

STUDIA WYBORCZE

STUDIA TOM XXIII
2017

WYBORCZE



Łódzkie Towarzystwo Naukowe

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

Krystyna Czyżewska, Edward Karasiński, Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny)
Henryk Piekarski, Jan Szymczak

90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11
tel. 42 665-54-59, fax 42 665-54-46
sprzedaż wydawnictw: 42 665-54-48, <http://sklep.ltn.lodz.pl>
www.ltn.lodz.pl e-mail: biuro@ltn.lodz.pl

KOMITET REDAKCYJNY

**Centrum Studiów Wyborczych
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego**

REDAKTOR NACZELNY

Krzysztof Skotnicki

SEKRETARZ

Anna Rakowska-Trela

RADA REDAKCYJNA

Andrzej Antoszewski, Bogusław Banaszak, Olena Boryslawska, Lubor Cibulka, Timea Drinóczy
Wojciech Hermeliński, Jiří Jirasek, Grzegorz Kryszewski, Angelika Nußberger, Ladoslav Orosz
Jacek Raciborski, Viktor Rudenko, Oksana Szczerbaniuk, Andrzej Sokala, Haroldas Szinkunas
Andrzej Szmyt, Beata Tokaj, Miruna Tudorascu, Piotr Uziębło, Jacek Wojnicki, Arkadiusz Żukowski

RECENZENCI

Robert Alberski, Jolanta Grotowska-Leder, Elżbieta Kuźelewska, Sławomir Patyra
Marek S. Szczepański, Jacek Wojnicki, Iwona Wrońska, Jacek Zalesny

Czasopismo jest indeksowane w bazie CEEOL, CEJSH, Copernicus, ProQuest, ERIH PLUS
i znajduje się na liście ministerialnej czasopism punktowanych
Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne na portalu IBUK

**Tom XXIII „Studiów Wyborczych” został dofinansowany przez
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego**

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Roman

REDAKCJA

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE

AGENT PR

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2017

ISSN 1898-0082 e-ISSN 2450-9337



Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08085.17.0.C

Ark. wyd. 9,9; ark. druk. 10,75

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

ANNA PACZEŚNIAK

- Ujednoczenie unijnej ordynacji wyborczej – mrzonka czy realny projekt na przyszłość?* 7
- Harmonization of the eu’s electoral law – wishful thinking or realistic plan for the future?* 23

MICHAŁ ZNANIECKI

- Parytety i kwoty płci a zasada wolnych wyborów* 25
- Gender parities and quotas in relation to the principle of free elections* 40

TOMASZ GĄSIOR

- Obraz kampanii wyborczej w wyborach prezydenta RP w latach 1990–2015 na podstawie wydatków wykazywanych w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach* 41
- Depiction of election campaigns in the elections of the President of the Republic of Poland in 1990–2015 on the basis of expenditure reported in financial statements by the entities that nominated the candidates for these elections* 82

KRZYSZTOF KORYCKI

- Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza* 83
- Alternative voting methods and voter turnout* 105

SŁAWOMIR BARTNICKI

- Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego* 107
- Selected determinants of support for candidates in elections of the communal executive* 129

ZUZANNA KOWALCZYK

<i>Czynniki determinujące frekwencję wyborczą w Gwatemali</i>	135
<i>The factors that determine the abstention rate in Guatemala</i>	151

SPRAWOZDANIE

<i>Sprawozdanie z obchodów Światowego Dnia Wyborów, Toruń, 2 lutego 2017 roku</i>	153
---	-----

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MAGDALENA WRZALIK

<i>Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów na świecie w okresie od 1 października 2016 roku do 31 marca 2017 roku</i>	157
--	-----

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 23, 2017

Anna Pacześniak*

UJEDNOLICENIE UNIJNEJ ORDYNACJI WYBORCZEJ – MRZONKA CZY REALNY PROJEKT NA PRZYSZŁOŚĆ?

Możliwość przeprowadzenia w przyszłości bezpośrednich wyborów do wspólnotowego organu parlamentarnego według ujednoczonej ordynacji była przewidziana już w traktacie paryskim z 1951 roku powołującym do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w traktatach rzymskich z 1957 roku, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego zostały przeprowadzone dopiero w 1979 roku, jednak nie udało się wtedy wypracować wspólnej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej. Niemal czterdzieści lat później wybory do PE nadal odbywają się na podstawie ordynacji narodowych, a Unia Europejska wypracowała jedynie wspólne zasady w tym zakresie.

Tuż przed i tuż po wyborach do PE unijni politycy, komentatorzy, publicyści, naukowcy [Bardi, Cicchi 2015: 9] dochodzą do rytualnej konstatacji, że europejskie wybory po raz kolejny okazały się europejskimi tylko z nazwy. Zwolennicy upolitycznienia i zeuropeizowania unijnej rywalizacji wyborczej podejmują próby zreformowania zasad przeprowadzenia kolejnej elekcji, napotykać stanowcze weto zwolenników *status quo*. Ostatecznie skutkuje to co najwyżej wprowadzeniem zmian i korekt akceptowalnych dla większości polityków, ale niezauważalnych dla opinii publicznej.

Panuje przekonanie, że ustanowienie wspólnej ordynacji wyborczej jest politycznie niemożliwe, ponieważ stanowiłoby krok w stronę federalizacji Unii Europejskiej, a na nią – szczególnie ostatnio – nie ma przyzwolenia. Analiza przykładów modelowych rozwiązań wyborczych stosowanych w państwach o wysokim poziomie segmentacji społeczno-politycznej pokazuje, że przyjęcie w Unii Europejskiej rozwiązań konsocjonalnych wcale nie musiałyby oznaczać „więcej Europy”.

* Dr hab., Katedra Studiów Europejskich, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski, anna.paczesniak@uwr.edu.pl.

MODELE SYSTEMÓW WYBORCZYCH DLA DEMOKRACJI SFRAGMENTARYZOWANYCH

Unia Europejska jest złożonym systemem politycznym, w skład którego wchodzi dwadzieścia osiem (przynajmniej do czasu opuszczenia UE przez Wielką Brytanię) państwowych systemów politycznych. Politolodzy, europeiści, prawnicy od lat toczą dyskusje, na ile Unia przypomina państwo, a na ile znane historycznie lub funkcjonujące współcześnie organizacje międzynarodowe [Burges 2000; Sidjanski 2000; Zielonka 2007; Łastawski 2011]. Nie rozstrzygając tutaj istoty Unii Europejskiej, a także uwzględniając całą wyjątkowość unijnego systemu politycznego, można – analizując jej system wyborczy – rozważyć funkcjonalność modeli wypracowanych z wykorzystaniem doświadczeń państw o wysokim poziomie segmentacji społeczno-politycznej.

Złożoność Unii Europejskiej jako systemu politycznego nie wynika jedynie z tego, że tworzy ją 28 państw narodowych, które reprezentują odmienne tradycje i kultury polityczne, mają inne doświadczenia historyczne. Ta unijna wspólnota polityczna (przyjmując optymistyczne założenie, że europejski *demos* istnieje, choć wątpliwości w tej materii są liczne i uzasadnione [Wojtaszczyk 2000: 15–48]), jest mocno sfragmentaryzowana i zróżnicowana pod względem językowym, etnicznym, religijnym, kulturowym. Dlatego w poszukiwaniu możliwości wypracowania unijnego systemu wyborczego uprawnione wydaje się przywołanie dwóch najczęściej cytowanych w literaturze politologicznej modelowych rozwiązań stosowanych w demokracjach sfragmentaryzowanych. Pierwszy z nich to model konsocjonalny, polegający na zapewnieniu segmentalnej autonomii [Lijphart 1977], drugi to model dośrodkowy, z silną władzą centralną. Oba podejścia proponują odmienne rozstrzygnięcia na poziomie systemów wyborczych. Model konsocjonalny, którego teoretykiem, a zarazem rzecznikiem, jest politolog holenderskiego pochodzenia Arend Lijphart [2002: 37–54], przyjmuje, że spokój społeczny w sfragmentaryzowanych społeczeństwach można osiągnąć poprzez wprowadzenie systemu wyborczego opierającego się na trzech zasadach. Po pierwsze, interesy każdej grupy powinny mieć sprawiedliwą polityczną reprezentację, co umożliwi tylko proporcjonalny system wyborczy. Po drugie, zakłada się, że interesy te są lepiej reprezentowane przez polityków wybranych spośród tego samego segmentu społecznego, co oznacza, że każda grupa (np. językowa, etniczna) wybiera przedstawicieli spośród własnej grupy. Przedstawiciele opozycyjnych wobec siebie grup nie zabiegają zatem o głosy wyborców, posługujących się np. innym językiem. W praktyce oznacza to stworzenie w heterogenicznym i zróżnicowanym społeczeństwie odrębnych okręgów wyborczych, które są homogeniczne pod względem określonej, doniosłej politycznie, cechy socjodemograficznej. Po trzecie wreszcie, zarządzanie konfliktami międzygrupowymi należy zostawić wybranym w ten sposób reprezentantom politycznym, czyli elitom, a nie przerzucać je na wyborców [Pilet 2009: 37–52].

Model dośrodkowy (*centripetal*) kieruje się inną filozofią, którą wyjaśniają m.in. Benjamin Reilly [2001, 2017] i Donald L. Horowitz [1997: 21–37]. Najważniejszym celem jest rozmontowywanie podziałów między poszczególnymi segmentami społeczeństwa, m.in. poprzez taką konstrukcję systemu wyborczego, która uniemożliwia wybór polityków reprezentujących tylko jedną grupę językową, etniczną czy religijną. Nie funkcjonują tu zatem jednolite, homogeniczne okręgi wyborcze, kandydaci muszą przedstawiać ofertę, która będzie akceptowalna dla wyborców z opozycyjnych wobec siebie grup. Minimalizuje to szanse wyborcze kandydatów skrajnych i radykalnych, co jest dodatkowym argumentem zwolenników modelu dośrodkowego. Podobnie jak w modelu konsojnalnym, również model dośrodkowy ma na celu wypracowanie sposobu na zarządzanie konfliktem w głęboko podzielonym społeczeństwie, które mimo obiektywnych różnic wchodzi w skład tego samego systemu politycznego.

Ponad czterdziestoletnia historia prac nad unijnym systemem wyborczym¹, która rozpoczęła się jeszcze przed pierwszymi bezpośrednimi wyborami do Parlamentu Europejskiego, pokazuje, że twórcy kolejnych propozycji czerpią z obu tych przeciwstawnych modeli, co w jakiejś mierze tłumaczy niemożność znalezienia satysfakcjonującego i spójnego rozwiązania.

JAK JEST TERAZ, CZYLI OD SASA DO LASA

Wybory do Parlamentu Europejskiego są organizowane w każdym państwie członkowskim w tym samym okresie (ale nie jednego dnia) według krajowych ordynacji wyborczych opartych na kilku wspólnych unijnych zasadach: bezpośredniości, powszechności, a od 1999 roku również proporcjonalności. Jeszcze zanim doszło do pierwszej bezpośredniej elekcji europejskiej w 1979 roku część politologów i dziennikarzy krytykowała wypracowany na tę okazję system wyborczy do Parlamentu Europejskiego za brak jednolitych zasad dla wszystkich dziewięciu państw członkowskich, niemożność głosowania i bycia wybieranym w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia, czy też nieobecność transgranicznych okręgów wyborczych [Costa 2016]. Wejście w życie Traktatu z Maastricht zlikwidowało jeden z wymienionych deficytów: obywatele państw członkowskich UE mają prawo głosować i być wybieranymi do Parlamentu Europejskiego w każdym państwie członkowskim,

¹ Z okazji czterdziestej rocznicy przyjęcia aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, Parlament Europejski zlecił O. Coście naukowe opracowanie historii prac nad unijnym systemem wyborczym, które jest dostępne na stronie PE i nie będzie streszczane przez autorkę artykułu. Zob. Costa [2016]. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU\(2016\)563516_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_FR.pdf) (dostęp 04.03.2017).

w którym mieszkają, nawet jeśli legitymują się obywatelstwem innego państwa członkowskiego. W praktyce to jednak nadal państwo członkowskie doprecyzowuje warunki, jakie obywatel musi spełnić, żeby z takiego prawa skorzystać.

Dla zwolenników jednolitego unijnego systemu wyborczego wprowadzenie bezpośrednich wyborów do PE w 1979 roku było wydarzeniem przełomowym, ale zarazem tylko etapem na drodze do wspólnotowej ordynacji do PE [tamże]. Organizowanie wyborów według ordynacji narodowych traktowali jako rozwiązanie przejściowe przyjęte na mocy Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (*European Electoral Act*) w 1976 roku² i wyrażali przekonanie, że do czasu kolejnej europejskiej elekcji w 1984 roku wspólne zasady będą wypracowane i przyjęte. Mimo powstania wielu – niejednokrotnie ambitnych – raportów parlamentarnych, których celem było wdrożenie jednolitego systemu wyborczego, nie udało się to ani w pierwszej kadencji Parlamentu Europejskiego (1979–1984), ani przez wszystkie kolejne [Costa 2016]. Traktat z Maastricht z 1992 roku przewidywał, że wybory należy prowadzić według jednolitej procedury, a Parlament Europejski powinien sporządzić wniosek w tej sprawie, wymagający jednomyślnego przyjęcia przez Radę. Radzie nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie żadnego wniosku, dlatego w traktacie z Amsterdamu mowa jest już jedynie o konieczności przyjęcia tzw. wspólnych zasad wyborczych.

Obecnie na unijne podstawy prawne regulujące organizację wyborów europejskich składa się wspomniany Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, zmodyfikowany decyzją Rady z 2002 roku (nr 2002/772 EC), która była pierwszą i jak dotąd jedyną reformą unijnego prawa wyborczego. Wprowadzono wtedy obowiązek stosowania w wyborach do PE w każdym państwie członkowskim ordynacji proporcjonalnej bazującej na systemie list partyjnych lub systemie pojedynczego głosu przechodniego (STV – *single transferable vote*), co wcześniej było blokowane przez Wielką Brytanię. Zabroniono też łączenia mandatu deputowanego krajowego i unijnego oraz przewidziano wprowadzenie progu wyborczego nie wyższego niż 5%. Trudno uznać te zmiany za rewolucyjne, ponieważ klauzule zaporowe były stosowane przez część państw członkowskich już wcześniej i w żadnym z nich nie przekraczały 5%, a odejście od ordynacji większościowej w Wielkiej Brytanii, która jako jedyna stosowała ją w wyborach do PE od 1979 roku, nastąpiło już podczas elekcji europejskiej w 1999 roku

Jeśli porówna się wszystkie dwadzieścia osiem ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego obowiązujących podczas ostatnich wyborów do PE w 2014 roku, okazuje się, że nie znajdziemy wśród nich dwóch identycznych [Sokół 2010], co zostało zestawione w tabeli 1.

² Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct. 1976. JO L 278 du 8.10.

Tabela 1. Zróżnicowanie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich w wyborach w 2014 roku

Państwo członkowskie	Próg wyborczy w %	Formuła wyborcza	Przymus wyborczy	Uprawnienia wyborcy w akcie głosowania/rodzaj list	Wiek prawa wyborczego	
					czynny	bierny
1	2	3	4	5	6	7
Austria	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	16	18
Belgia	–	d'Hondt	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Bułgaria	5,6 w 2014 (zależny od frekwencji wyborczej)	Hare-Niemayer	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Chorwacja	5	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Cypr	1,8	Hare-Niemayer	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	21
Czechy	5	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Dania	–	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Estonia	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte w przypadku partii, wskazanie preferowanego kandydata z list niepartyjnych	18	21
Finlandia	–	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	18
Francja	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Grecja	3	Droop	tak	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej (lista alfabetyczna)	18	25
Hiszpania	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Holandia	3,8 w 2014 (zależny od frekwencji wyborczej)	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Irlandia	–	STV	nie	szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego	18	21

Tabela 1. (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Litwa	5	Hagenbach-Bischoff	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Luksemburg	–	Hagenbach-Bischoff	tak	możliwość oddania głosów na 6 list partyjnych, kumulacji 2 głosów na jednego kandydata lub oddania 6 głosów na jedną listę partyjną	18	18
Łotwa	5	Sainte-Lagüe	nie	możliwość wskazania preferowanych kandydatów i wykreślenia kandydatów jako wyraz braku poparcia	18	21
Malta	–	STV	nie	szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego	18	18
Niemcy	–	Sainte-Lagüe	nie	listy zamknięte	18	18
Polska	5	d'Hondt i Hare-Niemayer	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	21
Portugalia	–	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Rumunia	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	23
Słowacja	5	Hagenbach-Bischoff	nie	wskazanie maksymalnie dwóch preferowanych kandydatów z jednej listy partyjnej	18	21
Słowenia	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Szwecja	4	Sainte-Lagüe	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	18
Węgry	5	d'Hondt	nie	listy zamknięte	18	18
Wielka Brytania	–	d'Hondt + STV (Irlandia Pfn)	nie	listy zamknięte + szeregowanie poszczególnych kandydatów w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanego (Irlandia Pfn)	18	18
Włochy	4	d'Hondt	nie	wskazanie preferowanego kandydata z jednej listy partyjnej	18	25

Źródło: opracowano na podstawie: Oelbermann, Pukelsheim. 2015: 91–124. *Parlament Europejski: procedury wyborcze*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pi/FTU_1.3.4.pdf, (dostęp 05.03.2017).

Oprócz porównywanych w tabeli 1 elementów systemu wyborczego, jak uprawnienia wyborcy, wiek czynnego i biernego prawa wyborczego, formuła wyborcza, obligatoryjność głosowania, istnienie klauzuli zaporowej, przepisy dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich różnicuje także wielkość okręgów, istnienie ustawowych gwarancji równowagi płci, czas trwania kampanii wyborczej, przepisy dotyczące jej finansowania, możliwość głosowania pocztowego i elektronicznego, wskazywanie podmiotów uprawnionych do rejestrowania list wyborczych [Nogaj, Poptcheva 2015; Trzaskowski, Popielawska 2013: 27–56]. To pokazuje, jak wiele elementów systemu wyborczego poszczególnych państw członkowskich należałoby zmodyfikować, by wypracować jednolite unijne reguły przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Nie oznacza to jednak, że wysiłki w kierunku europeizowania, choć niekoniecznie harmonizowania, unijnej rywalizacji wyborczej, nie były i nie są podejmowane.

REFORMY „DWÓCH PRĘDKOŚCI”

Propozycje dotyczące zmian w unijnym systemie wyborczym są wysuwane w Parlamencie Europejskim przez komisję spraw konstytucyjnych (AFCO), której jednym z zadań jest wypracowywanie procedur wyborczych. Takie inicjatywy pojawiały się praktycznie w każdej kadencji PE i zwykle miały podobny przebieg. W dużym uproszczeniu scenariusz wygląda następująco: na początku wysuwa się ambitną propozycję reformy systemu wyborczego, która trafia na sesję plenarną w formie raportu przedstawionego przez posła sprawozdawcę. Raport wzbudza emocjonującą debatę, w której posłowie z poszczególnych grup politycznych i państw członkowskich argumentują, dlaczego niemożliwe jest jego przyjęcie, a zwolennicy reformy dowodzą, jak bardzo jest ona potrzebna i umożliwi rozwój Unii Europejskiej we właściwym kierunku. Odsyła się projekt do poprawki, pojawia się druga, czasem nawet trzecia wersja reformy, za każdym razem skromniejsza, mniej ingerująca w kulturę polityczną i tradycje wyborcze państw członkowskich oraz nie wymagająca od nich wprowadzania poważnych korekt w ordynacjach przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego [Costa 2000: 103–125].

Z MOTYKĄ NA SŁOŃCE, CZYLI PANEUROPEJSKIE LISTY WYBORCZE

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych i rewolucyjnych propozycji zmian unijnego systemu wyborczego pozostaje pomysł utworzenia tzw. listy europejskiej, czyli wyodrębnienie ogólnoeuropejskiego okręgu, z którego obywatele wszystkich państw członkowskich wybieraliby określoną liczbę posłów do PE

[Gagatek 2014: 200]. Pomysł sięga lat 90. ubiegłego wieku, ale jak dotąd nie poparł go nawet Parlament Europejski, który jest skądinąd instytucją najbardziej przychylną i najbardziej zainteresowaną tego typu zmianami. Wielu prawników uważa, iż tak poważna zmiana systemu wyborczego wymagałaby modyfikacji traktatowych, choćby artykułu 14 Traktatu o Unii Europejskiej określającego liczebność Parlamentu Europejskiego, którego skład nie może przekraczać siedmiuset pięćdziesięciu posłów, nie licząc przewodniczącego, a minimalna reprezentacja państwa członkowskiego nie może liczyć mniej niż sześciu deputowanych, maksymalna zaś dziewięćdziesięciu sześciu³. Trudno sobie wyobrazić, żeby państwa członkowskie dobrowolnie przystały na oddanie „swoich miejsc” na rzecz ogólnounijnej puli rozdysponowywanej za pomocą list paneuropejskiej, co prawdopodobnie oznacza, że utworzenie list transnarodowych wymagałoby traktatowego zwiększenia liczebności Parlamentu Europejskiego.

Po raz pierwszy propozycja utworzenia listy europejskiej pojawiła się w raporcie Parlamentu Europejskiego przygotowanym w 1997 roku przez greckiego deputowanego z Europejskiej Partii Ludowej Georgiosa Anastassopoulou. Postulował on, aby począwszy od 2009 roku (czyli po 12 latach od sformułowania propozycji) 10% wszystkich posłów do PE było wybieranych z list europejskich⁴. Już wtedy wzbudziło to w Parlamencie Europejskim sporo kontrowersji, oznaczałoby bowiem konieczność zmniejszenia liczby europosłów wybieranych z list narodowych, a o zgodzie Rady na tak rewolucyjne zmiany nie było nawet co marzyć. Ostatecznie PE przyjął raport Anastassopoulou w 1998 roku, jednak koncepcję utworzenia list transnarodowych odrzuciła Rada.

