z ostatnich 36 lat, a ma obecnie 71 lat.

⁴ Wynik referendum oznacza, że w 2016 r. Dania wystąpi z Europejskiego Urzędu Policji (Europol).

⁵ Zmiany dotyczą ustroju z prezydenckiego na parlamentarny. Osłabieniu ulega pozycja prezydenta, który ma być wybierany na 7-letnią kadencję przez parlament, a nie, jak dotąd, w wyborach powszechnych. Jego funkcje zostały ograniczone na rzecz parlamentu (m.in. powoływanie sędziów) oraz szefa rządu, który ma być m.in. zwierzchnikiem sił zbrojnych. Zmiany dotyczące także parlamentu – zmniejszono liczbę deputowanych ze 131 do 101, mają być wybierani w systemie proporcjonalnym (dotąd 41 wybierano w okręgach jednomandatowych).

⁶ Termin pierwotnie zaplanowany był na 5.10.2015 r. Z uwagi na zamieszki referendum zostało przedłużone o następny dzień.

⁷ Zmiany w konstytucji pozwoliłaby prezydent Paul Kagame kandydować na trzecią kadencję w 2017 r., jak również skrócenie kadencji prezydenckiej od 7 do 5 lat. Ostatnia zmiana nie wejdzie w życie przed 2024 r.

⁸ Zmiany w konstytucji dotyczyły m.in. skrócenia terminu kadencji prezydenta z 7 do 5 lat. Obowiązywać by to miało od następnych wyborów prezydenckich w 2019 r.; uprawnienia konstytucyjne dla Lidera Opozycji, zwiększenie uprawnień władz lokalnych, zmiany prawa własności gruntów i zasobów naturalnych.

⁹ W dniu 3.05.2016 dekretem królewskim rozwiązano Kortezy, termin nowych wyborów ustalono na 26.06.2016 r.

¹⁰ Combatant Clergy Association (CCA), Society of Seminary Teachers of Qom (SST), People's Experts (PE) – te partie popierają wspólnie część kandydatów, a pozostali są wyłącznymi kandydatami wysuwanymi przez jedną partię.