Sprawę odłożono *ad acta* aż do kadencji 2009–2014, kiedy komisja spraw konstytucyjnych PE powierzyła przygotowanie propozycji kompleksowej reformy systemu wyborczego liberalnemu deputowanemu z Wielkiej Brytanii Andrew Duffowi. W pierwszym raporcie przygotowanym w listopadzie 2010 roku i zaprezentowanym podczas obrad plenarnych w 2011 roku⁵ powrócił on do koncepcji możliwości ogólnoeuropejskiej rywalizacji kandydatów do Parlamentu Europejskiego i szczegółowo rozwinął pomysł utworzenia paneuropejskich list wyborczych. Wyborcy mieliby dysponować dwoma głosami, czyli tak jak dotychczas wybieraliby swoich krajowych przedstawicieli do PE, a drugi głos oddawaliby na kandydatów z listy europejskiej

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3, (dostęp 03.03.2017).

⁴ Resolution on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament (Anastassopoulos Report). 1998. Parlament Europejski. OJ C 292.

⁵ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., A7-0176/2011.

[Gagatek 2014: 202]. Kampania wyborcza takich kandydatów musiałaby być prowadzona w co najmniej kilku, jeśli nie we wszystkich państwach członkowskich. Duff zaproponował obniżenie do 25 liczby posłów, którzy mieliby być wybierani w okręgu europejskim, czyli byłoby ich ponad trzykrotnie mniej niż w propozycji Anastassopoulou sprzed 14 lat. Istotną rolę przypadłaby europejskim partiom politycznym, których zadaniem byłaby selekcja kandydatów (na listach miałyby się znaleźć osoby reprezentujące co najmniej jedną trzecią państw członkowskich), ustalenie ich kolejności i prowadzenie transnarodowej rywalizacyjnej kampanii wyborczej.

Podczas plenarnej debaty na temat wprowadzenia paneuropejskich list wyborczych pomysł ten był krytykowany zarówno z pozycji ideowych, jak i szczegółowych, odnoszących się do kwestii w dużej mierze technicznych. Eurosceptycy z frakcji Europa Demokracji i Wolności oraz grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów postrzegali listy europejskie jako krok w kierunku ściślejszej integracji politycznej, a nawet federalizacji UE. Ale i deputowani z tzw. *mainstreamowych* grup politycznych, czyli chadecy, socjaliści, liberałowie, zieloni, podnosili argumenty przeciwko propozycji Duffa. Wskazywali, że listy europejskie mogą przyczynić się do wyboru nie polityków, ale celebrytów rozpoznawanych we wszystkich państwach członkowskich, co *de facto* ośmieszyłoby całą ideę. Obawiano się również, że największe szanse będą mieli reprezentanci najsilniejszych i najludniejszych państw, którzy są lepiej znani europejskim wyborcom niż politycy pochodzący z państw małych i średnich. Mówiono także, że tak fundamentalna zmiana prawa wyborczego byłaby niemożliwa bez rewizji unijnego traktatu, a przecież wciąż żywe pozostało wspomnienie perturbacji politycznych, które miały miejsce przy ratyfikacji traktatu z Lizbony.

Początkowy pomysł reformy rzeczywiście zakładał konieczność modyfikacji prawa pierwotnego, ponieważ komisja spraw konstytucyjnych nie chciała wywoływać dyskusji, które państwa członkowskie miałyby mieć zredukowaną delegację narodową w PE. Stąd w pierwszym raporcie Duffa 25 posłów z list europejskich powiększałoby liczebność Parlamentu Europejskiego do 776 osób. W drugiej wersji raportu⁶ (która *notabene* nigdy nie weszła pod obrady plenarne, gdyż m.in. przez sprzeciw grupy Europejskiej Partii Ludowej nie udało się wypracować większości, która by go poparła), pojawił się pomysł, by nie zwiększać liczby posłów do PE, tylko od nowa podzielić miejsca pomiędzy państwami członkowskimi. Okazją ku temu była akcesja Chorwacji, która i tak wiązała się z koniecznością „wygospodarowania”

⁶ Deuxième rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI)). 2012. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 472.030v03-00.

miejsc w PE dla nowego państwa członkowskiego. Pozostawał jednak problem – sygnalizowany także przy pierwszej wersji reformy – ewentualnego przekroczenia traktatowej liczby maksymalnej reprezentacji w Parlamencie Europejskim np. przez Niemcy, którym z racji potencjału ludnościowego przysługuje maksymalna liczba 96 mandatów parlamentarnych. Jak wskazuje w swojej analizie Wojciech Gagatęk, Niemcy same musiałyby przyjąć wewnętrzne przepisy uzależniające liczbę posłów wybranych z terytorium Niemiec od tego, ilu Niemców byłoby wybranych z list europejskich. „Przykładowo, gdyby okazało się, iż z list europejskich wybranych zostało pięciu posłów niemieckich, to wtedy taka sama liczba już wybranych kandydatów z krajowych list niemieckich automatycznie traciłaby mandat” [Gagatęk 2014: 206].

Poważne spory dotyczyły także metody podziału mandatów, formuły wyborczej oraz kwestii zapewnienia równowagi płci. Początkowo twórca reformy wyborczej zakładał wprowadzenie głosowania na listy półotwarte, czyli możliwość oddawania głosu na listę partyjną z zaznaczeniem preferowanego kandydata z danej listy. Mandaty miały być przydzielane według metody Sainte-Laguë⁷. Po ożywionych dyskusjach w ostatecznej wersji sprawozdania zaproponowano proporcjonalny system list zamkniętych, gdzie wyborca głosuje na listę partyjną bez możliwości wskazywania preferowanego kandydata, oraz rozdział mandatów oparty na metodzie d’Hondta bez progu minimalnego⁸. Z pierwotnej wersji sprawozdania wykreślono obowiązek zapewnienia zrównoważonej reprezentacji płci na każdej z list, przyjmując, że jest to jedynie rekomendacja pożądanego przez Unię Europejską stanu.

Prace nad projektem utworzenia ogólnoeuropejskich list wyborczych, z których obywatele UE wyłaniałoby tylko nieco ponad 3% składu Parlamentu Europejskiego, pokazały ogromne różnice pomiędzy i w obrębie grup politycznych w PE, i między państwami członkowskimi. Podział na zwolenników i przeciwników list europejskich okazał się tak głęboki i wieloaspektowy, że w przewidywalnej przyszłości trudno liczyć na konsensus w tej sprawie. Nic dziwnego, bowiem kwestia ta dotyka spraw tak fundamentalnych jak istnienie lub brak unijnego *demos*, istoty systemu politycznego Unii Europejskiej zakresu autonomii instytucji wspólnotowych w relacjach z państwami członkowskimi, kierunku, w jakim zmierza proces integracji europejskiej.

⁷ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., 2009/2134(INI).

⁸ Sprawozdanie w sprawie wniosku...

Ostatecznie przyjęta została trzecia wersja raportu Andrew Duffa⁹, wyciszczona z „rewolucyjnego” pomysłu wprowadzenia do unijnego systemu list paneuropejskich, za to wprowadzająca kilka modyfikacji przed wyborami w 2014 roku Trochę „tylnymi drzwiami” doprecyzowano przepisy traktatu z Lizbony na temat wpływu wyników wyborów do PE na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej (formuła *Spitzenkandidaten*), co wprawdzie nie przyczyniło się do harmonizacji narodowych ordynacji wyborczych, ale poszerzyło znaczenie europejskiej elekcji o elementy funkcji kreatywnej.

Pomysł wprowadzenia list paneuropejskich nie został odesłany do lamusa. Jego zwolennicy, z eurodeputowanymi o poglądach federalistycznych na czele, zaproponowali na początku 2017 roku, by wykorzystać do takiej reformy opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię, która dysponuje 73 miejscami w Parlamencie Europejskim. Już teraz państwa członkowskie lobbują za korzystnym dla siebie podziałem brytyjskich mandatów, co niewątpliwie wywoła kolejne napięcia i dyskusje przed wyborami w 2019 roku Propozycja zwolenników utworzenia list transnarodowych miałyby „zagospodarować” te 73 mandaty już w najbliższych wyborach i zrealizować pomysł, o którym dyskutuje się od ponad dwóch dekad [Clarotti 2017].

STRATEGIA „MAŁYCH KROKÓW”

W pracach nad zmianami europejskiego systemu wyborczego o wiele częściej zastosowanie ma tytułowa rosyjska mądrość „Tisze jedziesz, dalsze budiesz”. Kiedy zbliżają się wybory do PE, przyjmuje się rozwiązania akceptowalne dla większości klasy politycznej Unii i państw członkowskich, których wprawdzie podstawowym mankamentem jest to, że są niezauważalne dla opinii publicznej, ale mimo wszystko „małymi kroczkami” polityzują i europeizują wybory do PE.

Przed wyborami w 2014 roku, kiedy oczywiste stało się, że ambitne projekty komisji konstytucyjnej PE nie mają szans na wejście w życie, Parlament Europejski przyjął kilka rekomendacji, których celem było przede wszystkim zwiększenie widoczności wyborów europejskich, zachęcenie krajowych partii politycznych do europeizacji ich programów wyborczych poprzez wypracowywanie ich wspólnie z europartiami oraz wzmocnienie zależności między wynikiem wyborów do PE a nominacją przewodniczącego Komisji Europejskiej. Powołano się w tym przypadku na zapis traktatu z Lizbony stwierdzający,

⁹ Rapport sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)). 2013. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 508.212v02-00.

iz największa grupa polityczna w PE powinna mieć prawo desygnowania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Stało się to zachętą dla europartii, by wprowadzić wspomniany już mechanizm wyłaniania tzw. wiodących kandydatów (*Spitzenkandidaten*). W 2014 roku skorzystało z niego pięć partii europejskich: Europejska Partia Ludowa, Partia Europejskich Socjalistów, Partia Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, Europejska Partia Zielonych i Partia Europejskiej Lewicy. Poinformowały, kto będzie ich kandydatem na szefa Komisji Europejskiej w przypadku wygranych wyborów do PE i starały się spersonalizować kampanię wyborczą wokół tej osoby. Mimo dużej dozy sceptycyzmu mediów, ekspertów, jak i stolic europejskich, niedowierzających, że Rada Europejska zaakceptuje kandydata wskazanego przez wygraną europartię, po wyborach okazało się, iż wątpliwości te się nie potwierdziły. Europejska Partia Ludowa ponownie została największą grupą polityczną w PE, a jej wiodący kandydat Jean-Claude Juncker został nominowany przez Radę Europejską na stanowisko szefa Komisji Europejskiej. Tym samym po raz pierwszy w historii UE Parlament wybrał, a nie tylko zaakceptował, kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, nominowanego przez Radę Europejską. Uznano to za bezdyskusyjny sukces Parlamentu, który spowodował między innymi, że europosłowie będący zwolennikami reformy unijnego prawa wyborczego z werwą zabrali się do pracy.

W kadencji 2014–2019 za przygotowanie reformy systemu wyborczego odpowiedzialnych jest dwoje eurodeputowanych z komisji konstytucyjnej: Danuta Hübner z Europejskiej Partii Ludowej i Jo Leinen z Partii Europejskich Socjalistów. Ich przynależność partyjna może mieć duże znaczenie w przyjęciu proponowanych rozwiązań, bowiem reprezentują grupy polityczne, które łącznie dysponują ponad połową miejsc w PE. Przygotowany przez nich dokument roboczy dotyczący reformy prawa wyborczego Unii Europejskiej z 30 kwietnia 2015 roku¹⁰ identyfikuje dwa najważniejsze problemy wynikające z braku jednolitego systemu wyborczego. Istnienie w państwach członkowskich różnych zasad wybierania posłów do PE łamie zasadę równości, bowiem w rezultacie głos poszczególnych wyborców ma różną wagę, a to godzi to w instytucję europejskiego obywatelstwa. W związku z tym proponują, by przed wyborami w 2019 roku wprowadzić kilkanaście rozwiązań, które mają stanowić remedium na wskazane problemy i niejako przy okazji rozwiązać kilka innych bolączek. Obowiązkowe progi wyborcze na poziomie od 3 do 5% we wszystkich państwach członkowskich mają zapobiegać dalszemu rozdrobnieniu PE i wyrównywać szanse krajowych partii politycznych ze wszystkich państw członkowskich. Jeśli propozycja zostanie przyjęta, dwanaście państw członkowskich

¹⁰ Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union. 2015. Committee on Constitutional Affairs, co-rapporteurs: D. Hübner, J. Leinen. PE557.068v01.00.

będzie musiało albo wprowadzić do swoich ordynacji klauzule zaporowe, albo – jak w przypadku Cypru – podwyższyć już istniejącą. Dopuszcza się ustalenie niższych progów wyborczych w okręgach zamieszkałych przez mniejszości narodowe. Harmonizacja systemu głosowania poprzez rezygnację z list zamkniętych na rzecz wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich preferencyjnego modelu głosowania oraz ujednolicenie formuły wyborczej to druga propozycja zmian. Ma ona wyrównać prawa wyborcze obywateli, podwyższyć frekwencję wyborczą oraz wyrównać szanse partii politycznych przy rozdziale mandatów parlamentarnych. Trzecia propozycja dotyczy ujednolicenia wieku biernego i czynnego prawa wyborczego w państwach członkowskich, ponieważ obecne zróżnicowanie w tym zakresie dyskryminuje tych obywateli, którzy uzyskują możliwość głosowania i bycia wybieranym później niż pozostali. Czwarty postulat dotyczy sformalizowania kwestii nominacji tzw. wiodących kandydatów przez europartie poprzez wpisanie do Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego np. wspólnych zasad i daty granicznej, do kiedy partie mają ich zgłaszać. Piąta propozycja dotyczy zwiększenia widoczności europartii na krajowych kartach do głosowania. Chodzi o to, by albo wprowadzić obowiązek umieszczania nazw i logotypów europartii na listach wyborczych, by poinformować wyborcę, do jakich europartii należą poszczególne partie krajowe, albo, w wersji łagodniejszej, proponuje się, by ustawodawca krajowy umożliwił umieszczenie takiej informacji tym partiom, które wyrażą takie życzenie. Analiza obecnego stanu prawnego pokazuje, że należałoby zmienić ordynacje aż w szesnastu państwach członkowskich, bowiem zakazują one pokazywania tego typu afiliacji¹¹. Szósty pomysł dotyczy synchronizacji rejestracji list wyborczych w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie zasady, iż należy to uczynić najpóźniej do sześciu tygodni przed datą wyborów do Parlamentu Europejskiego. Obecnie regulacje krajowe różnią się pod tym względem: w Niemczech cezura czasowa wynosi 83 dni w Niemczech, a w Grecji jedynie 17 dni¹². Ustalenie minimum sześciu tygodni we wszystkich państwach członkowskich spowodowałoby wydłużenie czasu na zaprezentowanie oferty wyborczej i - przy optymistycznym założeniu – zwiększyło zainteresowanie wyborami wśród obywateli. Siódma propozycja dotyczy wprowadzenia możliwości głosowania elektronicznego i listownego, ale sami posłowie sprawozdawcy przyznają, że należy ją potraktować raczej jako sugestię na przyszłość i drogowskaz dla państw członkowskich

¹¹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards more democratic European Parliament elections – Report on the implementation of the Commission's recommendations of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament, COM(2014) 196 final, s. 4.

¹² Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union..., s. 7.

[Kuźlewska 2013: 381–398; Kuźlewska, Kraśnicka 2013: 335–358]. Kolejny wniosek odnosi się do wprowadzenia jednego dnia głosowania we wszystkich państwach członkowskich (co raczej skazane jest na porażkę w związku z odmiennymi tradycjami wyborczymi w poszczególnych krajach) albo przynajmniej ustalenia wspólnej daty zamknięcia lokali wyborczych. Mimo że obowiązujące przepisy zakazują podawania wyników wyborów przed zamknięciem lokali wyborczych we wszystkich państwach członkowskich, to informacje z tych krajów, które wcześniej zakończyły głosowanie przedostają się do opinii publicznej, co potencjalnie może wpływać na wyniki tam, gdzie głosowanie jeszcze nie zostało zakończone. W ramach centralizacji informacji dotyczących wyborów europejskich rekomenduje się utworzenie Europejskiej Komisji Wyborczej (*European Electoral Authority*), która byłaby rezerwuarem wiedzy na temat wyborów w poszczególnych państwach członkowskich, uniemożliwiałaby głosowanie w więcej niż jednym państwie członkowskim, a w przyszłości mogłaby koordynować wprowadzenie jednolitej unijnej klauzuli zaporowej czy transnarodowych list wyborczych.

PODSUMOWANIE

Od co najmniej kilku lat proces europejskiej integracji przechodzi trudności spowodowane spiętrzeniem sytuacji kryzysowych, z którymi Unia Europejska zmuszona jest się zmierzyć. Reforma unijnego prawa wyborczego w kierunku większej harmonizacji krajowych ordynacji wyborczych, czy wręcz wprowadzenia jednolitego systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego, nie znajduje się na tzw. top liście kwestii do rozwiązania. Nie trzeba być prorokiem, żeby przewidzieć, iż w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku nadal w państwach członkowskich będą obowiązywały zróżnicowane ordynacje wyborcze. To pokazuje, że w dyskusji na temat unijnego systemu wyborczego przewagę mają zwolennicy zasady segmentalnej autonomii charakterystycznej dla przywoływanego w artykule modelu konsocjonalnego, co sprowadza się do przeprowadzania europejskich wyborów w okręgach narodowych i według krajowych ordynacji. Nie oznacza to jednak, że model dośrodkowy nie ma swoich rzeczników w Parlamencie Europejskim przygotowującym propozycje reform unijnego systemu wyborczego. Pomysły wprowadzenia list europejskich i transnarodowych okręgów wyborczych wracają w każdej debacie na temat zmian prawa wyborczego. Ich zastosowanie wymagałoby jednak jednomyślności w Radzie, która jest konieczna do wprowadzenia zmian traktatowych, oraz wiązałoby się z koniecznością zmian w konstytucjach niektórych państw członkowskich. Reforma unijnego systemu wyborczego tylko na pierwszy rzut niewprawnego oka wydaje się kwestią techniczną. Za każdym razem staje się

okazją do debaty na temat politycznych aspektów integracji europejskiej, natury unijnej wspólnoty politycznej, zakresu suwerenności państw członkowskich czy wreszcie legitymizacji demokratycznej Parlamentu Europejskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct. 1976. JO L 278 du 8.10.
- Bardi Leonardo, Cicchi Lorenzo. 2015. *Electoral rules and electoral participation in the European elections: the ballot format and structure* Bruxelles. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536464/IPOL_STU\(2015\)536464_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536464/IPOL_STU(2015)536464_EN.pdf) (dostęp 12.03.2017).
- Burges Michael. 2000. *Federalism and European Union. The building of Europe 1950 – 2000* London.
- Clarotti Giorgio. 2017. „One head, two votes: The case for a pan-European list for EU elections”. *Euroactiv*. 10 January. <https://www.euroactiv.com/section/elections/opinion/one-head-two-votes-the-case-for-a-pan-european-list-for-eu-elections/> (dostęp 10.03.2017)
- Costa Olivier. 2016. *Histoire de la réforme électorale européenne et de l'Acte électoral de 1976. Démocratisation et légitimité politique*. Luxembourg.
- Costa Olivier. 2000. Quelles leçons tirées du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes. W *Le mode de scrutin fait-il l'élection?* Bruxelles. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU\(2016\)563516_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563516/EPRS_STU(2016)563516_FR.pdf) (dostęp 04.03.2017).
- Deuxième rapport sur la proposition de modification de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI)). 2012. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 472.030v03-00.
- Gagatek Wojciech. 2014. Perspektywy utworzenia transnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*. Toruń.
- Hix Simon, Hagemann Sara. 2009. „Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?” *Politique européenne* 28.
- Horowitz Donald L. 1997. Encouraging Electoral Accommodation in Divided Societies. W *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review*. Canberra.
- Kuźlewska Elżbieta. 2013. „Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego”. *Miscellanea Historico-Iuridica* 12.
- Kuźlewska Elżbieta, Kraśnicka Izabela. 2013. *E-voting to the European Parliament and United States Congress: an attempt of comparison*. W *Elections to the European Parliament as a challenge for democracy*. Warszawa–Białystok.
- Lijphart Arend. 2002. The Wave of Power-Sharing Democracy. W *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford.
- Lijphart Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*. New Haven.
- Lastawski Kazimierz. 2011. „Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej”. *Polityka i Społeczeństwo* 8.
- McCulloch Allison. 2014. *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*. New York.
- Nogaj Monika, Poptcheva Eva-Maria. 2015. *The Reform of the Electoral Law of the European Union*, European Added Value Assessment accompanying the legislative own-initiative Report (Co-Rapporteurs Danuta Hübner and Jo Leinen), EPRS: PE 558.775.

- Oelbermann Kai-Friederike, Pukelsheim Friedrich. 2015. „European Elections 2014: From Voters to Representatives, in Twenty-eight Ways”, *European Electoral Studies* 10 (2). <https://www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/2015e.pdf> (dostęp 05.03.2017).
- Parlament Europejski: procedury wyborcze. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.4.pdf, (dostęp 05.03.2017).
- Pilet Jean-Benoit. 2009. Changer la logique du système électoral séparées à la circonscription fédérale. W *L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité*. Bruxelles.
- Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., 2009/2134(INI).
- Rapport sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)). 2013. Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: A. Duff. PE 508.212v02-00.
- Reilly Benjamin. 2017. *Electoral systems and conflict management: comparing STV and AV systems*. http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly_Electoral_Systems_and_conflict_management.pdf (dostęp 11.03.2017).
- Reilly Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards more democratic European Parliament elections – Report on the implementation of the Commission's recommendations of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament, COM(2014) 196 final
- Resolution on a draft electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament (Anastassopoulos Report). 1998. Parlament Europejski: OJ C 292, 21.9.
- Sidjanski Dusan. 2000. *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*. Michigan.
- Sokół Wojciech. 2010. Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne. W *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*. Toruń.
- Trzaskowski Rafał, Popielawska Joanna. 2013. How European are the European Elections? The European Parliament's Long Struggle for a Direct and Universal Suffrage Conducted According to a Uniform Electoral Procedure. W *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*. European Integration and Democracy Series 2, Warszawa–Białystok.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t3 (dostęp 03.03.2017).
- Witkowska Marta. 2009. Uwarunkowania istnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. W *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej. Stan prawny uwzględniający zmiany wprowadzony traktatem z Lizbony*. Warszawa.
- Wojtaszczyk Konstanty A. 2000. „Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków”. *Przegląd Europejski* 1.
- Working document on The Reform of the Electoral Law of the European Union. 2015. Committee on Constitutional Affairs, co-rapporteurs: D. Hübner, J. Leinen. PE557.068v01.00.
- Zielonka Jan. 2007. *Europa jako imperium: nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa.

Streszczenie

Parlament Europejski jest jedyną instytucją systemu politycznego Unii Europejskiej, której skład wybierany jest bezpośrednio przez wszystkich dorosłych obywateli państw członkowskich. Od czterech dekad nie udało się wypracować jednolitego systemu wyborczego, a wybory do PE organizowane są od samego początku, czyli od 1979 roku, na podstawie ordynacji narodowych.

Przedmiotem analizy są wysuwane propozycje reform systemu wyborczego Unii Europejskiej, wychodząc od przedstawienia modelowych rozwiązań systemów wyborczych stosowanych w demokracjach sfragmentaryzowanych. Wskazane są różnice w obecnie obowiązujących krajowych ordynacjach wyborczych do PE oraz przeanalizowane trudności w zakresie ujednolicenia unijnego systemu wyborczego.

Słowa kluczowe: wybory do Parlamentu Europejskiego, unijna ordynacja wyborcza, harmonizacja, ujednolicenie.

HARMONIZATION OF THE EU'S ELECTORAL LAW – WISHFUL THINKING OR REALISTIC PLAN FOR THE FUTURE?

(summary)

The European Parliament is the only institution of European Union' political system, which is elected directly by the adult citizens of the Member States. After four decades from the first direct elections (1979) the EP elections are organized on the basis of national law.

The article examines proposals of the EU electoral system' reforms starting from the analysis of the model solutions used in fragmented democracies. Author indicated differences in the current national EP' electoral laws and examined difficulties of the convergence and harmonization of the EU voting system.

Keywords: elections to the European Parliament, EU' electoral law, harmonization, unification.

Michał Znaniecki*

PARYTETY I KWOTY PŁCI A ZASADA WOLNYCH WYBORÓW

UWAGI WSTĘPNE

Problematyka partycypacji politycznej kobiet [Stelmach 2013: 8–9; Żukowski 2011: 1–2] i ich aktywizacji w tym zakresie staje się obecnie kwestią ogólnoswiatową, również w Polsce poświęca się jej wiele uwagi. W rezultacie toczących się dyskusji, wprowadzono do polskiego prawa wyborczego¹ instytucję prawną służącą zwiększeniu reprezentacji kobiet na listach wyborczych w postaci kwot wyborczych na poziomie nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn na listach wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego oraz do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (z wyjątkiem wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu)². Mechanizm kwotowy nie został natomiast wprowadzony w wyborach do Senatu. Sankcją ustawową za niedopełnienie wymogu kwoty wyborczej jest niezarejestrowanie listy wyborczej (sankcja eliminacyjna).

W artykule została dokonana analiza parytetów i kwot płci w świetle zasady wolnych wyborów. Zasada ta nie jest co prawda *expressis verbis* wyrażona w treści obowiązującej *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*³, co poddawane jest krytyce w doktrynie prawa konstytucyjnego [Banaszak 2012: 292].

* Mgr, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Pojęcie „prawo wyborcze” może być rozumiane dwojako: jako prawo podmiotowe (czynne lub bierne) oraz jako zespół norm prawnych regulujących procedurę przeprowadzenia wyborów, szerzej na temat tego pojęcia Uziębło [2010d: 688–695]. W dalszej części artykułu będę odwoływał się do tego pojęcia w drugim znaczeniu.

² Kwoty wyborcze są obecnie regulowane przepisami ustawy z dnia 05.01.2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 02.04.1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Nie eliminuje jej to jednak z polskiego systemu prawnego, gdyż pozostaje ona w istocie niepisaną zasadą polskiego prawa wyborczego [Kulig 2014: 179]. Zasada ta może bowiem być wyinterpretowana z wielu przepisów Konstytucji, w tym między innymi z art. 2 – formułującego zasadę demokratycznego państwa prawnego [Machnikowska 2010: 36–47] oraz art. 11 – normującego zasadę pluralizmu politycznego [Opaliński 2012: 60]. Co więcej, wolne wybory należy uznać za jedną z cech konstytutywnych państwa demokratycznego⁴. W płaszczyźnie politycznej wolność wyborów stanowi jedną z najważniejszych linii podziału między państwami demokratycznymi a państwami autorytarnymi albo totalitarnymi⁵. Rodzi to potrzebę rozważenia, czy parytety i kwoty płci nie naruszają zasady wolnych wyborów.

Parytet płci *sensu stricto* „oznacza wprowadzenie instrumentów, które mają na celu doprowadzenie do dokładnego połowicznego podzielenia list czy okręgów pomiędzy obie płcie, a więc po prostu wyraźnego podziału według formuły pięćdziesiąt procent na pięćdziesiąt procent” [Uziębło 2013: 353]. Pojęcie parytetu płci należy zatem odnosić do podziału w proporcji 50 : 50⁶. Kwota płci natomiast oznacza „minimalny udział jednej z płci na listach wyborczych, rzadziej zaś w samych organach przedstawicielskich” [Uziębło 2010b: 41]. Oba mechanizmy mają zatem odmienny charakter [Uziębło 2013: 353]⁷, przy czym parytet w literaturze przedmiotu jest często określany jako równościowa forma kwoty [Półtorak 2015: 125], a więc w istocie szczególny jej wariant [Łukasz 2010: 1].

Mechanizmy kwotowe są różnicowane według różnych kryteriów podziału [Łukasz 2011: 108; Półtorak 2015: 128–136; Wawrowski 2007: 589–595]. Do najważniejszych, moim zdaniem, wariantów kwot można zaliczyć następujące:

a) kwoty mogą określać bądź minimalny udział kobiet bądź minimalny udział obu płci;

b) kwoty mogą mieć charakter wyborczy, tzn. wiązać się z obowiązkiem umieszczenia na liście wyborczej określonej liczby kobiet lub mężczyzn, albo charakter wynikowy, tzn. pewna liczba mandatów musi przypaść przedstawicielom danej płci;

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.07. 2009 r., K 7/09, OTK ZU nr 7A/09, poz. 113.

⁵ Oczywiście jest stwierdzenie, że w państwach demokratycznych wybory mają zasadniczo charakter wolny. W sprawie wyjaśnienia terminu „demokracja” zob. Brodecki [2007: 45–49].

⁶ Łacińskie słowo *paritas* oznacza równość, a w innym znaczeniu także jedność [Sondel 2001: 712].

⁷ Pojęcie parytetu płci często jest też odnoszone do innych niż 50 : 50 proporcji, chociaż w takim wypadku należałoby raczej używać pojęcia „kwota płci” [Chmaj 2011: 194].

c) kwoty mogą być regulowane prawem powszechnie obowiązującym lub mogą być regulowane normami wewnętrznymi [Półtorak 2015: 135]. Te pierwsze mogą być zapisane w konstytucji danego państwa lub w ustawach zwykłych, natomiast te drugie mogą być zapisane w statutach partyjnych [tamże]. Kwoty w poszczególnych państwach mogą być zatem wprowadzane na trzech poziomach: konstytucyjnym, ustawowym lub w regulacjach wewnątrzpartyjnych [Łukasz 2010: 1];

d) kwoty mogą być obligatoryjne albo dobrowolne – podział ten koresponduje z podziałem przedstawionym powyżej. Kwoty konstytucyjne i kwoty ustawowe mają charakter obowiązkowy, natomiast kwoty wewnątrzpartyjne mają charakter dobrowolny;

e) kwoty mogą mieć charakter stały (permanentny) albo tymczasowy [Półtorak 2015: 276]⁸;

f) kwoty mogą być zabezpieczone sankcjami o różnym charakterze lub kwoty mogą pozbawione sankcji za brak ich stosowania. Wyróżnić można tu sankcję w postaci odmowy zarejestrowania listy przez organ wyborczy (tak to uregulowano, np. w Polsce), sankcję w postaci korekty wyników wyborczych [tamże: 206–208]⁹ czy sankcję finansową¹⁰.

Zasada wolnych wyborów (zwana też w literaturze zasadą wolności wyborów [Żukowski 2004: 72]) jest rozmaicie rozumiana w doktrynie prawa konstytucyjnego. Andrzej Sokala wskazuje, że zasada wolnych wyborów oparta jest na trzech wolnościach wspartych dyrektywą uczciwości procesu wyborczego. Są nimi: swoboda zgłaszania kandydatów w wyborach, swoboda prowadzenia kampanii wyborczej oraz swoboda preferencji wyborczych [Sokala 2013: 268].

Zasadę wolnych wyborów w powyższym rozumieniu można uznać za zasadę wolnych wyborów *sensu stricto* (ujęcie węższe)¹¹. Niekiedy można w literaturze spotkać się ze stanowiskiem traktującym zasadę wolnych wyborów szeroko (*sensu largo*) jako „metazasadę prawa wyborczego”, respektującą zatem pozostałe podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechności, równości, bezpośredniości wyborów, tajności głosowania). W takim ujęciu wolne wybory to już nie tylko jedna z podstawowych zasad prawa wyborczego (tzw. przymiotników prawa wyborczego), ale przede wszystkim synonim wyborów demokratycznych [Jagielski 2013: 271].

⁸ Kwoty tymczasowe wystąpiły w Wielkiej Brytanii.

⁹ Tego typu sankcję przewidziano w Portugalii. Co ciekawe, sankcja ta współwystępuje w tym państwie razem z sankcją finansową, gdyż naruszenie wymogu 33-procentowej kwoty przez listę wyborczą skutkuje obniżeniem subwencji oraz liczby uzyskanych mandatów.

¹⁰ Takie rozwiązanie przewidziano, np. we Francji, w postaci obniżenia subwencji dla partii politycznej.

¹¹ W artykule, przywołując zasadę wolnych wyborów, odnoszę się zasadniczo do tego właśnie ujęcia, jako bardziej w mojej ocenie precyzyjnego.

PARYTETY I KWOTY PŁCI W ŚWIETLE ZASADY WOLNYCH WYBORÓW

Przystępując do oceny parytetów i kwot płci w świetle zasady wolnych wyborów należy pamiętać o różnicach między tymi dwoma pojęciami, a w szczególności o tym, że parytety płci w ścisłym tego słowa znaczeniu są instrumentem ewidentnie dalej idącym. Na potrzeby analizy wydaje się konieczne potraktowanie osobno instytucji kwot płci oraz parytetów płci. Bardzo dużą wagę dla dalszych rozważań będzie również miało przyjęcie podziału na kwoty (i parytety *sensu stricto*) dobrowolne oraz obligatoryjne, w mojej ocenie najistotniejszego. W ramach zaś kwot obligatoryjnych duże znaczenie ma też rozróżnienie na kwoty wyborcze oraz kwoty wynikowe. W każdym razie, te właśnie klasyfikacje są najbardziej przydatne, w mojej ocenie, do dalszej analizy. Konieczne będzie również rozważenie mechanizmów kwotowych i parytetowych w świetle zasady pluralizmu politycznego, ściśle z zasadą wolnych wyborów związanej [Szymt 2012: 369].

Najbardziej popularnym, a jednocześnie niosącym najmniej wątpliwości co do zgodności z przepisami konstytucyjnymi, sposobem zwiększania partycypacji politycznej kobiet są dobrowolne kwoty wewnątrzpartyjne [Szewczyk 2011: 155]. Wydaje się, że kwoty o charakterze dobrowolnym, wewnątrzpartyjnym, trudno uznać za naruszenie albo ograniczenie zasady wolnych wyborów. Są one bowiem jedynie fakultatywnymi rozwiązaniami, które mogą być przyjęte (lub nie) przez partie polityczne. Wolność wyboru gwarantuje partiom politycznym, biorącym udział w wyborach parlamentarnych, między innymi wolność sporządzania list wyborczych [Haumer 2011: 92]. Warto przy tym wskazać, że wolność ta koresponduje zarazem z konstytucyjną wolnością działania partii politycznych (w naszym państwie gwarantowanej w art. 11 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*), stanowiącej, jak to było już powyżej wspomniane, jedną z gwarancji zasady wolnych wyborów. W ramach tej konstytucyjnej wolności wszystkie partie polityczne, działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, korzystają przeciw z przysługującej im swobody kształtowania list wyborczych. Swoboda ta zaś nie wyklucza dobrowolnego wprowadzenia mechanizmu kwotowego na listach wyborczych. W tym ujęciu można wręcz uznać, że stosowanie dobrowolnych kwot płci w gruncie rzeczy wpływa wprost z wolności działania partii politycznych, a tym samym jest wręcz przejawem zasady wolnych wyborów.

Wydaje się, że również mechanizm parytetowy *sensu stricto* (50 : 50) wprowadzony dobrowolnie przez daną partię polityczną w statucie, nie stanowi naruszenia zasady wolnych wyborów – z przyczyn, które już zostały przedstawione. Należy jedynie wskazać, że w ten sposób partia polityczna sama, w daleko idący sposób, ogranicza sobie swobodę kształtowania listy wyborczej. Ograni-

czenie to jednak, z uwagi na jego dobrowolny charakter, nie narusza w mojej ocenie wolności wyborów.

Partie polityczne, w świetle zasady wolnych wyborów, mogą w konsekwencji dowolnie kształtować swoje listy wyborcze (oczywiście w przypadku braku narzuconego normami prawa powszechnie obowiązującego obowiązku stosowania mechanizmów kwotowych) jako obejmujące:

a) kandydatów reprezentujących obie płcie – według mechanizmu parytetowego *sensu stricto* (a więc po równo w proporcji 50 : 50 – dobrowolny parytet płci *sensu stricto*);

b) kandydatów reprezentujących obie płcie – według mechanizmu kwotowego (np. co najmniej 30% miejsc na liście wyborczej dla każdej z płci – dobrowolna kwota płci);

c) kandydatów reprezentujących tylko jedną płć (np. kobieca listów kandydatów¹²);

d) kandydatów bez względu na kryterium płci (czyli nawet bez stosowania dobrowolnych, wewnątrzpartyjnych kwot).

Bardziej skomplikowaną kwestią wydaje się być ocena parytetów i kwot płci o charakterze obowiązkowym (obligatoryjnym) w świetle zasady wolnych wyborów. Jest to problem istotny oraz wart rozważenia, ponieważ do polskiego systemu prawa wyborczego wprowadzono właśnie obligatoryjne kwoty płci.

Niezaprzeczalnym faktem jest, że zarówno obligatoryjne parytety, jak i kwoty płci jako formy dyskryminacji wyrównawczej wpływają w większym bądź mniejszym stopniu ograniczająco na zakres wolności wyborów, stosowanie ich bowiem „zawsze – mniej lub bardziej – zawęża ramy wolnej gry wyborczej, gdyż oznacza uprzywilejowanie w procesie wyborczym określonej grupy społecznej” [Kryszeń 2007: 135–136, 139]. Tym samym swoboda procesu wyborczego zostaje w niebagatelny sposób ograniczona – przede wszystkim przez samo narzucenie na drodze prawnej obowiązku ich stosowania, zagwarantowanego odpowiednimi sankcjami. Zakres tego ograniczenia zależy też od stopnia dolegliwości takich sankcji.

Obligatoryjne parytety płci *sensu stricto* (50 : 50), mają za zadanie zapewnienie pełnej równości płci w procesie wyborczym pod względem formalnym, gwarantując na listach wyborczych jednakowy udział obu płci [Uziębło 2010b: 41]. Taki mechanizm, z uwagi na swój radykalizm w działaniu, prowadzi do rażącego naruszenia zasady wolnych wyborów, w zakresie swobody kształtowania list wyborczych. Mechanizm parytetowy stanowi ingerencję prawną tak dużą, że trudno mówić o zgodności (choćby w części) z zasadą wolnych

¹² Mechanizm został dwukrotnie zastosowany przez Partię Pracy w Wielkiej Brytanii, był też wykorzystywany w Australii i Nowej Zelandii przed reformą systemu wyborczego. Dane za: <http://rownosc.ngo.pl/> (dostęp 05.05.2016).

wyborów. W imię bowiem zapewnienia absolutnej równości płci w drodze państwowego interwencjonizmu podważa się w istocie wolność procesu wyborczego, tak przecież istotnego w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym parytety płci *sensu stricto*, o ile kiedykolwiek zostaną w polskim systemie prawnym wprowadzone, z całą pewnością mogą zostać uznane nie tylko za naruszenie zasady wolnych wyborów, ale również ściśle z nią związanej oraz wprost wskazanej w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zasady pluralizmu politycznego (art. 11). W tym miejscu warto przytoczyć opinię Vereny Haumer, która twierdzi, że w sytuacji, gdy partia polityczna jest zobowiązana prawnie do obsadzenia 50% miejsc kobietami, pozbawiona jest już swobody w podejmowaniu decyzji, kogo uważa „za najlepiej kwalifikującego się lub za najbardziej adekwatnego na dane miejsce na liście” [Haumer 2011: 92]. W jej ocenie obowiązkowy parytet płci *sensu stricto* naruszałby nie tylko wolność wyborów, ale jest on niedemokratyczny, gdyż to wyborca przede wszystkim powinien mieć prawo decydowania, kogo chce wybrać [tamże: 96].

Obligatoryjne kwoty płci niewątpliwie wpływają ograniczająco również na swobodę kształtowania list wyborczych. Ograniczenia te są jednak z istoty rzeczy mniejsze niż w przypadku parytetów płci *sensu stricto*. Zakres tych ograniczeń jest przy tym zależny od tego, czy kwoty płci mają charakter wyborczy, czy wynikowy. Wydaje się, że kwoty o charakterze wyborczym są mniejszym ograniczeniem zasady wolnych wyborów niż kwoty o charakterze wynikowym [Skotnicki 2010: 131]. Te ostatnie, jak już była o tym mowa, obligują ustawodawcę do „zarezerwowania” określonej liczby miejsc w parlamencie lub w innym organie przedstawicielskim dla reprezentantów danej płci. Tym samym znacząco ograniczają one swobodę podejmowania przez wyborców decyzji, gdyż niejako „z góry” narzucają, że taka, a nie inna liczba mandatów musi przypaść przedstawicielom danej płci. Kwoty wynikowe bezsprzecznie zatem naruszają zasadę wolnych wyborów, przesądzając (niezależnie od woli wyborców) w dużym zakresie (konkretnie w zakresie płci) o kształcie i obliczu parlamentu. W tym miejscu warto przywołać opinię Andrzeja Szmyta, który krytykuje stanowisko zwolenników rozwiązań kwotowych, którzy w sporej liczbie uważają, że parlament powinien mieć charakter deskryptywny, to jest powinien odpowiadać swym składem strukturze społeczeństwa [Szmyt 2012: 365]. Autor ten podkreśla, że stanowi to zaprzeczenie ugruntowanym kanonom demokracji liberalnej, zgodnie z którymi ciała przedstawicielskie stanowią reprezentację polityczną narodu, wyłonioną w wyborach opartych na zasadzie pluralizmu politycznego – a zatem parlament (lub organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego) jest reprezentacją społeczeństwa jako całości, nie jest natomiast reprezentacją wszystkich grup społecznych, które na to społeczeństwo się składają [tamże]. Stwarza to bowiem problem zapewnienia odpowiedniej reprezentacji politycznej również innym grupom społecznym.

W tym świetle korzystniej prezentują się kwoty o charakterze wyborczym. Chociaż zobowiązują one komitety wyborcze do zarezerwowania określonej liczby miejsc dla danej płci na listach wyborczych, to jednak nie przesądzają o ostatecznym składzie personalnym organu przedstawicielskiego. Budzą zatem mniej zastrzeżeń konstytucyjnoprawnych w porównaniu do kwot wynikowych, nie mówiąc już o parytetach *sensu stricto*. Wiktor Osiatyński uważa nawet, że zasada wolnych wyborów nie zostaje w tym przypadku naruszona, ponieważ kwoty nie wpływają na decyzje wyborców, gdyż ci nadal mogą dowolnie wybierać spośród przedstawionych im na listach kandydatów [Osiatyński 2014]. O ile można się z tym poglądem zgodzić co do swobody wyrażania preferencji wyborczych, o tyle należy wskazać, że kwoty wyborcze naruszają jednak zasadę wolnych wyborów w zakresie swobody zgłaszania kandydatów w wyborach, a więc istotnie ograniczają autonomię działania partii politycznych, co musi budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnoprawnej. Warto przy tym zaznaczyć, że partie polityczne, w swoich decyzjach powinny się kierować dowolnymi przesłankami, zależnie od przyjętych przez nie programów oraz prezentowanej ideologii i akceptowanych wartości [Szewczyk 2011: 163].

Komitety wyborcze w obecnie obowiązującym porządku prawnym nie mogą się już kierować jedynie własnymi preferencjami, lecz muszą też dbać, aby na listach wyborczych został spełniony ustawowy wymóg kwotowy co do płci. Tym samym dany komitet wyborczy w niektórych przypadkach może wręcz być zmuszony do przyjmowania na swoje listy wyborcze osób przypadkowych, tylko po to, aby spełnić wymagania ustawy. Tak może stać się np. w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, która grupuje w przeważającej liczbie działaczy płci męskiej, przy znikomym zaangażowaniu w takiej partii kobiet. Zachodzi więc ryzyko, że w takim przypadku kwoty mogą skutkować wyeliminowaniem z kręgu kandydatów osób mających wyższe kwalifikacje, czy też po prostu lepiej predysponowanych do reprezentacji światopoglądu oraz programu danego ugrupowania politycznego. Zobowiązanie komitetów wyborczych do zagwarantowania na swoich listach określonej procentowo liczby miejsc dla jednej albo obu płci rodzi niebezpieczeństwo dopasowywania kształtu list wyborczych do ustalonego minimum przedstawicieli określonej płci [Skotnicki 2010: 130–131]. Dlatego na dalszy plan mogą zejść kwestie merytorycznego przygotowania kandydatów. Podstawowe, wydawałoby się, kryterium kompetencji, musi przynajmniej częściowo ustąpić kryterium płci. Wypada w tym miejscu zgodzić się z Krzysztofem Skotnickim, że o tym, kto będzie kandydować powinny decydować inne cechy niż płeć. Przede wszystkim należy wskazać tu odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie życiowe i zawodowe, obejmujące również pracę na rzecz jakiejś społeczności [Skotnicki 2015: 5]. Kwoty czy parytety na listach kandydatów niewątpliwie znaczenie czynnika merytorycznego osłabiają [tamże].

Warto w tym miejscu przywołać pogląd Adama Bodnara oraz Anny Śledzińskiej-Simon, w którym odwołują się do argumentu, że wolność działalności partii politycznych nie zostaje przez rozwiązania kwotowe naruszona, ponieważ polskie prawo wyborcze przewiduje również inne ograniczenia w zakresie układania list wyborczych, takie jak miejsce zamieszkania kandydata czy możliwość kandydowania do tylko jednego organu przedstawicielskiego w wyborach samorządowych [Bodnar, Śledzińska-Simon 2014: 8]. Wydaje się jednak, że nie można przywołać tego poglądu jako podstawy, choćby z uwagi na zdecydowanie odmienny charakter tego typu ograniczeń, mających raczej na celu zapewnienie porządku w procesie wyborczym niż uprzywilejowanie jakiegokolwiek grupy [Szewczyk 2011: 164]. Nie jest też w mojej ocenie przekonujący pogląd autorów, że „głos wyborców pozostaje więc w tym samym zakresie co przed wprowadzeniem regulacji kwotowej równy i wolny” [Bodnar, Śledzińska-Simon 2014: 8], ponieważ stosowanie mechanizmów kwotowych prowadzi do ograniczenia kryterium kompetencji kandydatów na rzecz kryterium płci [Muszyński 2014: 16], co może prowadzić do tego, że wybrany zostanie kandydat gorszy, tylko dlatego, że spełnia wymóg co do płci. Kwoty mogą być co prawda zaakceptowane, jeżeli zostanie uznana „nadrzędność racji potrzeby doreprezentowania kobiet w wyborach” [Kryszewski, w druku]. Jak słusznie jednak zauważono w literaturze przedmiotu, nawet w takim przypadku nie znika problem zgłaszania kandydatów na podstawie wymogu płci, co godzi w wolność kandydowania (autor ten twierdzi, że problem ten dotyczy również kwot wewnątrzpartyjnych) [tamże]. W mojej ocenie zatem, obligatoryjne kwoty wyborcze co najmniej nadmiernie ograniczają, jeśli nie naruszają, zasadę wolnych wyborów.

Dla niniejszych rozważań szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na ścisły związek zasady wolnych wyborów z zasadą pluralizmu politycznego, w szczególności w odniesieniu do swobody funkcjonowania partii politycznych¹³. „Związek wolnych wyborów i wolności działalności partii politycznych jest nierozzerwalny. Obie wartości konstytucyjne nie są bezgraniczne, ale też i mocno ograniczona musi być dopuszczalność ingerencji w ich istotę (treść i zakres), zawsze też z poszanowaniem warunków z art. 31 ust. 3 Konstytucji” [Szmajda 2012: 369]. Przepis ten stanowi, że ograniczenia te mogą znaleźć zastosowanie „tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”, przy czym generalną zasadą w tym zakresie, wyraźnie wskazaną w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, jest to, że „ograniczenia te nie mogą naru-

¹³ P. Uziębło podkreśla, że w tym aspekcie pluralizm polityczny jest jednym z wyznaczników demokratycznego charakteru państwa [Uziębło 2010c: 347].

szuć istoty wolności i praw”, a zatem nie mogą naruszać też tym samym istoty wolności wyborów. Ingerencja taka nie powinna uderzać w to, co jest fundamentem pluralizmu politycznego, czyli swobodną rywalizacją między partiami [Urbaniak 2011: 74]. Wydaje się, że narzucenie partiom politycznym w Polsce ustawowego obowiązku takiego kształtowania list wyborczych, aby zapewnić co najmniej 35% miejsc na liście wyborczej dla kobiet oraz co najmniej 35% miejsc na liście wyborczej dla mężczyzn, a zatem istotne ograniczenie wolności działalności partii politycznych w zakresie swobody kształtowania list wyborczych, nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę na wprowadzenie do polskiego systemu prawa wyborczego daleko idącej sankcji w przypadku niespełnienia przez listę wyborczą wymogu kwotowego. Mianowicie, polski ustawodawca przewidział sankcję w postaci odmowy zarejestrowania całej listy wyborczej. Tak skonstruowana sankcja, w mojej ocenie, wyraźnie narusza zasadę wolności działania partii politycznych, a więc w konsekwencji również zasadę wolnych wyborów, gdyż utrudnia partiom politycznym realizację ich podstawowej funkcji, a mianowicie wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa [Rakowska, Skotnicki 2011: 15–16]. Tym samym odmowę rejestracji całej listy wyborczej w razie niedochowania wymogu kwotowego należy uznać za nadmierną ingerencję w sferę autonomii działania partii politycznych. Sankcja ta w istocie rzeczy prowadzi do podważenia podstawowej funkcji każdej partii politycznej, którą jest „funkcja wyborcza” [Szymt 2010: 137]. Mniej zastrzeżeń budziłaby natomiast regulacja prawna wprowadzająca łagodniejsze sankcje, np. o charakterze finansowym [tamże; Szymt 2012: 370], choć oczywiście w przypadku tych ostatnich istotna byłaby też ich wysokość, a tym samym stopień ich dolegliwości. Tytułem przykładu państwa, które stosuje sankcje finansowe, można wskazać Francję, gdzie niezastosowanie się przez dane ugrupowanie polityczne do wymogu parytetu płci, pociąga za sobą jedynie odpowiednie zmniejszenie subwencji [Półtorak 2015: 183]. *De lege ferenda* należy zatem przynajmniej wskazać na konieczność nowelizacji przepisów kodeksu wyborczego w zakresie dotyczącym sankcji za niedotrzymanie wymogów odnośnie do kwot płci – przez złagodzenie konsekwencji naruszenia norm kwotowych. Wydaje się oczywiste, że kwoty wyborcze w polskim porządku prawnym słabiej oddziaływałyby w kierunku ograniczenia zasady wolnych wyborów, gdyby zamiast sankcji w postaci braku rejestracji listy wyborczej, wprowadzono sankcję w formie kary finansowej.

Jeśli przyjmiemy szerokie rozumienie zasady wolnych wyborów, to problem zgodności mechanizmów kwotowych z tą zasadą wystąpi z jeszcze większą mocą. W istocie powstaje w takim przypadku pytanie, czy kwoty płci w ogóle odpowiadają standardom państwa demokratycznego. Wolne wybory *sensu*

largo obejmują wszystkie podstawowe zasady prawa wyborczego, a więc również zasadę równych wyborów (zwaną też zasadą równości wyborów) [Sokala 2013b: 208; Uziębło 2010e: 709–715]. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że mechanizmy kwotowe budzą wątpliwości natury konstytucyjnoprawnej z punktu widzenia właśnie tej zasady, gdyż naruszają one równość szans wyborczych [Skotnicki 2010: 130]. Zasada ta nakazuje bowiem równe traktowanie jednostek w całym procesie wyborczym. Wolne wybory *sensu largo* muszą respektować pozostałe zasady prawa wyborczego [Jagielski 2013: 271, a więc i zasadę równości wyborów. Mechanizmy kwotowe zaś w tym zakresie niestety wzbudzają niemałe wątpliwości [Muszyński 2014: 13–15; Skotnicki 2010: 130].

UWAGI KOŃCOWE

Jak się wydaje, dobrowolne kwoty albo parytety wewnątrzpartyjne nie ograniczają ani nie naruszają zasady wolnych wyborów. Nie ma bowiem żadnych przeciwwskazań, żeby dana partia polityczna wprowadziła na swoich listach wyborczych kwotę płci czy nawet parytet płci *sensu stricto*, co w istocie jest wyrazem wolności ich działania, a zatem i wolności wyborów. Jest to bowiem „kwestia, która może być pozostawiona do regulacji statutowej, a nawet pozostawiona wręcz wewnętrznej praktyce partyjnej” [Skotnicki 2010: 131]. Dobrowolne kwoty albo parytety wewnątrzpartyjne nie mogą więc budzić, moim zdaniem, zastrzeżeń natury konstytucyjnoprawnej.

W związku z powyższym warto wskazać na fakt, że najwyższy odsetek kobiet parlamentarzystów występuje w państwach nordyckich (według danych Unii Międzyparlamentarnej z dnia 1 czerwca 2016 roku odsetek ten wynosi 41,1%¹⁴), w których stosuje się tylko rozwiązania o charakterze fakultatywnym¹⁵, w tym wewnątrzpartyjne kwoty dobrowolne oraz edukowanie społeczeństwa w odpowiednim kierunku. Co ważne, Dania oraz Finlandia są znakomitymi przykładami państw, gdzie wysoki odsetek kobiet w składzie parlamentu współwystępuje z brakiem jakichkolwiek kwot płci w odniesieniu do systemu wyborczego (nawet dobrowolnych, wewnątrzpartyjnych) [Półtorak 2015: 240–242]. Jest to dobry dowód na to, że wysoki wskaźnik partycypacji politycznej kobiet nie musi zależeć od stosowania obligatoryjnych (obowiązkowych) rozwiązań kwotowych, zabezpieczonych ponadto surowymi sankcjami. Lepszym rozwiązaniem jest, jak się wydaje, edukacja nakierowana na kształtowanie odpowiedniej mentalności społeczeństwa. Koresponduje z tym faktem

¹⁴ Dane za <http://www.ipu.org/> (dostęp 29.08.2016).

¹⁵ System nordycki w zakresie kwot omawia szczegółowo M. Półtorak [2015: 238–251].

celne spostrzeżenie K. Skotnickiego, że „zwiększenie udziału kobiet w życiu politycznym, w tym w szczególności zwiększenie ich reprezentacji w organach przedstawicielskich, to przede wszystkim problem kultury a nie prawa” [Skotnicki 2010: 132].

Inaczej należy spojrzeć na instytucję parytetów oraz kwot o charakterze obligatoryjnym. W istocie oba te mechanizmy ograniczają wolność w zakresie doboru kandydatów, chociaż obligatoryjne kwoty wyborcze, w porównaniu do parytetów *sensu stricto*, zapewniają niewątpliwie znacznie większą swobodę kształtowania listy wyborczej [Uziębło 2013: 354], gdyż komitet wyborczy, po spełnieniu wymogu kwotowego, może dowolnie rozdzielić pozostałe miejsca wyborcze między przedstawicieli obu płci (można sobie nawet wyobrazić sytuację, że wszystkie pozostałe miejsca na danej liście zostaną przyznane kobietom). Parytet zaś nie daje w tym zakresie żadnego pola manewru, z góry narzucając proporcję 50 : 50 między kobietami a mężczyznami. Negatywnie wpływa on zatem na proces selekcji kandydatów, utrudniając w istocie ich odpowiedni dobór (na dalszy plan bowiem muszą w takim zejść kompetencje kandydatów, ważniejsze staje się spełnienie ustawowego wymogu kwot). W tym miejscu należy przytoczyć zatem słuszną uwagę Moniki Michaliszyn, że wybór „politików prowadzony wedle parytetów, a nie kompetencji, wpłynie natomiast na obniżenie poziomu elity politycznej. Parytety i kwoty, dając przywileje z powodu płci, należą do tej samej, pozamerytorycznej kategorii awansu co nepotyzm, układy czy korupcja i jedynie utrwalają patologię” [Michaliszyn 2014: 7]. Autorka trafnie zwraca uwagę, że ustawowe wprowadzenie rozwiązań kwotowych prowadzić będzie do odejścia od demokracji przedstawicielskiej [Uziębło 2010a: 30–36] na rzecz demokracji parytetowej, ponieważ „partie polityczne przestaną być reprezentacją poglądów politycznych właściwych ich wyborcom, staną się natomiast reprezentantami grup społecznych o takich czy innych wyróżniających ich cechach” [Michaliszyn 2014: 10]. Nasuwa się zatem pytanie, czy obligatoryjne kwoty płci (nie mówiąc już o parytetach płci *sensu stricto*) w prawie wyborczym można w ogóle uznać za odpowiadające standardom demokratycznym?

Ocena stopnia ograniczenia czy też naruszenia zasady wolnych wyborów przez kwoty płci o charakterze obligatoryjnym zależy w niemałym stopniu od tego, czy mają one charakter wyborczy, czy wynikowy. Te ostatnie w istocie uniemożliwiają dokonanie swobodnego wyboru składu organu przedstawicielskiego. W gruncie rzeczy więc podważają przedstawicielski charakter danego organu. Kwoty wyborcze natomiast budzą mniej zastrzeżeń, chociaż i w tym przypadku zauważalne jest wyraźne ograniczenie zasady wolnych wyborów. W szczególności wątpliwości może w tym zakresie budzić w polskim porządku prawnym nazbyt ostra sankcja za niedochowanie wymogu kwoty wyborczej, Wydaje się, że wprowadzenie sankcji o łagodniejszym charakterze,

w mniejszym stopniu podważałoby albo ograniczałoby zasadę wolnych wyborów, zaś przyjęte obecnie przez ustawodawcę surowe rozwiązanie w tym zakresie jest niekonstytucyjne [Szymt 2010: 137]. W mojej ocenie jednak, nawet przyjęcie przez ustawodawcę łagodniejszej sankcji niż obecnie obowiązująca, nie rozwiązuje w pełni problemu naruszenia czy też ograniczenia przez kwoty płci zasady wolnych wyborów.

Bezsporny zdaje się pogląd, że konieczne jest zwiększenie liczby kobiet partycypujących w polityce. W rzeczywistości większość krytyków rozwiązań parytetowych i kwotowych, jak się wydaje, nie podważa sensu samej aktywizacji kobiet na niwie politycznej. Jednak aktualne pozostaje pytanie, czy właściwym sposobem jest tu interwencja prawna w postaci wprowadzenia obowiązku stosowania parytetów albo kwot płci, czy raczej należy wysiłki w tym zakresie skierować na edukację obywatelską społeczeństwa, w szczególności zachęcanie samych kobiet do aktywnego brania udziału w życiu politycznym oraz do głosowania na kobiece kandydatki w wyborach do organów przedstawicielskich. Ponadto, jak to już wyżej zostało wskazane, nic nie stoi na przeszkodzie, aby partie polityczne dobrowolnie stosowały na swoich listach rozwiązania kwotowe. Co więcej, istotnym kryterium przy kształtowaniu listy wyborczej, w mojej ocenie, powinny być przede wszystkim kompetencje kandydatów, a nie płeć. Nie można przy tym zgodzić się ze stanowiskiem Piotra Winczorka zarzucającego krytykom tzw. parytetu płci, że postępują podobnie jak sto lat temu przeciwnicy powszechnych praw wyborczych kobiet [Winczorek 2009]. Warto w tym miejscu przywołać trafny argument A. Szmyta, który stwierdza, że „problem udziału kobiet w składzie ciał przedstawicielskich jest społecznie bardzo ważny i istniejąca sytuacja faktyczna powinna skłaniać do szukania prób jego rozwiązania. Cel nie uświęca jednak środków, a propozycje drogi na skróty nie powinny być aprobowane. Waga i skomplikowanie prawne problemu w pełni wymagałyby stworzenia dla akcji »afirmacyjnej« najpierw podstaw konstytucyjnych. Alternatywą mogłaby być aktywizacja działań »proparytetowych« w ramach społeczeństwa obywatelskiego, dobrze rokująca przy silnym i trwałym oddziaływaniu na struktury polityczne» [Szymt 2012: 370]. Autor ten zauważa, że cel, jakim jest zwiększenie partycypacji politycznej kobiet, nie może być usprawiedliwieniem dla działań ustawodawcy ingerujących w wolność działania partii politycznych¹⁶.

¹⁶ Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że odmienny pogląd na gruncie hiszpańskiego prawa konstytucyjnego wyraził w tej sprawie hiszpański Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29.01.2008 r., uznając, że parytety nie są niedopuszczalną ingerencją w wolność wyborów, gdyż celem norm konstytucyjnych jest osiągnięcie rzeczywistej równości w dziedzinie partycypacji politycznej, w konsekwencji zatem parytety są zgodne z normami hiszpańskiej konstytucji, ponieważ służą realizacji tego właśnie celu, zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29.01.2008 r. w sprawie konstytucyjności wprowadzenia obowiązku zachowania parytetu płci

W przedstawionym stanowisku interesujące jest również zwrócenie uwagi na kwestię ewentualnej konstytucjonalizacji kwot wyborczych, a więc nadania im rangi konstytucyjnej, a tym samym podniesienia ich wartości i znaczenia. Poglądy przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego w tym zakresie są bardzo podzielone, na co wskazują wyniki *Ankiety konstytucyjnej* [Banaszak, Zbieranek 2011]. Wydaje się, że doświadczenia zebrane w toku obserwacji kwot wyborczych w działaniu z pewnością przyczynią się do dalszych dyskusji w tym zakresie, w tym również do postulatów co do zmiany przepisów obowiązującego prawa wyborczego.

Podsumowując powyższe rozważania, obligatoryjne mechanizmy parytetowe lub kwotowe budzą istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady wolnych wyborów. Należałoby zatem wysunąć postulat *de lege ferenda* usunięcia z polskiego systemu prawa wyborczego instytucji obowiązkowych, ustawowych kwot wyborczych. Można też przedstawić inne, mniej radykalne rozwiązanie, w postaci znacznego złagodzenia sankcji za ich naruszenie. Dobrowolne, wewnątrzpartyjne parytety i kwoty płci nie naruszają natomiast zasady wolnych wyborów, z uwagi na brak narzuconego na drodze prawnej obowiązku ich stosowania.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2012. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.
- Banaszak Bogusław, Zbieranek Jarosław (red.). 2011. *Ankieta konstytucyjna*. Warszawa.
- Bodnar Adam. 2014. *Podstawowe argumenty przemawiające za zgodnością z Konstytucją tzw. ustawy o parytetach*. <http://www.kozlowska-rajewicz.pl/> (dostęp 30.04.2014).
- Bodnar Adam, Śledzińska-Simon Anna. 2014. *Opinia w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów*. <http://www.kozlowska-rajewicz.pl/> (dostęp 30.04.2014).
- Brodecki Zdzisław. 2007. *Demokracja*. W Jerzy Zajadło (red.). *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Chmaj Marek. 2011. *Parytet płci w kodeksie wyborczym*. W Krzysztof Skotnicki (red.). *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa.
- Haumer Verena. 2011. „Problem parytetu płci na listach kandydatów do parlamentu Austrii”. *Przegląd Sejmowy* 1.
- Jagielski Mariusz. 2013. *Zasada wolności wyborów*. W Ryszard Mariusz Małajny (red.). *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa.

na listach wyborczych (sygn. STC 12/2008), „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 301–312. Krótkie omówienie tego wyroku, zob. Bodnar, Śledzińska-Simon [2014: 16]; Bodnar [2014: 3], a także Szewczyk [2011: 151].

- Kryszeń Grzegorz. *Kwoty i parytety wyborcze: równość czy nierówność wyborcza?* (w druku). Kryszeń Grzegorz. 2007. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok.
- Kulig Andrzej. 2014 *Wolność wyborów*. W Paweł Sarnecki (red.). *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa.
- Łukasz Danuta. 2011. „Analiza wyborczych systemów kwotowych w państwach Unii Europejskiej”. *Studia Biura Analiz Sejmowych* 2.
- Łukasz Danuta. 2010. „Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE”. *Analizy BAS* 6. Małajny Ryszard Mariusz (red.). 2013. *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Michaliszyn Monika. 2014. *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów (druk nr 2713)*. Biuro Analiz Sejmowych, <http://www.sejm.gov.pl/> (dostęp: 30.04.2014).
- Machnikowska Anna. 2010. *Demokratyczne państwo prawne*. W Andrzej Szymt (red.). *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Muszyński Mariusz. 2014. *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (druk nr 1146) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1151) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (wersja dostarczona przez BAS)*. Biuro Analiz Sejmowych. <http://www.sejm.gov.pl/> (dostęp 30.04. 2014).
- Opaliński Bartłomiej. 2012. „Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2.
- Osiatyński Wiktor. 2014. *Opinia w sprawie dopuszczalności parytetów na listach wyborczych*. <http://www.kozłowska-rajewicz.pl/> (dostęp 30.04.2014).
- Pótorak Magdalena. 2015. *Kobiety – kwoty – polityka. Gwarancje równości płci w Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2011. „Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy”. *Przegląd Sejmowy* 4.
- Sarnecki Paweł (red.). 2014. *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa.
- Skotnicki Krzysztof. 2015. *Opinia prawna na temat dwóch projektów ustaw o zmianie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm.): Poselskiego, zawartego w druku nr 1151; Senackiego, zawartego w druku nr 1350*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://www.sejm.gov.pl/> (dostęp 06.08.2015).
- Skotnicki Krzysztof (red.). 2011. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa.
- Skotnicki Krzysztof. 2010. „Opinia w sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych”. *Przegląd Sejmowy* 3.
- Sokala Andrzej. 2013a. *Równość wyborów zasada*. W Bartłomiej Michalak, Andrzej Sokala, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Sokala Andrzej. 2013b. *Wolnych wyborów zasada*. W Bartłomiej Michalak, Andrzej Sokala, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Sondel Janusz. 2001. *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*. Kraków.
- Stelmach Andrzej. 2013. „Mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w wyborach”. *Środkoeuropejskie Studia Polityczne* 4.

- Szewczyk Michał 2011. „Parytet płci w ujęciu prawnoporównawczym”. *Studia Iuridica Toruniensia* IX.
- Szmyt Andrzej. 2012. *Parytet lub kwota płci w prawie wyborczym – czy tylko kwestia równości?* W Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska (red.). *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*. Wrocław.
- Szmyt Andrzej. 2010. „Opinia w sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych”. *Przegląd Sejmowy* 3.
- Szmyt Andrzej (red.). 2010. *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Urbaniak Krzysztof. 2011. „Parytety i kwoty wyborcze a Konstytucja RP”. *Przegląd Politolologiczny* 2.
- Uziębło Piotr 2013. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa.
- Uziębło Piotr 2010a, *Demokracja przedstawicielska*. W Andrzej Szmyt (red.). *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Uziębło Piotr. 2010b, *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych – za i przeciw*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- Uziębło Piotr 2010c, *Pluralizm polityczny – partie polityczne*. W Andrzej Szmyt (red.). *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Uziębło Piotr 2010d, *Wyborcze prawo*. W Andrzej Szmyt (red.). *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Uziębło Piotr. 2010e, *Wybory równe*. W Andrzej Szmyt (red.). *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Wawrowski Łukasz. 2007. *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*. Toruń.
- Winczorek Piotr. 2009 *Nie taki parytet straszny*. <http://info.rp.pl/> (dostęp 28.07.2009).
- Zajadło Jerzy (red.). 2007. *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa.
- Żukowski Arkadiusz. 2011. *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*. Toruń.
- Żukowski Arkadiusz. 2004. *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*. Warszawa.

ŹRÓDŁA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zmian.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zmian.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie konstytucyjności wprowadzenia obowiązku zachowania parytetu płci na listach wyborczych (sygn. STC 12/2008). *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 5.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 roku, K 7/09, OTK ZU nr 7A/09, poz. 113.

<http://info.rp.pl/>

<http://www.ipu.org/>

<http://www.kozlowska-rajewicz.pl/>

<http://rownosc.ngo.pl/>

<http://www.sejm.gov.pl/>

Streszczenie

W artykule została przeprowadzona analiza parytetów i kwot płci w świetle zasady wolnych wyborów. W tym celu autor odwołuje się głównie do doktryny prawa konstytucyjnego. Konkluzją analizy jest, że obligatoryjne parytety i kwoty płci są sprzeczne z zasadą wolnych wyborów. W związku z tym autor zaleca usunięcie obowiązkowych kwot wyborczych z polskiego prawa wyborczego. Można też przedstawić inne, mniej radykalne rozwiązanie, w postaci złagodzenia sankcji za ich naruszenie. Dobrowolne, wewnątrzpartyjne parytety i kwoty płci nie naruszają natomiast zasady wolnych wyborów, z uwagi na brak narzuconego na drodze prawnej obowiązku ich stosowania.

Słowa kluczowe: partycypacja polityczna, parytety płci, kwoty płci, zasada wolnych wyborów, prawo konstytucyjne, prawo wyborcze.

GENDER PARITIES AND QUOTAS IN RELATION TO THE PRINCIPLE OF FREE ELECTIONS (summary)

In this article are analysed the gender parities and quotas in relation to the principle of free elections. For this purpose, the author refers mainly to the doctrine of constitutional law. The analysis leads to conclusion that the compulsory gender parities and quotas are at variance with the principle of free elections. In this light, author recommends to remove the compulsory electoral quotas from the Polish electoral law. It is also possible to present the other, less radical solution, in the form of tempering the sanction for their infringement. The voluntary gender parities and quotas, by contrast, do not violate this principle, due to the lack of duty imposed by legal means to apply them.

Keywords: political participation, gender parities, gender quotas, principle of free elections, constitutional law, electoral law.

Tomasz Gąsior*

OBRAZ KAMPANII WYBORCZEJ W WYBORACH PREZYDENTA RP W LATACH 1990–2015 NA PODSTAWIE WYDATKÓW WYKAZYWANYCH W SPRAWOZDANIACH FINANSOWYCH PODMIOTÓW ZGŁASZAJĄCYCH KANDYDATÓW W TYCH WYBORACH

SŁOWO WSTĘPNE

Nie trzeba być ani znawcą tematów związanych wyborami, ani szczególnie wnikliwym obserwatorem życia politycznego by stwierdzić, że o wyniku wyborów w dużej mierze przesądzają działania podejmowane przez kandydatów startujących w tych wyborach oraz przez podmioty prowadzące na ich rzecz działania promocyjne w okresie poprzedzającym wybory. Osoby interesujące się procesami wyborczymi, czy zajmujące się ich badaniem, potwierdzając te spostrzeżenia, stwierdziłyby prawdopodobnie, że na wynik wyborów stanowiących skomplikowany, uregulowany przepisami prawa proces, istotny wpływ odgrywa wiele, najczęściej skoordynowanych, działań o różnym charakterze, prowadzonych w różnych formach w czasie kampanii wyborczej, do których w szczególności zaliczyć należy działania agitacyjne. To te działania polegają bowiem na publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu.

Zasadność tych spostrzeżeń potwierdzają chociażby wyniki ostatnich wyborów prezydenckich w Polsce, w których kandydat mało rozpoznawalny, nieznanymi szerszemu gronu wyborców jeszcze na kilka miesięcy przed wyborami, dzięki dobrze przygotowanej i sprawnie przeprowadzonej kampanii wyborczej odniósł w tych wyborach zwycięstwo. Skuteczna kampania wyborcza, nakierowana na odpowiednie nastroje społeczne, przesądziła także o wyniku wyborów

* Dr, główny specjalista w Zespole Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego, międzynarodowy ekspert OSCE/ODIHR, wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, tomasz.gasior@op.pl.

prezydenckich w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku kampanii przed referendum dotyczącym *Brexitu* w Anglii. Tu również sukces osiągnięty przez zwolenników opuszczenia przez to państwo Unii Europejskiej przypisuje się nie tyle świadomej decyzji osób biorących udział w referendum, co właśnie efektywnej kampanii referendalnej, dopasowanej do bieżących obaw Brytyjczyków¹.

Niewątpliwie więc kampania wyborcza/referendalna, podejmowane w jej trakcie działania i stosowane techniki są nie tylko ważnym elementem kształtującym polityczną, a przez to także prawną rzeczywistość, ale również interesującym przedmiotem badań i analiz w wielu dziedzinach nauki.

Powszechnie uznaje się, że sposoby i formy prowadzenia kampanii są różnorodne, że podmioty ją przygotowujące stosują najróżniejsze techniki agitacji opracowywane przez wyspecjalizowane agencje marketingowe, czy specjalistów z tej dziedziny, że na przestrzeni lat zmieniają się formy prowadzenia agitacji wyborczej, że następuje dynamiczny rozwój metod i środków jej prowadzenia. Czy jednak na pewno tezy te znajdują swoje uzasadnienie? Czy może sytuacja wygląda po prostu tak, że wraz z upływem czasu, wraz ze zmieniającą się otaczającą nas rzeczywistością, zdecydowanie zmieniała się i zmienia jakość materiałów wykorzystywanych w kampaniach wyborczych, co wynika po prostu z postępu cywilizacyjnego, z rozwoju mediów cyfrowych, z rewolucji w zakresie obrazu i dźwięku, z możliwości stosowania do ich wytworzenia nowoczesnych technik drukarskich, laserowych, multimedialnych itp. [Lemańska 2017: B2-B3], że znacznie zwiększyła się świadomość możliwości manipulowania wyborcami i wpływania na ich świadomość, a przez to na dokonywane przez nich wybory, natomiast same metody i sposoby prowadzenia kampanii wyborczej nie uległy w gruncie rzeczy aż tak radykalnej zmianie.

Oczywiście udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane wątpliwości wymagałoby przeprowadzenia szeregu analiz socjologicznych, finansowych, marketingowych czy medialnych. Ja postaram się jednak odnieść do nich, biorąc pod uwagę przede wszystkim dane wynikające ze sprawozdań finansowych podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie kampanii w wyborach prezydenckich w Polsce od 1990 roku. Wybory prezydenckie wydają się dobrym przykładem z kilku powodów.

Po pierwsze, cieszą się najwyższym udziałem obywateli spośród wszystkich wyborów powszechnych przeprowadzanych w Polsce. W wyborach prezydenta RP w 1990 roku frekwencja w pierwszym głosowaniu wyniosła 60,6%, a w głosowaniu ponownym 53,4%. W wyborach głowy państwa w 1995 roku była ona jeszcze wyższa. W pierwszej ich turze udział wzięło 64,70% uprawnionych do głosowania, a w drugiej 68,23%. W 2000 roku, po raz pierwszy

¹ Zob. np. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/the-observer-miliarder-ktory-wspieral-trump-a-odegral-kluczowa-role-w-brexicie/t0jxx5h> (dostęp 26.02.2017).

w historii bezpośrednich wyborów prezydenckich w Polsce – i jak na razie jedyny – odbyło się tylko jedno głosowanie, w którym uczestniczyło 61,12% uprawnionych wyborców. W pierwszym głosowaniu w wyborach prezydenckich w 2005 roku udział wzięło 49,74% uprawnionych wyborców, w drugiej turze 50,99%. W pierwszej turze głosowania w wyborach prezydenckich w 2010 roku frekwencja wyniosła 54,94%, a w ponownym 55,31%. I wreszcie w ostatnich wyborach prezydenta, przeprowadzonych w 2015 roku, kształtowała się ona odpowiednio na poziomie 48,96% i 55,34%.

Dla porównania, w wyborach samorządowych w 2010 roku w pierwszym głosowaniu frekwencja wyborcza wyniosła 47,32%, a w głosowaniu ponownym 35,31%; w wyborach parlamentarnych w 2011 roku 48,92%; w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku 23,83%; w pierwszym głosowaniu w wyborach samorządowych w 2014 roku 47,40%, a w głosowaniu ponownym 39,97% i wreszcie w wyborach parlamentarnych w 2015 roku 50,92% [Gąsior 2016: 26].

Po drugie, wybory prezydenckie odbierane są jako swego rodzaju „pojedynek” konkretnych, identyfikowalnych, pojedynczych osób, a nie tylko partii politycznych czy organizacji uczestniczących w wyborach. W związku z tym wyborcy mają poczucie, że ich głos przekłada się na poparcie właśnie dla tej jednej, wybranej przez nich osoby (kandydata), nie zaś na poparcie dla listy partyjnej, z której – chociażby w wyborach do sejmu, do Parlamentu Europejskiego czy do sejmików województw – mandaty zdobywają często ci kandydaci, których oni (wyborcy) nie wskazywali w akcie wyborczym [tamże].

Po trzecie, w wyborach prezydenta udział biorą tego samego rodzaju podmioty, tj. wszystkie tworzone przez obywateli. Każdy z nich ma prawo do zgłoszenia wyłącznie jednego kandydata i wyłącznie na jego rzecz prowadzi kampanię wyborczą. Do wszystkich tych podmiotów odnoszą się zatem te same prawa i obowiązki, także w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na cele związane z wyborami (wszystkie mają prawo pozyskiwać środki z tych samych źródeł, obowiązują je te same limity wydatków).

Po czwarte wreszcie, wszystkie uprawnione podmioty swoją kampanię prowadzić mogą na tym samym obszarze i w odniesieniu do tej samej liczby wyborców.

Poza tym, prezydenckie kampanie wyborcze należą do długich, a nawet do bardzo długich. Dla przykładu, kampania wyborcza przed wyborami prezydenta w 2000 roku trwała 16 tygodni; w 2005 roku – 19 tygodni, a w 2015 roku – ponad 13 tygodni [Rakowska-Trela 2015: 100, 104]. Komitety wyborcze dysponują zatem wystarczającym czasem, moim zdaniem wręcz zbyt długim, w którym mogą zaplanować i podejmować najróżniejsze, oczywiście dopuszczalne prawem, działania mające na celu przekonanie elektoratu do siebie, a przede wszystkim do swojego kandydata. W tym czasie mają także szansę na dokonywanie korekt w koncepcji prowadzonej kampanii wyborczej oraz niezbędnych zmian narzędzi w niej wykorzystywanych, w zależności od obserwowanych na bieżąco efektów prowadzonych przez nie działań. Wydaje się

zatem, że kampania prezydencka tworzy szeroki obraz działań, jakie mogą być podejmowane w celu wypromowania kandydata, zbudowania jego politycznej pozycji i w efekcie wygrania wyborów.

Mam jednocześnie świadomość mogących pojawiać się wątpliwości co do tego, czy dane liczbowe wykazane w sprawozdaniach finansowych przez podmioty odpowiedzialne za zgłaszanie kandydatów w tych wyborach i prowadzenie na ich rzecz kampanii wyborczej, w tym za jej finansowanie, odpowiadają rzeczywistości. Czy nie są one zaniżone, zafałszowane, a w związku z tym trudne może być konstruowanie na ich podstawie konkretnych, obiektywnych wniosków. Wydaje się jednak, że przyjęcie takiej perspektywy czyniłoby bezprzedmiotowymi wszystkie analizy i badania w zakresie finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych, dokonywane na podstawie składanych przez te podmioty sprawozdań finansowych. Jednocześnie poddawałoby w wątpliwość sens istnienia regulacji prawnych w tym zakresie, jak i całego systemu kontrolnego, sprawowanego zarówno przez administrację wyborczą, jak i organy ścigania, organizacje pozarządowe czy przez sądy. Nakazywałoby wątpić w sens zastosowanych wielu sankcji karnych i finansowych związanych nieprawidłowym finansowaniem kampanii wyborczych. Takie stanowisko zasadnym czyniłoby stwierdzenie, że złożone na przestrzeni ponad 25 lat sprawozdania finansowe są tylko niewiele znaczącymi tabelami, które nie mają wiele wspólnego z finansowym obrazem kampanii wyborczych w Polsce.

Mając zatem świadomość, że mogą zdarzać się przypadki – czasami być może znacznych – odstępstw od rzeczywistości danych wykazywanych w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych czy partii politycznych, przyjmuję jednak, że na podstawie sprawozdań finansowych tych podmiotów składanych na przestrzeni lat, da się wyciągnąć pewne – oczywiście ogólne – wnioski, ustalić pewne trendy, poprzeć bądź zaprzeczyć określonym tezom. Swoje stanowisko w tej sprawie postaram się dodatkowo uargumentować przy omawianiu konkretnych sytuacji analizowanych w tym tekście.

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE KAMPANII I AGITACJI WYBORCZEJ ORAZ PODMIOTÓW UPRAWNIONYCH DO ICH PROWADZENIA

Analizując zagadnienia dotyczące kampanii wyborczej nie sposób nie odnieść się do tego czym jest ta kampania, jakie są relacje między kampanią a agitacją wyborczą, czy wreszcie, jakie podmioty mogą ją prowadzić.

Legalne, powszechne, równe, bezpośrednie, wolne, uczciwe, pluralistyczne, przeprowadzone z zachowaniem zasady tajności głosowania wybory są jednym z najważniejszych elementów, bez którego nie sposób wyobrazić sobie funk-

cjonowania demokratycznego państwa prawnego². Jak stwierdza Krzysztof Skotnicki, stanowią one podstawowy instrument sprawowania władzy przez zbiorowego suwerena [Skotnicki 2007: 11].

Wyborcy, by mogli zdecydować o tym, co jest dla nich najkorzystniejsze, by mieli szansę świadomego wpływania i kontrolowania rządzących, muszą mieć jednak odpowiednią wiedzę [Gąsior 2015: 16]. Powinni mieć więc zapewniony szeroki dostęp do informacji na temat osób, partii politycznych, organizacji czy komitetów biorących udział w wyborach, który ułatwi im podjęcie decyzji wyborczej, a przez to umożliwi pośrednie wpływanie na decyzje wydawane przez organy władzy³. Dla uczciwości wyborów niezbędne jest, by informacje te były zgodne z prawdą, dostęp do nich był równy dla wszystkich zainteresowanych, a także by jednakowe były warunki i prawa do ich prezentowania i wyrażania, tj. aby każdy podmiot zgłaszający kandydatów w wyborach mógł swobodnie prowadzić kampanię wyborczą oraz miał równe szanse dotarcia z informacjami do społeczeństwa [Gąsior 2015: 17]. Tylko wówczas można uznać, że w tym specyficznym przedwyborczym okresie realizowana jest konstytucyjna wolność, stanowiąca fundament demokratycznego państwa prawnego, tj. wolność słowa⁴.

KAMPANIA WYBORCZA

Kampania wyborcza uznawana jest za etap procesu wyborczego, wywierający znaczny, a często rozstrzygający wpływ na ostateczne wyniki wyborów [Kryszewski 2007: 30; Haman 2003: 71]. Określa się ją jako główną arenę w rywalizacyjnych działaniach podmiotów politycznych, pragnących uzyskać społeczną legitymację do rządzenia [Godlewski, Miętkiewicz: 2006: 71], jako okres wyczerpanej pracy politycznej, jako zorganizowaną akcję w polityce i w propagandzie [Rakowska-Trela 2015: 21]. Brak legalnej definicji

² Winczorek [2006: 113]; Buczkowski [1998: 156]; Łączkowski [2009: 51]; Ferejohn Pasquino [2010: 235]; także: art. 96 i 97 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.; art. 192, 255, 328, 369 *Kodeksu wyborczego; Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji w październiku 2002; art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1995 r., nr 36 poz. 175 ze zm. wprowadzonymi przez Protokół nr 11, Dz. U. z 1998 r., nr 147 poz. 962.

³ Garlicki [1997:]; zob. także: wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

⁴ W „wolności słowa”, wynikającej z art. 54 Konstytucji RP, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „wyrażone zostały trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki, tj.: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji”; zob. wyrok z 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03.

kampanii wyborczej przyczynia się do podejmowania przez przedstawicieli doktryny prób jej poszukiwania czy sformułowania. I tak np. Marlena Borowicz, po dokonaniu szerokiej analizy zagadnień związanych z kampanią wyborczą, wskazuje na cztery główne sposoby ujmowania kampanii, tj. prawno-organizacyjny, komunikacyjny, marketingowy i celowościowy⁵. Jej zdaniem podstawowym założeniem kampanii wyborczej jest osiągnięcie możliwie najlepszego wyniku wyborczego przez danego kandydata, lub danych kandydatów, poprzez efektywne skoordynowane działania prowadzone przez podmioty zgłaszające tych kandydatów. Ponadto przywoływana autorka stwierdza, że kampanię można, a być może nawet należałoby, postrzegać także w kontekście obywatelskim, akcentującym rolę jaką odgrywają w niej wyborcy, dla których jest to czas aktywności politycznej, pozyskania informacji na temat kandydatów, konfrontowania tych informacji ze sobą i kształtowania poglądów. Obywatele mają także szansę wyartykułowania i podkreślenia swoich potrzeb wobec kandydatów startujących w wyborach [Borowicz 2010: 139]. Co więcej, o kampanii wyborczej często mówi się również ironicznie właśnie jako o jedynym momencie, kiedy politycy zauważają obywateli i zabiegają o ich głosy [tamże: 133].

Szczegółowej i bardzo rozbudowanej analizy problematyki kampanii wyborczej dokonała w ostatnim czasie A. Rakowska-Trela w książce *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*. Z punktu widzenia nauk politycznych kampanię wyborczą definiuje ona jako charakterystyczną dla demokratycznych, wolnych wyborów zorganizowaną aktywność uczestników rynku politycznego podejmowaną w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, mającą na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, czyli najczęściej wybrania kandydata na określone stanowisko lub do określonego organu przedstawicielskiego, wykorzystującą instrumenty marketingu politycznego i różne metody komunikowania z wyborcami, która wyborcom daje szansę na uzyskanie informacji o partiach, kandydatach i ich programach, a także na artykułowanie swoich potrzeb. Podkreśla, że na etapie kampanii wyborczej realizowany jest szereg funkcji przypisywanych wyborom, jak funkcja mobilizacji wyborców, podnoszenia świadomości politycznej obywateli, identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, reprezentacji poglądów i interesów głoszących, funkcja programowa, integracyjna, dyferencjacji poglądów wyborców, związania instytucji politycznych z preferencjami ogółu wyborców, kontrolna oraz legitymizacji władzy [Rakowska-Trela 2015: 28–29, 34–35].

⁵ Pisali o tym m.in. Borowicz [2010:136–137]; Antoszewski [2004: 152]; Muszyński [2001: 72]; zob. także: Godlewski, Miętkiewicz [2006: 71].

Moim zdaniem, kampanię wyborczą określić można jako zorganizowany zespół działań i prac określonych, co do formy, miejsca i czasu trwania⁶, rozpoczynający się z dniem formalnego ogłoszenia decyzji właściwego organu o zarządzeniu wyborów, a kończący się 24 godziny przed dniem głosowania, w którego trakcie podejmowanych jest wiele wzajemnie powiązanych działań faktycznych i prawnych, a także socjotechnicznych, kierowanych do różnych segmentów elektoratu. Zasadniczą częścią kampanii jest agitacja wyborcza, która ma na celu umożliwienie wyborcom ukształtowania swojej opinii oraz nakłonienie lub zachęcenie ich do głosowania w określony sposób, lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Cel ten jest realizowany przez wszelkie dopuszczalne prawem różnorodne środki i czynności o charakterze informacyjnym, perswazyjnym, marketingowym i mobilizującym, prowadzone poza miejscami wyłączonymi przez przepisy prawa. Wszystkie te działania agitacyjne zmierzają do osiągnięcia najważniejszego celu kampanii, tj. do uzyskania jak najlepszego wyniku wyborczego⁷.

Chociaż i od tej reguły bywają wyjątki. Warto przypomnieć kandydaturę na prezydenta RP z 1995 roku chociażby Kazimierza Wojciecha Piotrowicza, który jak sam twierdził, swoją kampanię wyborczą wykorzystał głównie w celu reklamy sprzedawanych przez siebie wkładek do butów [Maćkowiak 2004: 82–87].

Podstawową przesłanką kampanii jest zagwarantowanie nieskrępowanej działalności agitacyjnej i możliwości dotarcia konkurujących ze sobą komitetów ze swoim przekazem do wszystkich potencjalnych wyborców, którzy na jego podstawie mogą dokonać właściwego wyboru, służącego dobru publicznemu [Gapski 2010: 174].

PODMIOTY UPRAWNIONE DO ZGŁASZANIA KANDYDATÓW W WYBORACH I PROWADZENIA KAMPANII WYBORCZEJ NA ICH RZECZ

Podmiotami, którym przysługuje prawo do pozyskiwania informacji – w tym przypadku informacji dotyczących kandydatów w wyborach, komitetów wyborczych, partii i organizacji czy osób je tworzących, informacji na temat ich poglądów czy programów – w czasie kampanii wyborczej są przede wszystkim wyborcy. Natomiast podmiotami, które mają prawo do rozpowszechniania tych informacji są przede wszystkim komitety wyborcze. To one, jako jedyne, posiadają uprawnienia do zgłaszania kandydatów w wyborach i prowadzenia na rzecz tych kandydatów agitacji wyborczej.

⁶ Postanowienie SN z 12 października 2011 r., sygn. akt III SW 9/11.

⁷ Zob. Gąsior [2015: 23 i n.]; Rymarz [2010: 234]; także: Bidziński [2008: 91]; Gebethner [2001: 120]; Kryszewski [2007: 29]; Gąsior [2010: 21].

Instytucja komitetu wyborczego jest osobliwym, *stricte* polskim tworem, wyjątkowym na tle ustawodawstw innych państw [Gąsior 2015: 174], funkcjonującym w polskim prawie wyborczym od ponad 25 lat. Już chociażby czas funkcjonowania komitetów wyborczych może świadczyć o tym, że dobrze sprawdzają się w przeprowadzanych w Polsce wyborach, a ich pozycja, jak stwierdza Agnieszka Gajda, wydaje się być niezagrożona [Gajda 2004: 45].

Należy jednak zaznaczyć, że w wyborach prezydenckich w Polsce komitety wyborcze pojawiły się dopiero na mocy przepisów *Ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw* z dnia 28 kwietnia 2000 roku⁸. Do tego czasu, tj. zarówno w wyborach prezydenckich w 1990 roku, jak i w 1995 roku, zgodnie z art. 40 *Ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* z 27 września 1990 roku, prawo zgłaszania kandydatów na prezydenta RP przysługiwało organizacjom politycznym i społecznym oraz wyborcom, a zgłoszenie kandydata musiało być poparte osobistymi podpisami co najmniej 100 tys. wyborców. Podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich były jednocześnie właściwe do pokrywania kosztów kampanii wyborczej zgłoszonych przez siebie kandydatów⁹.

Wprowadzenie instytucji komitetu wyborczego pozwoliło na ujednoczenie zasad rywalizacji wyborczej, narzucając wszystkim podmiotom, mającym zamiar zgłaszania kandydatów w wyborach, taką samą organizacyjną formę działania, ale jest także swego rodzaju gwarantem powszechności wyborów. Pozwala bowiem na szerokie włączanie się w proces wyborczy różnych grup i środowisk [Szymanek 2011: 83]. Przyczynia się również do realizacji zasady równości wobec prawa podmiotów uczestniczących w wyborach. Do działalności wszystkich rodzajów komitetów wyborczych odnoszą się podobne ograniczenia w zakresie sposobów działania, form, miejsc i czasu prowadzenia kampanii wyborczej, gromadzenia i wydatkowania środków, a także w zakresie jawności, sprawozdawczości i kontroli [Gąsior 2015: 70]. Marek Chmaj twierdzi wręcz, że ustawodawca przyznał komitetowi wyborczemu szczególną rolę w procesie wyborczym [Chmaj 2011: 89].

Komitety wyborcze muszą zostać notyfikowane przez właściwe organy wyborcze, tj. w zależności od rodzaju wyborów, rodzaju i zasięgu terytorialnego komitetu wyborczego – przez Państwową Komisję Wyborczą lub przez komisarza wyborczego. Przepisy kodeksu wyborczego¹⁰ przewidują następujące typy komitetów wyborczych:

⁸ Zob. art. 1 pkt 38 ustawy, Dz. U. nr 43, poz. 488.

⁹ Zob. art. 84 ust. 2 *Ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* z 27.09.1990 r., Dz. U. nr 67, poz. 398.

¹⁰ Ustawa z dnia 5.01. 2011 r. *Kodeks wyborczy*, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 15.

- komitet wyborczy partii politycznej,
- koalicyjny komitet wyborczy partii politycznych,
- komitet wyborczy stowarzyszenia i organizacji społecznej,
- komitet wyborczy wyborców (art. 84 § 2, 3, 4 kodeksu wyborczego).

Komitety wyborcze nie mają charakteru trwałego. Bywają wręcz określane jako „epizodyczne byty prawne” [Czakowska, Rażny 2011: 79]. Zazwyczaj istnieją około jednego roku, zaś maksymalnie przez około 18 miesięcy.

Przez doktrynę komitet wyborczy określany jest jako niemająca cech podmiotu trwałego, niezarobkowa, temporalna forma organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, występująca pod określoną nazwą, powołana w określonym trybie, poprzez którą partie polityczne, ich koalicje, wyborcy oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne mogą uczestniczyć w procesie wyborczym, właściwa przede wszystkim do zgłaszania kandydatów i prowadzenia na ich rzecz kampanii wyborczej, kończąca swój byt z dniem rozwiązania z mocy prawa.

Moim zdaniem, komitet wyborczy można określić także jako krótkotrwały, dobrowolny, ukonstytuowany na mocy obowiązującego prawa, związek obywateli połączonych chęcią współdziałania i rozwijania aktywności w dziedzinie życia społecznego, ale przede wszystkim politycznego, który samodzielnie określa swoje cele, programy działania oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, zamierzający zgłaszać kandydatów w wyborach i kończący swój byt z mocy prawa [Gąsior 2015: 78].

Działania prowadzone przez komitety wyborcze w czasie kampanii wyborczej, a wcześniej przez podmioty zmierzające do ich utworzenia, mają różny charakter. Marta Czakowska i Paweł Rażny dzielą je na czynności związane z utworzeniem komitetu wyborczego oraz pozostałe czynności wyborcze [Czakowska, Rażny 2011: 82]. Możliwe wydaje się dokonanie także nieco bardziej szczegółowego rozróżnienia tych działań. Wyróżniam trzy ich kategorie.

Do pierwszej zaliczam działania zmierzające do utworzenia i zarejestrowania komitetu wyborczego. Części z nich można przypisać charakter nieformalny, jak chociażby podjęcie decyzji co do samego charakteru komitetu (czy będzie to komitet wyborczy wyborców, komitet koalicyjny, partyjny, czy też w wyborach samorządowych utworzony przez organizację), co do jego składu osobowego, nazwy, siedziby, logo, programu czy zakładanego zasięgu działania. Te czynności mogą i często są podejmowane jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Oczywiście nie ma przeszkód by były one wykonywane po rozpoczęciu kampanii wyborczej, ale zazwyczaj osoby zamierzające utworzyć komitet wyborczy tego rodzaju ustaleń dokonują znacznie wcześniej, by tuż po rozpoczęciu kampanii wyborczej przystąpić do określonych w kodeksie wyborczym działań, mających na celu zarejestrowanie komitetu wyborczego i podjęcie czynności umożliwiających jego funkcjonowanie oraz prowadzenie agitacji wyborczej. Do tej samej kategorii zaliczam czynności takie

jak: powołanie pełnomocnika wyborczego i finansowego komitetu; przygotowanie umowy koalicyjnej – w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, a w przypadku komitetu wyborczego wyborców – zebranie odpowiedniej liczby podpisów obywateli mających prawo wybierania w danych wyborach; przygotowanie niezbędnych dokumentów zgłoszeniowych oraz zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej lub komisarza wyborczego (w przypadku większości komitetów uczestniczących w wyborach samorządowych); ewentualne usunięcie wad zawiadomienia o utworzeniu komitetu i o zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów, czy wreszcie wniesienie skargi na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia.

Do drugiej kategorii działań, które można nazwać organizacyjno-technicznymi, zaliczam działania podejmowane przez już zarejestrowany komitet, tj. te, które mają na celu umożliwienie jego bieżącego funkcjonowania, w tym oczywiście umożliwiające prowadzenie agitacji wyborczej. Można wśród nich wymienić chociażby wynajęcie i przygotowanie siedziby komitetu wyborczego lub także siedzib jego terenowych biur; zatrudnienie lub zorganizowanie osób do prowadzenia prac na rzecz komitetu; wynajęcie samochodów; zorganizowanie telefonów, komputerów i innego niezbędnego sprzętu biurowego; wybór firm świadczących usługi na rzecz komitetu, w tym chociażby usługi polegające na utworzeniu strony internetowej komitetu (jeśli komitet nie jest w stanie zrobić tego własnymi siłami lub poziom zaawansowania tej strony na to nie pozwala); na przygotowaniu strategii kampanii wyborczej; na przygotowaniu koncepcji materiałów agitacyjnych oraz na wytworzeniu tych materiałów, na uprzątnięciu materiałów agitacyjnych po zakończonej kampanii wyborczej, oczywiście jeśli zakres prowadzonej kampanii tego wymaga; zawiadomienie Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu strony komitetu i o jej adresie; wydawanie pisemnych zgód przez pełnomocnika wyborczego komitetu na prowadzenie agitacji wyborczej w imieniu komitetu, czy wreszcie uprzątnięcie lokali komitetu wyborczego po wyborach.

W tej kategorii działań możliwe wydaje się wyodrębnienie pewnej podkategorii. Zaliczyć do niej można wszelkie czynności związane z gospodarką finansową komitetu wyborczego. A zatem: utworzenie rachunku bankowego komitetu wyborczego; prowadzenie rachunkowości komitetu; sprawowanie bieżącej kontroli w zakresie prawidłowości pozyskiwanych i wydatkowanych środków; dokonywanie bieżących zwrotów środków pozyskanych w sposób nieprawidłowy; akceptowanie dokonywanych przez komitet wydatków; prowadzenie bieżącego rejestru wpłat na rzecz komitetu; rejestru kredytów; wydawanie pisemnych upoważnień przez pełnomocnika finansowego komitetu na zaciąganie zobowiązań finansowych w imieniu komitetu; przygotowanie sprawozdania finansowego komitetu wraz z wymaganymi załącznikami; w przypadkach gdy sprawozdanie komitetu poddawane jest badaniu przez biegłych rewidentów

współpraca z nimi w zakresie badania oraz złożenie sprawozdania finansowego wraz z wymaganymi dokumentami właściwemu organowi wyborczemu; ewentualne działania związane z postępowaniem odwoławczym w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu.

Obie wskazane wyżej kategorie działań mają na celu przede wszystkim przygotowanie i umożliwienie prowadzenia przez komitet agitacji wyborczej. I właśnie czynności związane z agitacją wyborczą stanowią trzecią wyodrębnianą przeze mnie kategorię działań komitetów wyborczych.

AGITACJA WYBORCZA

Agitacja wyborcza, inaczej niż kampania wyborcza, została zdefiniowana w kodeksie wyborczym. Jest nią publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, które może być prowadzone na zasadach, w formach i w miejscach określonych w przepisach kodeksu wyborczego, od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do czasu rozpoczęcia ciszy wyborczej¹¹. A. Rakowska-Trela agitację wyborczą określa po prostu jako zjednywanie zwolenników dla kandydata lub ugrupowania rywalizującego w wyborach, a także dla ich programu [Rakowska-Trela 2015: 177 i n.]. Z użytego w definicji agitacji wyborczej sformułowania „publiczne” – czyli takie, które może odnaleźć i zobaczyć każdy, ogólnodostępne, nieograniczone co do miejsca i kręgu odbiorców – wynika, że wszelkie działania, nawet jeśli mają charakter typowej agitacji wyborczej, ale nie są działaniami publicznymi, nie mogą być uznane za agitację wyborczą. Kwestia ta szczególnie wątpliwości rodzi w odniesieniu do agitacji prowadzonej w Internecie.

W kodeksie wyborczym wymienione zostały działania jakie mogą być podejmowane w ramach agitacji wyborczej. Należą do nich: zbieranie podpisów popierających zgłaszanie kandydatów, zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozpowszechnianie materiałów wyborczych, organizowanie loterii fantowych, gier losowych i konkursów o ile nagrodami w nich nie są pieniądze lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych i promocyjnych¹². Ferdynand Rymarz, jako jedną z form prowadzenia agitacji wyborczej wskazał także sondaże [Rymarz 2017], będące rodzajem badania opinii publicznej, którego celem jest poznanie określonych preferencji, opinii, poglądów wybranej grupy badawczej. Moim zdaniem, jako metodę

¹¹ Art. 105 i 107 kodeksu wyborczego.

¹² Zob. art. 106 § 1, art. 107 § 1, art. 108 § 4 kodeksu wyborczego.

prowadzenia agitacji wyborczej można rozważać jednak wyłącznie sondaże przedwyborcze i tylko te zamawiane, publicznie prezentowane i finansowane przez podmioty mające prawo do prowadzenia kampanii wyborczej na rzecz zgłaszanych kandydatów. Co więcej, by sondaże mogły zostać potraktowane jako element agitacji wyborczej muszą być skonstruowane tak, aby publikacja ich wyników przynajmniej zachęcała wyborców do poparcia kandydatów zgłaszanych przez komitet je zamawiający [Rakowska-Trela 2015: 303]. Rodzi się jednak pytanie, czy tego rodzaju zamawiane sondaże są jeszcze sondażami w ogólnym rozumieniu. A zatem, czy zostały przygotowane i przeprowadzone w sposób obiektywny, niezależny od woli zamawiającego, czy badaniu poddana została reprezentatywna grupa respondentów, czy wreszcie zadawane w nich pytania nie sugerowały odpowiedzi. Czy zatem odzwierciedlają one faktyczny obraz badanego zjawiska? A może tego rodzaju „sondaże” mają na celu – poprzez odpowiednie, korzystne dla danego komitetu ich skonstruowanie – zmanipulowanie ich odbiorców, stworzenie w nich nie do końca realnego obrazu badanej rzeczywistości, wyłącznie w celu nakłonienia wyborców do przyjęcia oczekiwanej postawy i dokonania odpowiedniego wyboru w dniu głosowania. W takim przypadku są to typowe materiały, teksty agitacyjne prezentowane w formie ulotki, spotu telewizyjnego czy *news*a w Internecie, finansowane przez zamawiające je komitety. Trudno jednak uznać je za sondaże w ogólnym rozumieniu.

Rację ma A. Rakowska-Trela stwierdzając, że możliwy do stworzenia, do zidentyfikowania, na podstawie przepisów kodeksu wyborczego, katalog dopuszczalnych sposobów prowadzenia agitacji wyborczej nie ma charakteru zamkniętego, gdyż takie jego ograniczenie mogłoby rodzić wątpliwości co do zgodności tego działania z art. 11, 54 czy 57 Konstytucji RP¹³. Ponadto przywoływana autorka stwierdza, że stworzenie wyczerpującego, katalogu dopuszczalnych form prowadzenia agitacji wyborczej byłoby niemożliwe, ze względu na dynamiczny rozwój metod i środków jej prowadzenia, wskazując jako przykład chociażby szerokie wykorzystywanie w ostatnich kampaniach wyborczych do prowadzenia agitacji wyborczej Internetu [Rakowska-Trela 2015: 193–195].

Agitacja wyborcza stanowi zatem istotną, ale tylko jedną z części kampanii wyborczej, która może przyczynić się nie tylko do zmiany preferencji wybor-

¹³ Do zabronionych form prowadzenia agitacji wyborczej należą: organizowanie loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych (art. 108 § 4 i art. 501 kodeksu wyborczego), a także podawanie oraz dostarczanie napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia (art. 108 § 5 i art. 502 kodeksu wyborczego).

czych, ale także do przekonania do głosowania w dany sposób osób do tej pory niezdecydowanych, czy też do zaktywizowania obywateli, tj. do wzięcia udziału w wyborach przez te osoby, które do tej pory nie miały takiego zamiaru. W efekcie, poprzez skutecznie prowadzoną nie tylko agitację, ale całą kampanię wyborczą, dane komitety mają szansę uzyskać takie poparcie w wyborach, które zapewni im osiągnięcie sukcesu wyborczego i udział w sprawowaniu władzy. Nie dziwi więc, że poszukują one takich sposobów i form prowadzenia kampanii, takich technik agitacji – opracowywanych przez wyspecjalizowane agencje marketingowe, czy specjalistów z tej dziedziny – które mają zapewnić im osiągnięcie sukcesu.

Z pewnością nowym nośnikiem, niewykorzystywanym jeszcze 15 lat temu do prowadzenia agitacji wyborczej, ale także innych działań w ramach kampanii wyborczej, jest Internet. Internet zrewolucjonizował w ostatnich latach nie tylko agitację i kampanię wyborczą, ale również życie prywatne obywateli i funkcjonowanie instytucji państwa. O tym, że działania komitetów wyborczych w Internecie, a także koszty z nimi związane, zostały dostrzeżone, świadczy chociażby to, że koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu wyborczego oraz reklamy w Internecie pojawiły się w 2010 roku jako odrębna kategoria we wzorze sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich otrzymania, określonym przez ministra finansów¹⁴.

Czy jednak poza tą cywilizacyjną zmianą, jaką jest możliwość prowadzenia kampanii wyborczej z wykorzystaniem Internetu, znacząco zmieniały się na przestrzeni ostatnich lat sposoby prowadzenia kampanii wyborczej, a w tym agitacji wyborczej? Czy może jednak większość z uczestniczących w kampaniach komitetów korzysta z podobnych sposobów i metod dotarcia do wyborców. Czy na przestrzeni ostatnich 25 lat to faktycznie media elektroniczne pełnią dominującą rolę jako forma przekazu wykorzystywana przez komitety w kampanii wyborczej?

Różny jest z pewnością zakres wykorzystywania tych metod oraz poziom profesjonalizmu przygotowania materiałów agitacyjnych i zasięg ich dystrybuowania. Różnice te najczęściej wynikają z możliwości finansowych poszczególnych podmiotów. Inna – zazwyczaj coraz wyższa – jakość materiałów wykorzystywanych przez komitety w kampaniach wyborczych wynika natomiast przede wszystkim z postępu cywilizacyjnego, z rozwoju mediów cyfrowych, rewolucji w zakresie obrazu i dźwięku, nowych technik drukarskich, laserowych, multimedialnych wykorzystywanych w prowadzeniu agitacji i kampanii

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 115 poz. 769.

wyborczej. Wystarczy przypomnieć sobie chociażby spoty agitacyjne czy debaty między kandydatami emitowane przez telewizję 20 lat temu, by uświadomić sobie przepaść między ówczesnymi materiałami a tymi przygotowywanymi i wykorzystywanymi dzisiaj.

Niewątpliwie również zwiększyła się świadomość komitetów wyborczych i kandydatów co do możliwości manipulowania wyborcami, wpływania na ich świadomość, a przez to na dokonywane przez nich wybory. Istnieją firmy, które twierdzą wręcz, że potrafią zaprojektować i wygrać każdą kampanię, zbierając i analizując dane dotyczące wyborców, takie jak poziom ich inteligencji czy poglądy polityczne, a także takie cechy osobowościowe jak neurotyczność, otwartość na doświadczenie, sumiennność, ugodowość i ekstrawertyczność. Dla ich ustalenia posuwają się do kupowania rozbudowanych baz danych na temat wyborców, analizowania historii kart kredytowych wyborców czy ich telefonicznych bilingów. Inne podmioty treść i formę prowadzonej kampanii próbują opierać zaś na badaniach społecznych zachowań wyborców [Szymielewicz 2017: 64–66]. Budują zindywidualizowane profile psychometryczne wyborców, które pozwalają wykorzystywać ich słabe punkty i emocje¹⁵. I właśnie wykorzystanie w kampanii wyborczej usług tego typu firm analitycznych można wskazać jako jedną z nowych metod wykorzystywanych w kampanii wyborczej, pociągających jednocześnie za sobą dość wysokie wydatki podmiotów korzystających z ich usług. Dzięki wykonanym przez tego rodzaju firmy analizom oraz zagregowanym bardzo szczegółowym danym, podmioty prowadzące kampanie wyborcze, są w stanie przygotować odpowiednie treści eksponowane w materiałach agitacyjnych czy też w komunikatach kierowanych do konkretnego, wyselekcjonowanego odbiorcy w oczekiwanych przez niego formach. Ale czy same sposoby i formy oddziaływania na wyborców znacząco zmieniały się z biegiem czasu?

ANALIZA SPOSOBÓW PROWADZENIA KAMPANII WYBORCZEJ NA PODSTAWIE WZORÓW SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH

Próbując odnieść się do przywoływanych wątpliwości czy stawianych pytań, wykorzystując dane zamieszczone w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach należy zaznaczyć, że na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza w wyborach prezydenckich zmienił się nie tylko charakter podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów, prowa-

¹⁵ <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/the-observer-miliarder-ktory-wspieral-trumpa-odegral-kluczowa-role-w-brexicie/t0jxx5h>.

dzenia kampanii wyborczej na ich rzecz oraz rozliczania finansowego tej kampanii, o czym już wspominałem, ale zmieniało się także sprawozdanie finansowe składane przez zobowiązane do tego podmioty. Nie ułatwia to dokonania precyzyjnego porównania zawartych w nich danych finansowych i stworzenia na ich podstawie dokładnego obrazu kampanii wyborczych prowadzonych na przestrzeni lat. Będzie do tego niezbędne zastosowanie niezbędnych uogólnień i przyjęcie pewnych założeń. Zobaczmy jednak na razie, co wynika z samych wzorów tych sprawozdań.

SPRAWOZDANIE Z WYBORÓW 1990 ROKU

W sprawozdaniach składanych przez podmioty zgłaszające kandydatów wyborach prezydenckich w 1990 roku wśród rodzajów wydatków, a zatem wśród sposobów prowadzenia kampanii wyborczej pociągających za sobą określone koszty, wymieniane były odrębnie: funkcjonowanie sztabu wyborczego i agent terenowych; opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu (prasy, radio, telewizji); wykonanie i rozprowadzenie plakatów wyborczych; wykonanie i rozprowadzenie ulotek, plakietek, znaczków, folderów itp.; organizacja spotkań z wyborcami (opłaty za wynajęcie sali, sprzętu itp.); przejazdy kandydata i sztabu wyborczego; oraz pozostałe, wobec których wymagane było wykazanie z czym były one związane, jeśli występowały.

SPRAWOZDANIE Z WYBORÓW 1995 ROKU

Podobne kategorie wydatków przewidziane zostały w sprawozdaniu finansowym, które zobowiązane były złożyć podmioty zgłaszające kandydatów w wyborach prezydenckich w 1995 roku, z tym że oprócz wykazania ogólnych wydatków poniesionych na korzystanie ze środków masowego przekazu, podmioty składające sprawozdania zobowiązane zostały do rozbicia tych wydatków, odrębnie, na dotyczące kampanii w telewizji, kampanii w radiu i kampanii w prasie. W jedną kategorię wydatków ujęte zostały natomiast te związane z wykonaniem i rozprowadzeniem plakatów wyborczych, folderów, ulotek, plakietek, znaczków. W tej grupie wydatków enumeratywnie wymienione zostały także niewystępujące wcześniej reklamówki. Do kategorii wydatków związanych z organizacją spotkań z wyborcami, oprócz opłat za wynajęcie sali i sprzętu, dodane zostało nagłośnienie. Oczywiście obie te kategorie stanowiły zbiory otwarte. Warto jednak odnotować, że we wzorze sprawozdania pojawiły się pewne nowe kategorie wydatków. Poszerzeniu uległa kategoria wydatków

określana w 1990 roku jako przejazdy kandydata i sztabu wyborczego. Pięć lat później zostały w niej ujęte przejazdy kandydata i osób towarzyszących, a zatem nie tylko członków sztabu wyborczego. W sprawozdaniu zamieszczona została nowa kategoria wydatków – związanych z oprocentowaniem kredytu bankowego. Pozostałe wydatki musiały zostać wykazane z ich rozbiem w kategorii „pozostałe”.

SPRAWOZDANIE Z WYBORÓW 2000 I 2005 ROKU

Kolejny wzór sprawozdania określony został przez ministra finansów w rozporządzeniu z dnia 19 lipca 2000 roku w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego, szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji oraz wykazu rodzajów dokumentów załączonych do sprawozdania¹⁶. Obowiązywał on zarówno w wyborach prezydenckich przeprowadzonych w 2000, jak i w 2005 roku

Wśród wydatków komitetów wyborczych zostały w nim wymienione następujące kategorie: materiały i energia; usługi obce, do których zaliczone zostały podkategorie, takie jak:

- korzystanie ze środków masowego przekazu, z rozbiem na dzienniki i czasopisma, radio i telewizję;
- wykonanie materiałów wyborczych, z rozbiem na plakaty wyborcze, wydawnictwa, ulotki, inne (np. plakietki, reklamówki itp.);
- koszty spotkań wyborczych (np. wynajęcie sali, sprzętu, nagłośnienie);
- koszty podróży;
- pozostałe koszty; wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne;
- pozostałe wydatki gotówkowe.

Uprawnione wydaje się twierdzenie, że na podstawie wzoru sprawozdania z 2000 roku trudno byłoby doszukać się innych przewidywanych metod prowadzenia kampanii niż stosowane w wyborach poprzednich. Zmienił się nieco jedynie sposób przedstawienia związanych z nimi wydatków. Można natomiast zakładać, że dostrzeżona została profesjonalizacja i poszerzający się zakres zadań niezbędnych do wykonania, w związku z udziałem komitetu w wyborach, często na tyle rozbudowanych i skomplikowanych, że niemożliwych do zrealizowania przez samych członków komitetu czy wolontariuszy, a wymagających zatrudnienia pracowników. Świadczyć o tym może wyodrębnienie wśród kategorii wydatków wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych.

¹⁶ Dz. U. nr 65 poz. 764.

SPRAWOZDANIE Z WYBORÓW 2010 ROKU

Większe zmiany w zakresie prowadzonej kampanii wyborczej można dostrzec natomiast na podstawie samego wzoru sprawozdania finansowego właściwego dla komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach prezydenta RP w 2010 roku¹⁷. Zostały w nim wyodrębnione cztery podstawowe grupy wydatków:

- 1) koszty administracyjne;
- 2) usługi obce;
- 3) wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne (w tym z tytułu umowy o dzieło lub zlecenia);
- 4) pozostałe wydatki.

Do kosztów administracyjnych zaliczone zostały: koszty wynajmu powierzchni biurowej, w tym koszty energii elektrycznej; koszty telekomunikacyjne (np. telefony, łącza internetowe); koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu. Wśród kosztów usług obcych wymieniono: a) korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów, w których wyodrębniono natomiast: dzienniki i czasopisma (koszt zamieszczenia ogłoszeń i artykułów sponsorowanych); radio (koszt usługi emisji ogłoszenia, spotu, audycji, itp.); telewizję (koszt usługi ogłoszenia, spotu, audycji itp.); nośniki plakatów, w tym plakatów wielkoformatowych (koszt ekspozycji); reklama w Internecie (koszt usługi emisji); b) wykonanie materiałów wyborczych, w tym prace koncepcyjne, prace projektowe i wytworzenie, do których zaliczono: plakaty wyborcze, w tym wielkoformatowe; filmy, reklamy i spoty; ulotki; inne wydawnictwa; reklamę w Internecie; inne materiały wyborcze (np. plakietki, reklamówki); c) koszty spotkań wyborczych (np. wynajęcie sali, sprzętu, nagłośnienie); d) koszty podróży i noclegów; e) pozostałe koszty.

Na podstawie tego wzoru sprawozdania można już zidentyfikować pewne nowe formy prowadzenia kampanii wyborczej, w tym agitacji wyborczej, niewystępujące wcześniej w tego typu dokumentach. Wyodrębnione zostały chociażby koszty telekomunikacyjne, a wśród nich koszty telefonów i łącza internetowych. Jako odrębna kategoria wskazane zostały koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu, a także wykonania i emisji reklamy w Internecie. Zostało zatem dostrzeżone wzrastające wykorzystanie Internetu w kampanii wyborczej oraz koszty z tym związane. Jako metody prowadzenia kampanii wyborczej wymienione zostały również ogłoszenia i artykuły sponsorowane zamieszczane w prasie, ogłoszenia spoty i audycje emitowane w radiu i w telewizji, plakaty wielkoformatowe, filmy czy wreszcie reklamy.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2010 r. ...

Oczywiście trudno zakładać, że żadna z tych form prowadzenia kampanii czy agitacji wyborczej nie była stosowana we wcześniejszych kampaniach wyborczych. Wydaje się jednak, że część z nich zaczęto stosować znacznie powszechniej i w związku z tym zdecydowano się na ich enumeratywne wskazanie także w sprawozdaniu finansowym, a część, jak chociażby reklama w Internecie czy plakaty wielkoformatowe, faktycznie była nowością w kampaniach wyborczych. Co więcej, kwestia plakatów wielkoformatowych stała się w kampaniach wyborczych (nie tylko prezydenckich) na tyle znacząca, że w uchwalonym w 2011 roku kodeksie wyborczym zawarty został zakaz umieszczania plakatów wyborczych i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m²¹⁸. Miał on, zdaniem jego autorów, przyczynić się do wyeliminowania z kampanii wyborczej kosztownych, raczej wizerunkowych niż merytorycznych, materiałów wyborczych¹⁹. Regulacja ta, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 roku, sygn. akt K 9/11, została uznana za niezgodną z Konstytucją RP.

SPRAWOZDANIE Z WYBORÓW 2015 ROKU

Wzór sprawozdania właściwego dla komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach prezydenta RP w 2015 roku określony został w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 19 września 2011 roku w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego²⁰. Jeżeli chodzi o kategorie wydatków ponoszonych przez komitety wyborcze nie odbiega on od wzoru obowiązującego pięć lat wcześniej. Zrezygnowano w nim jedynie z wymienienia plakatów wielkoformatowych jako odrębnej formy prowadzenia kampanii wyborczej.

Można zatem stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich 25 lat naprawdę istotną zmianą wśród metod prowadzenia kampanii wyborczej, jaka daje się zidentyfikować na podstawie samych wzorów sprawozdań finansowych, jest pojawienie się w kampanii wyborczej Internetu. Wydaje się, że dostrzeżone zostało

¹⁸ Po raz pierwszy ograniczenie takie zostało zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z 24 kwietnia 2009 r., która jednak nie została ogłoszona i nie weszła w życie.

¹⁹ K. Skotnicki, odnosząc się do tego zakazu stwierdził, że przyniósłby on odwrotny od zamierzonego skutek. Komitety wyborcze zaczęłyby bowiem stosować bardziej nowoczesne, a przez to droższe formy przekazywania wyborcom treści komunikowanych do tej pory przy wykorzystaniu bilbordów – zob. Skotnicki [2012: 125].

²⁰ Dz.U. nr 198 poz. 1173.

także wzrastające znaczenie telewizji w kampanii wyborczej, co już w 1995 roku spowodowało wydzielenie trzech odrębnych kategorii wydatków ponoszonych na działania prowadzone w prasie, w radiu i w telewizji. Analiza wzorów sprawozdań pozwala również na stwierdzenie, że na przestrzeni lat zauważono także, odmienny charakter działań związanych z samym zaplanowaniem, zaprojektowaniem i wytworzeniem materiałów wyborczych, a inny z ich emisją, opublikowaniem czy umieszczeniem, co skutkowało rozdzieleniem od siebie w 2010 roku wydatków ponoszonych na te rodzaje działań. Umieszczenie w przestrzeni publicznej materiałów wyborczych okazało się często pociągąc za sobą znaczne koszty, czasami wyższe od kosztów zaprojektowania i wytworzenia tych materiałów.

Pozostałe sposoby prowadzenia kampanii wyborczej, identyfikowane od 1990 roku na podstawie sprawozdań finansowych, w gruncie rzeczy, uznać można za podobne. W odniesieniu do kampanii wyborczej prowadzonej w prasie, radiu i telewizji zauważalne jest z pewnością bardziej rozbudowane, szczegółowe określenie, czy raczej nazwanie, form zamieszczanych lub emitowanych w tych mediach (artykuły sponsorowane, ogłoszenia, spoty, audycje). Warto również odnotować, że zamieszczana w sprawozdaniach kategoria wydatków „pozostałe” pozwala na ujęcie w niej wydatków poniesionych na szerokie i różnorodne działania, które nie zawsze są precyzyjnie wymieniane przez prowadzące je komitety wyborcze. Komitetom wyborczym ułatwia to ujmowanie prowadzonych przez nie działań, których nie są w stanie jednoznacznie zakwalifikować do kategorii wydatków przewidzianych w sprawozdaniach, jednak osobom analizującym te sprawozdania może zaciemniać nieco obraz prowadzonej kampanii wyborczej szczególnie, jeżeli ujęte w niej wydatki nie zostały wyodrębnione i opisane.

ANALIZA STRUKTURY WYDATKÓW PODMIOTÓW ZGŁASZAJĄCYCH KANDYDATÓW W WYBORACH I PROWADZĄCYCH KAMPANIE WYBORCZE NA ICH RZECZ

Po analizie samych wzorów sprawozdań finansowych podmiotów uczestniczących w kampaniach wyborczych, mającej na celu ustalenie czy na przestrzeni lat formy prowadzenia kampanii wymieniane w tych dokumentach znacznie ewaluowały, warto sięgnąć do informacji na temat kosztów działań kampanijnych prowadzonych przez uprawnione do tego podmioty. Co z nich wynika? Czy podmioty te zmieniały swoje preferencje co sposobów wpływania na wyborców, czy też są w tym względnie dość konserwatywne?

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 1990 ROKU

W wyborach na prezydenta RP w 1990 roku zamiar kandydowania zgłosiło 16 osób. Warunki niezbędne do zarejestrowania kandydata spełniło sześć z nich. Warto odnotować, że w przypadku sprawozdania Krajowego Komitetu Wyborczego Tadeusza Mazowieckiego łącznie ujęte zostały koszty wykonania i rozprowadzenia plakatów wyborczych z kosztami wykonania i rozprowadzenia ulotek, plaketek, znaczków, folderów itp. Co więcej, w wyjaśnieniu załączonym do tego sprawozdania pełnomocnik stwierdził, że w wydatki dotyczące druku jednego plakatu i wydatki telekomunikacyjne nie są pełne, albowiem komitetowi nie został doręczony rachunek za druk tego plakatu i część rachunków dotyczących połączeń telekomunikacyjnych. Na potrzeby tej analizy przyjąłem, że wykazane przez ten podmiot koszty wytworzenia i rozprowadzenia plakatów oraz ulotek rozkładały się po połowie. Ponadto w sprawozdaniu sztabu wyborczego Leszka Moczulskiego łącznie ujęte zostały wydatki poniesione na reklamę prasową, plakaty, ulotki, plansze, transparenty, zdjęcia. Jednak z rozliczenia załączonego do tego sprawozdania możliwe wydaje się ustalenie wydatków poniesionych na reklamę prasową. Pozostałą kwotę wydatków, tak jak w przypadku sprawozdania komitetu T. Mazowieckiego, podzieliłem w równych częściach pomiędzy plakaty oraz ulotki, plaketki, znaczki itp. Być może minimalnie zaburza to obraz kampanii prowadzonej przez te podmioty, ale sądzę, że nie na tyle, by niemożliwe było przez to sformułowanie ogólnych wniosków dotyczących kampanii prowadzonej przez wszystkie podmioty w niej uczestniczące.

Ze sprawozdań złożonych przez pełnomocników tych podmiotów wynika, że najwięcej, bo ponad 21% wszystkich ich wydatków przeznaczonych zostało na wykonanie i rozprowadzenie ulotek, plaketek, znaczków, folderów itp. Niewiele mniej, bo 21% wydatków pochłonęło funkcjonowanie sztabów wyborczych i ich agend terenowych. Podobnie, bo blisko 21%, wykonanie i rozprowadzenie plakatów wyborczych. Wynika z tego, że łącznie ponad 42% wszystkich wydatków podmiotów prowadzących kampanię w tych wyborach przeznaczonych zostało na plakaty, ulotki, plaketki, znaczki itp. Ponad 16% stanowiły pozostałe wydatki, wśród których wymienione zostały nieodpłatnie świadczone usługi przez osoby fizyczne i prawne (Lech Wałęsa), wynagrodzenie – prace zleczone, inne koszty promocji (Tadeusz Mazowiecki), środki przekazane na Komitet Ofiar Lubina i Wrocławski Komitet Pomocy Dzieciom z Porażeniem Mózgowym (Stanisław Tymiński). Na kolejnych dwóch pozycjach uplasowały się przejazdy kandydata i sztabu wyborczego – blisko 8% oraz organizacja spotkań z wyborcami (opłaty za wynajęcie sali, sprzętu itp.) – ponad 6%. Ze sprawozdań finansowych z wyborów prezydenckich z 1990 roku wynika, że najmniejsza część kosztów podmiotów zgłasza-

jących kandydatów tych wyborach, tylko nieznacznie przekraczająca 6% ich łącznych wydatków, przeznaczona została na opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu (prasy, radia, telewizji).

Jako interesujące odstępstwa od wskazanych wyżej średnich wielkości wydatków na poszczególne kategorie działań tych podmiotów, warto wskazać chociażby podmiot, który zgłosił kandydaturę Romana Bartoszcze, który 84% swoich wydatków przeznaczył na wykonanie i rozprowadzenie plakatów wyborczych; podmiot prowadzący kampanię Tadeusza Mazowieckiego, który 46% swoich wydatków zakwalifikował jako pozostałe, tj. inne niż te, które zostały wymienione we wzorze sprawozdania, czy sztab Stanisława Tymińskiego, w przypadku którego blisko połowę wydatków pochłonęło samo jego funkcjonowanie wraz z funkcjonowaniem jego agend terenowych.

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 1995 ROKU

Jak kwestie te kształtowały się w kolejnych wyborach prezydenckich, tj. przeprowadzonych w 1995 roku. Obowiązek sprawozdawczy w związku z udziałem w nich ciążył na siedemnastu podmiotach, które zarejestrowały swoich kandydatów. Został on zrealizowany przez 15 z nich. Z danych zamieszczonych w tych sprawozdaniach wynika, że największa część wydatków przeznaczona została na wykonanie i rozprowadzenie plakatów wyborczych, folderów, ulotek, plakietek, znaczków, reklamówek itp. (niemal 44%)²¹. Drugie co do wielkości wydatki poniesione zostały na opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu (blisko 27%)²², w tym za reklamę w telewizji – ponad 18%, w radiu – niemal 2% i w prasie – blisko 7%. Kolejne dwie pozycje stanowiły wydatki na funkcjonowanie struktur organizacyjnych podmiotu zgłaszającego kandydata i agend terenowych (ponad 12%) oraz na pozostałe działania podejmowane w trakcie kampanii wyborczej (ponad 9%)²³, wśród których wymieniane były: darowizny na rzecz osób fizycznych, organizacji charytatywnych, fundacji (Aleksander Kwaśniewski), sondaże wyborcze (Lech Wałęsa), reklama świetlna, sondaże, koszulki, spłata kredytu i prowizje bankowe (Jacek Kuroń), analizy związane z kampanią wyborczą, noclegi, wyżywienie,

²¹ Największą część swoich wydatków na tego rodzaju działania, bo aż niemal 78%, przeznaczył sztab Tadeusza Koźłuka.

²² Na tę formę kampanii wyborczej ponad 69% łącznych wydatków, najwięcej ze wszystkich uczestniczących w tych wyborach podmiotów, przeznaczył sztab Lecha Kaczyńskiego.

²³ Niekwestionowanym rekordzistą w tej kategorii wydatków był sztab Leszka Bubla, który zaliczył do niej 88% wszystkich swoich wydatków.

materiały biurowe (Waldemar Pawlak)²⁴, karetki pogotowia – dar dla służby zdrowia, promocja w środkach komunikacji miejskiej (Marek Markiewicz), realizacja telewizyjnych bloków wyborczych, akcje promocyjne (Leszek Bubel), darowizna na potrzeby Liceum Ogólnokształcącego w Równem (Jan Pietrzak), prawyборы we Wrześni (Tadeusz Koźluk). Wydatki na poziomie 6% przeznaczone zostały na organizację spotkań z wyborcami, a na poziomie blisko 2% na przejazdy kandydata i osób towarzyszących. Minimalny udział w łącznych wydatkach komitetów (ok. 0,15%) stanowiła spłata oprocentowania kredytu bankowego.

Analizując sprawozdania z tych wyborów zauważyć można, że zostały w nich wymienione pewne niewskazywane wcześniej sposoby prowadzenia działań w ramach kampanii wyborczej, jak reklama świetlna, sondaże, koszulki, prawyборы, czy reklama w telegazecie, co oczywiście nie świadczy, że nie były one wcześniej stosowane. Być może po prostu nie były enumeratywnie wymieniane w sprawozdaniach finansowych, a ujęte np. w pozycji „pozostałe”.

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 2000 ROKU

Kolejne wybory prezydenckie odbyły się w 2000 roku. W wyniku zmian w ustawie o wyborze prezydenta RP dokonanych w tym samym roku²⁵, o których była już mowa, jako podmioty właściwe do prowadzenia kampanii wyborczej na rzecz kandydatów wskazane zostały komitety wyborcze. Do składowania Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdań o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych tych komitetów zobowiązani zostali ich pełnomocnicy finansowi, bez względu na to, czy komitetowi udało się zarejestrować kandydata w wyborach, czy też nie [Gąsior 2016: 55]. Zmiany te spowodowały zdecydowane zwiększenie liczby składanych sprawozdań finansowych. Po wyborach w 2000 roku złożyło je 21 komitetów wyborczych, chociaż zarejestrowanych zostało tylko 13 kandydatów. Zauważalne jest, w przypadku kampanii wyborczej przed tymi wyborami to, że zrównały się wydatki komitetów wyborczych poniesione na wykonanie materiałów wyborczych (36,6%)²⁶,

²⁴ Część wydatków wykazanych w sprawozdaniu dotyczącym kampanii wyborczej tego kandydata, jak noclegi, wyżywienie czy materiały biurowe, powinna być ujęta w pozycji funkcjonowanie struktur organizacyjnych podmiotu zgłaszającego kandydata i agend terenowych.

²⁵ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 43 poz. 488.

²⁶ Chociaż zdarzały się komitety, które całość swoich środków wydatkowały na tego typu działania (KW Krystyny Stanisławy Górniak, KW Bogusława Ignacego Rybickiego) lub przeznaczyły na niezdecydowaną większość swoich wydatków (KW Bolesława Tejkowskiego – 89% czy KW Lecha Wałęsy – 73%).

w tym na plakaty wyborcze – nieco ponad 26%, na wydawnictwa – ponad 2%, na ulotki nieco ponad 3% i na inne, np. plakietki, reklamówki – niemal 5%; z wydatkami związanymi z korzystaniem ze środków masowego przekazu (36,4%), wśród których największy odsetek stanowiły wydatki na kampanię w telewizji (niemal 26%), na kampanię prowadzoną w prasie (nieco ponad 9%) i w radiu (ponad 1%). Kolejne pod względem wielkości wydatków kategorie to: organizacja spotkań wyborczych (12%), pozostałe koszty związane z kampanią wyborczą (niemal 8%)²⁷, koszty podróży (blisko 3%), pozostałe wydatki gotówkowe związane raczej z funkcjonowaniem samego komitetu wyborczego (poniżej 2%), podobnie wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne. Na poziomie nieco poniżej 1% kształtowały się natomiast wydatki komitetów poniesione na materiały i energię wykorzystywane w pracach komitetów.

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 2005 ROKU

W wyborach prezydenckich przeprowadzonych w Polsce w 2005 roku zarejestrowanych zostało 26 komitetów wyborczych, a tylko 16 kandydatów. Spośród zarejestrowanych komitetów 25 złożyło Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania finansowe. Wynika z nich, że zdecydowanie zwiększyło się w tych wyborach znaczenie wydatków poniesionych przez komitety na wykonanie materiałów wyborczych (prawie 54%)²⁸. Wśród tych wydatków największą część stanowiły plakaty wyborcze – ponad 24%, następnie inne, np. plakietki, reklamówki – ponad 19%, ulotki – niemal 10% i wydawnictwa znacznie poniżej 1%. Aż o ponad połowę mniej swoich środków niż na materiały wyborcze komitety przeznaczyły na korzystanie ze środków masowego przekazu (tylko nieco ponad 20%)²⁹, w tym na kampanię w telewizji ponad 11%, w prasie ponad 7% i w radiu niecałe 2%. Na kolejnych miejscach znalazły się wydatki poniesione na pozostałe działania prowadzone w ramach kampanii wyborczej (blisko 12%)³⁰; na koszty spotkań wyborczych (8%)³¹;

²⁷ Do pozostałych kosztów kampanii wyborczej 99% swoich łącznych wydatków zaliczył KW Tadeusza Adama Wileckiego.

²⁸ Rekordzistami w tej kategorii wydatków były: KW Sławomira Salomona – 89%; KW Adama Słomki – 82% i KW Macieja Giertycha – 80%.

²⁹ Największą część swoich wydatków na kampanię w środkach masowego przekazu przeznaczył KW Stanisława Tymińskiego – 96% i KW Daniela Tomasza Podrzyckiego – 89%.

³⁰ Całość swoich wydatków poniesionych na kampanię wyborczą w tej kategorii umieścili: KW Gabriela Janowskiego i KW Arnolda Buzdygana.

³¹ Najwięcej, bo ponad 42% wydatków na spotkania z wyborcami przeznaczył KW Andrzeja Leppera.

wydatki na wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne (ponad 2%); koszty podróży (niemal 2%)³²; wydatki gotówkowe na działalność komitetów (nieco ponad 1%) i wydatki związane z wykorzystaniem materiałów i energii przez komitety (ok. 0,5%).

Jako ciekawostkę można wskazać także, że w sprawozdaniu Komitetu Wyborczego Donalda Tuska z tych wyborów, wśród kosztów korzystania ze środków masowego przekazu wymienione zostały koszty Internetu, które stanowiły prawie 3% wszystkich wydatków tego Komitetu. Gdyby te wydatki ująć w strukturze wydatków wszystkich komitetów, stanowiłyby one ok. 0,8% łącznych wydatków komitetów wyborczych rozliczonych w 2000 roku. Jednak nie byłoby to do końca trafne, albowiem ze sprawozdań tych nie wynika, czy może wśród innych form prowadzenia kampanii również inne komitety ujęły wydatki na Internet, nie wyszczególniając ich w sprawozdaniach. Niewątpliwie jednak w sprawozdaniach z tych wyborów pojawiła się (co prawda niewymieniona jeszcze we wzorze sprawozdania) nowa kategoria wydatków, które w kolejnych latach będą odgrywały już znaczącą rolę.

Zauważalny jest także zdecydowany – niemal czterokrotny – wzrost wydatków, na inne materiały wyborcze w stosunku do wyborów przeprowadzonych pięć lat wcześniej. Może to oznaczać, że komitety sięgnęły w kampanii wyborczej po narzędzia docierania do wyborców niemieszczące się w kategoriach wymienianych we wzorze sprawozdania, być może właśnie po narzędzia internetowe.

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 2010 ROKU

Przyjrzyjmy się teraz jak wyglądała struktura wydatków komitetów uczestniczących w wyborach prezydenta RP w 2010 roku. Spośród 17 komitetów wyborczych zobowiązanych do złożenia sprawozdań finansowych z tych wyborów, obowiązek ten zrealizowało 16³³. Należy w tym miejscu przypomnieć, że w związku ze zmianą wzoru sprawozdania, komitety zobowiązane zostały do bardziej szczegółowego informowania o rodzajach wydatków poniesionych w związku z prowadzoną przez nie kampanią wyborczą.

Największe wydatki komitety wyborcze w tych wyborach poniosły na korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów (ponad 43%)³⁴, w tym na koszty kampanii prowadzonej w telewizji – ponad

³² KW Stanisława Ceberka na podróże przeznaczył ponad 47% swoich wydatków.

³³ W wyborach tych zarejestrowanych zostało 10 kandydatów na prezydenta RP.

³⁴ Średni procentowy udział wydatków na tego rodzaju działania znacznie przekroczył KW Bogusława Ziętka – 88% i KW Andrzeja Olechowskiego – 74%.

22%, na nośnikach plakatów, w tym plakatów wielkoformatowych – ponad 12%, na reklamę w Internecie – niemal 6%, w dziennikach i czasopiśmie – ponad 1% i niemal tyle samo na reklamę w radiu. Blisko 28% wydatków komitetów wyborczych przeznaczonych zostało na wykonanie materiałów wyborczych, w tym prace koncepcyjne, projektowe i wytworzenie³⁵. W tej kategorii najwięcej, bo 8,5% łącznych kosztów komitetów przeznaczono na inne wydawnictwa, i dalej: niemal 7% na filmy reklamowe i spoty, ponad 4% na plakaty wyborcze, w tym plakaty wielkoformatowe, podobnie nieco ponad 4% na ulotki, ponad 3% na inne materiały wyborcze i nieco ponad 0,5% na reklamę w Internecie. Istotną pozycję wśród wydatków komitetów (prawie 14%) stanowiły koszty spotkań wyborczych. Zdecydowanie mniej, bo tylko nieco ponad 5% pochłonęły koszty podróży i noclegów³⁶, prawie 4% koszty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, niewiele ponad 3% pozostałe koszty komitetów związane z ich działalnością promocyjną, nieco ponad 2% pozostałe wydatki komitetów i ponad 1% koszty administracyjne komitetów, w tym koszty wynajmu powierzchni biurowej – 0,4%, koszty telekomunikacyjne ok. 0,3% i koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej ok. 0,4%.

W 2010 roku zauważalny jest zatem znaczny spadek wydatków na plakaty wyborcze. Jeśli nawet zsumujemy koszty ich wytworzenia i koszty ich nośników, to łączne wydatki na nie kształtują się na poziomie prawie 17% (w 2005 r. – 24%). Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku wydatków na kampanię w telewizji. Same koszty emisji materiałów komitetów w tym medium wyniosły w 2010 roku ponad 22%. A należy jeszcze przyjąć, że znaczna część spośród prawie 7% wydatków na filmy reklamowe i spoty dotyczyła materiałów emitowanych właśnie w telewizji. W stosunku do wyborów z 2005 roku (11% wydatków) jest to zatem ponad dwukrotny wzrost.

Oczywiście wskazując na zmiany jakie zaszły w zakresie sposobów prowadzenia kampanii wyborczej na przestrzeni pięciu lat nie można pominąć znaczenia Internetu. Wydatki z nim związane w 2010 roku określić można łącznie na poziomie ok. 8–9%³⁷, a więc jako raczej wysokie. Zastanawiać może natomiast to, że spośród szesnastu komitetów, które złożyły sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej tylko osiem wykazało jakiegokolwiek koszty wykorzystania Internetu w kampanii wyborczej.

³⁵ KW Marka Jurka i KW Kornela Morawieckiego przeznaczyły na tego rodzaju działania najwięcej, bo połowę swoich łącznych wydatków.

³⁶ Niemal siedmiokrotnie normę tę przekroczył KW Andrzeja Leppera.

³⁷ Wliczone zostały w to koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej komitetu, koszty reklamy w Internecie oraz część kosztów filmów reklamowych i spotów.

SPRAWOZDANIA Z WYBORÓW 2015 ROKU

Czy zaszły istotne zmiany w strukturze wydatków w wyborach prezydenckich, które odbyły się w 2015 roku? Zarejestrowano w nich 23 komitety wyborcze, spośród których sprawozdania finansowe złożyło 20. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że sprawozdania tych trzech komitetów wyborczych nie zmieniłyby uśrednionego finansowego obrazu tej kampanii wyborczej. Sprawozdań finansowych nie złożyli bowiem pełnomocnicy finansowi komitetów wyborczych, które nie odegrały znaczenia ani w kampanii, ani w wyborach.

Podobnie jak pięć lat wcześniej największa część wydatków komitetów wyborczych przeznaczona została na środki masowego przekazu i nośniki plakatów (blisko 48%)³⁸, w tym na wydatki związane z kampanią w telewizji – ponad 29%, na nośnikach plakatów – niemal 9%, na emisję reklam w Internecie – blisko 5%, w radiu blisko 3% i ponad 2% na materiały publikowane w dziennikach i czasopiśmie. Wydatki komitetów na poziomie ponad 22% przeznaczone zostały natomiast na wykonanie materiałów wyborczych³⁹, w tym prace koncepcyjne, projektowe i wytworzenie. Wśród nich blisko 9% łącznych kosztów komitetów przeznaczono na filmy reklamowe i spoty, ponad 5% na inne materiały wyborcze, minimalnie ponad 4% na plakaty wyborcze, prawie 2% na inne wydawnictwa, 1,5% na ulotki, i nieco ponad 1% na reklamę w Internecie. Znaczącą część wydatków komitetów, bo ponad 12% pochłonęły pozostałe koszty komitetów związane z ich działalnością promocyjną⁴⁰, i podobnie ponad 12% koszty spotkań wyborczych⁴¹. Ponad 3% łącznych wydatków komitetów przeznaczonych zostało na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne, 1% na koszty administracyjne, w tym koszty wynajmu powierzchni biurowej – 0,7%, koszty telekomunikacyjne ok. 0,03% i koszty utworzenia i utrzymania strony internetowej ok. 0,2%; niemal 1% na koszty podróży i noclegów⁴² oraz 0,5% na pozostałe wydatki komitetów.

³⁸ Największą procentowo część swoich wydatków na tego typu działania przeznaczyły: KW Kornela Morawieckiego i KW Adama Jarubasa – po 65%.

³⁹ Ponad dwukrotnie średnią tą przekroczył KW Mariana Kowalskiego, wydatkując na tego typu działania prawie 54% swoich środków.

⁴⁰ Średnią tę zdecydowanie zawyżył KW Tomasz Łaska, który w tej kategorii umieścił ponad 91% swoich wydatków, które łącznie wyniosły 35 zł.

⁴¹ Pod względem procentowego udziału wydatków poniesionych na spotkania z wyborcami w strukturze wydatków komitetów zwyczajną był KW Janusza Palikota – 35%, a za nim uplasował się KW Iwony Piątek – 23%.

⁴² Dwudziestokrotnie średnią tę przekroczył KW Iwony Piątek – blisko 20% wydatków. Warto odnotować, że zależność między wydatkami poniesionymi przez ten Komitet na spotkania z wyborcami – 23% (zob. przyp. 40) a wydatkami na podróże i noclegi – 20%, wydaje się być właściwa.

Na podstawie tych danych po raz kolejny zauważalny jest ponad 10% wzrost wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w środkach masowego przekazu w stosunku do wydatków na tego rodzaju kampanię w wyborach prezydenckich w 2010 roku. Jednocześnie o ponad 20% zmniejszyły się w 2015 roku, w stosunku do tych wydatków w roku 2010, wydatki komitetów na materiały wyborcze. Wart odnotowania wydaje się także czterokrotny wzrost pozostałych kosztów działań reklamowych komitetów oraz osiemdziesięcioprocentowy spadek kosztów podróży i noclegów pomiędzy wskazanymi wyżej wyborami.

WNIOSKI

Więcej szczegółowych informacji, relacji między poszczególnymi kategoriami wydatków oraz ewentualnie rysujące się pewne trendy co do sposobów prowadzenia kampanii wyborczej na przestrzeni ostatnich ponad 25 lat, wynikających z danych zawartych w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach i prowadzących kampanię na ich rzecz, spróbuję przedstawić w tabelach i wykresach, poświęcając im kilka zdań komentarza. Chcąc uchwycić relacje wydatków na kampanię wyborczą podmiotów zgłaszających kandydatów na prezydenta w Polsce od 1990 roku niezbędne jest jednak dokonanie ich podziału na bardziej ogólne kategorie wydatków. Wprowadzane na przestrzeni lat nowe wzory sprawozdań finansowych powodowały bowiem nie tylko rozdrobnienie poszczególnych kategorii wydatków, ale także ich krzyżowanie się, co utrudnia bezpośrednie porównywanie ich do siebie w tej przestrzeni czasowej. Jednocześnie biorę pod uwagę wyłącznie te wydatki, które uznaję za najważniejsze dla obrazu kampanii i agitacji wyborczej⁴³ (tab. 1).

Odnosząc się do tak ujętych wydatków „reklamowych” podmiotów prowadzących kampanie wyborcze na rzecz zgłaszanych przez siebie kandydatów można stwierdzić, że wydatki dotyczące środków masowego przekazu od 1990 roku sukcesywnie wzrastały, od poziomu 6% łącznych wydatków podmiotów prowadzących kampanię wyborczą, do blisko 50% w 2015 roku, z jednorazowym, ale wyraźnym załamaniem tego trendu w roku 2005. Jeżeli jednak wzięte zostanie pod uwagę to, że w 2010 roku do tej kategorii wydatków dodane zostały wydatki dotyczące emisji materiałów reklamowych w Internecie i na nośnikach plakatów, których łączną wysokość w 2010 roku oszacować można na ok. 18%, a w 2015 roku na ok. 14%, to okaże się, że na środki masowego przekazu, rozumiane jako prasa, radio i telewizja w 2010 roku przeznaczonych zostało ok. 25%, a w 2015 roku ok. 34% łącznych wydatków. A zatem, wydatki

⁴³ W związku z tym ich suma nie stanowi 100% wydatków komitetów w danych wyborach.

na te nośniki kampanii wyborczej, bez kosztów emisji materiałów w Internecie i na nośnikach plakatów, od 1995 roku są na bardziej stabilnym, choć oczywiście mimo wszystko zróżnicowanym poziomie (pomiędzy 20% a 34%). Biorąc pod uwagę spadek tego rodzaju wydatków w 2005 roku, można wskazać dwa ich wzrostowe cykle. Pierwszy od 1990 roku do 2000 roku. I drugi, od 2005 roku do 2015 roku (zob. wykres 1).

Tabela 1. Wysokość wydatków na poszczególne kategorie działań podmiotów prowadzących kampanie wyborcze kandydatów w wyborach prezydenckich (w %)

Rodzaj wydatków	Rok wyborów					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015
	wysokość wydatków					
Opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu (prasy, radia, telewizji), z Internetu oraz z nośników plakatów*	6	27	36	20	43	48
Wykonanie i rozprowadzenie wydawnictw, plakatów wyborczych, filmów reklamowych i spotów, ulotek, plaketek, znaczków, folderów, a także reklamy w Internecie itp.**	42	44	37	54	28	22
Organizacja spotkań z wyborcami (opłaty za wynajęcie sali, sprzętu, nagłośnienia itp.)	6	6	12	8	14	12
Koszty podróży i noclegów	8	2	3	2	5	1
Pozostałe koszty związane z reklamą	16	9	8	12	3	12

* wydatki dotyczące Internetu oraz nośników plakatów zostały po raz pierwszy w sprawozdaniach podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach prezydenckich ujęte w 2010 r.

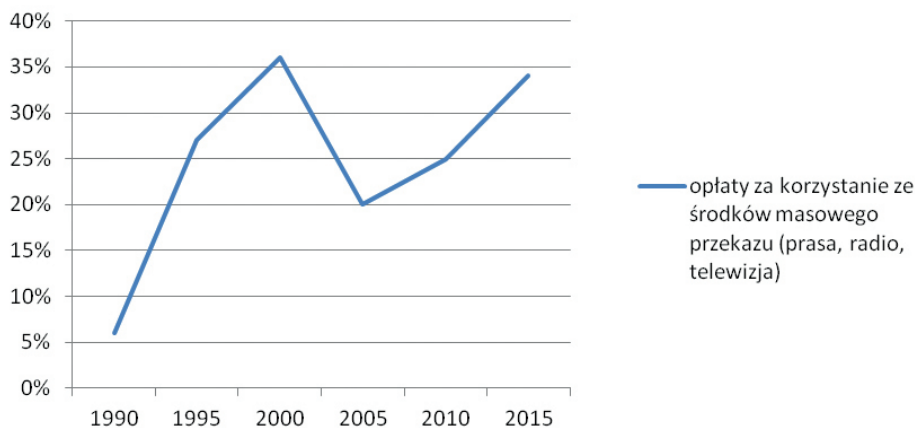
** wydatki na reklamę w Internecie zostały po raz pierwszy wykazane w sprawozdaniach podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach prezydenckich w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych

Wyraźnie niższe wydatki na te cele (na poziomie 6%) przeznaczone zostały w 1990 roku. Wydaje się to jednak zrozumiałe, chociażby ze względu na sytuację ówczesnego rynku medialnego w Polsce, na którym funkcjonowały wyłącznie publiczne radio i telewizja, a rodziły się dopiero prywatna radiofonia i telewizja⁴⁴. Zdecydowanie ograniczone były zatem możliwości wykorzystania mass mediów do prowadzenia kampanii wyborczej. Inna była również świadomo-

⁴⁴ Pierwszą komercyjną stacją telewizyjną w Polsce była lokalna PTV Echo działająca od 6 lutego 1990 r. we Wrocławiu. Natomiast pierwszym kanałem o zasięgu ponadregionalnym była założona 5.12.1992 r. telewizja Polsat. Pierwsza polska prywatna stacja radiowa – Radio Małopolska Fun – rozpoczęła nadawanie 15 stycznia 1990 r. – zob. Solska [2010].

Wykres 1. Wysokość opłat za korzystanie ze środków masowego przekazu (prasy, radia, telewizji)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych (dotyczy wykresów 1–2).

mość osób organizujących, przygotowujących i prowadzących kampanię wyborczą, w tym też świadomość możliwości wpływania na wyborców. Nie tak powszechny i łatwy jak dzisiaj dostęp do sprzętu i do specjalistów umożliwiających profesjonalne przygotowanie i utrwalenie audycji wyborczych również nie sprzyjały tego rodzaju kampanii. I wreszcie odmienny od obecnego był zasięg radia i telewizji, a także ich postrzeganie przez społeczeństwo.

Drugą wyodrębnioną kategorią na podstawie sprawozdań finansowych są wydatki poniesione na wykonanie i rozprowadzenie wydawnictw, plakatów wyborczych, filmów reklamowych i spotów, ulotek, plaketek, znaczków, folderów, reklamy w Internecie itp. W tym przypadku również, biorąc pod uwagę dane zamieszczone w tabeli, wynikające ze sprawozdań finansowych podmiotów prowadzących kampanię wyborczą na rzecz kandydatów, można stwierdzić, że ostatnie dwie kampanie to zdecydowany spadek wydatków na tego rodzaju działania. Jeśli jednak uświadomimy sobie, że w 2010 roku i 2015 roku z kosztów tego rodzaju działań wyodrębnione zostały koszty nośników plakatów (i przeniesione do kosztów korzystania ze środków masowego przekazu), które wcześniej ujmowane były łącznie w tej kategorii wydatków, to również sytuacja ta ulega nieco zmianie. Wydatki na same nośniki plakatów w 2010 roku stanowiły ponad 12% łącznych wydatków komitetów wyborczych, a w 2015 roku niemal 9%. W efekcie okazuje się, że wydatki na wykonanie materiałów wyborczych w kampanii wyborczej powiększone tylko o koszty dystrybucji plakatów, w 2010 roku stanowiły ponad 40% łącznych wydatków i o 9% przewyższały wydatki na korzystanie ze środków masowego przekazu i Internetu.

W 2015 roku, przy takim założeniu, wydatki na wykonanie materiałów wyborczych wraz z kosztem dystrybucji plakatów wyniosłyby 31%. Nadal jednak byłyby niższe od wydatków na korzystanie ze środków masowego przekazu i z Internetu.

Przy przyjęciu takiego założenia, wydatki na kampanię wyborczą w środkach masowego przekazu, z uwzględnieniem Internetu – nawet przy doliczeniu do nich wydatków związanych z wytworzeniem filmów reklamowych i spotów emitowanych w tych mediach, byłyby zbliżone do kosztów wytworzenia materiałów wyborczych wraz z kosztami ekspozycji plakatów wyborczych. Oznaczałoby to, że koszty (płatnej) kampanii prowadzonej poza środkami masowego przekazu nieustannie odgrywają istotną rolę w kampaniach wyborczych nie ustępując znacznie kosztom kampanii prowadzonej w prasie, radiu, telewizji i w Internecie⁴⁵. A być może nie ustępują im w ogóle, o czym wspomnę kilka zadań w dalszej części.

Odnosząc się do wydatków dotyczących kolejnej grupy działań, tj. organizacji spotkań z wyborcami, w tym opłat za wynajęcie sali, sprzętu, nagłośnienia itp., z przedstawionych w sprawozdaniach danych wynika, że w ostatnich wyborach (2010 i 2015 r.) były one na podobnym, dość wysokim poziomie (14–12%). Zbliżone wydatki przeznaczone zostały na ten cel także w wyborach z 2000 roku. W pozostałych trzech akcjach wyborczych z lat 1990, 1995 i 2005 wydatki te kształtowały się w przedziale pomiędzy 6–8% łącznych wydatków. Zastanowienie może natomiast budzić zestawienie tego rodzaju wydatków z ostatnimi wyborów prezydenckich ze znikomymi wydatkami na podróże i noclegi (1%) wynikającymi ze sprawozdań z tych wyborów – najniższymi w historii wyborów prezydenckich. Wydaje się bowiem, że skoro ważną rolę w kampanii (potwierdzoną znacznymi wydatkami) odgrywają organizowane spotkania z wyborcami zarówno na terenie kraju, jak i poza nim, to powinny one wiązać się ze znaczącymi kosztami także podróży i noclegów. Trudno bowiem wyobrazić sobie spotkania wyborców z kandydatami, bez potrzeby dojazdów na nie przedstawicieli komitetów wyborczych kandydatów oraz samych kandydatów. Można zastanawiać się w tym miejscu, czy do realizowania tych działań nie było wykorzystywane publiczne zaplecze techniczne dostępne kandydatom i ich komitetom wyborczym, którego koszty wykorzystania nie były ponoszone przez komitety, a tym samym nie zostały ujęte w sprawozda-

⁴⁵ Należy jednocześnie pamiętać, że zgodnie z regulacją art. 117 § 1 w związku z art. 326 kodeksu wyborczego, komitet wyborczy w wyborach prezydenckich ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi 25 godzin w Telewizji Polskiej, w tym do 5 godzin w TV Polonia, i 35 godzin w Polskim Radiu, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy.

niach⁴⁶. Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach możliwa wydaje się natomiast do zidentyfikowania pewna budząca zdziwienie, odwrotna, niezupełnie prostolinijna zależność, tj. im więcej środków przeznaczonych zostało w danych wyborach na organizację spotkań z wyborcami, tym mniej na podróże i noclegi.

Ostatnią wyodrębnioną kategorią są pozostałe wydatki związane z działalnością agitacyjną podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach. Generalnie można stwierdzić, że tego typu wydatki stanowiły – z wyjątkiem wyborów w 2010 roku – istotną część w budżecie tych podmiotów. Nie do zaakceptowania jest według mnie to, że na podstawie danych ze sprawozdań nie da się dokładnie stwierdzić na jakie konkretne działania poniesione zostały te wydatki. Moim zdaniem kategoria ta powinna zostać doprecyzowana w sprawozdaniu finansowym, a komitety zobowiązane do szczegółowego wykazywania na co konkretnie poniesione zostały wykazane w niej wydatki.

W tym miejscu można stwierdzić, nawiązując do wątpliwości dotyczących zgodności ze stanem faktycznym danych wykazywanych w sprawozdaniach, że właśnie koszty kampanii prowadzonej poza środkami masowego przekazu, tj. koszty wytworzenia materiałów wyborczych, wykazywane w sprawozdaniach, mogą być zaniżone w stosunku do ich realnych wysokości. Jest to spowodowane tym, że właśnie te koszty jest zdecydowanie łatwiej – niż chociażby koszty kampanii prowadzonej w radio czy w telewizji – nieformalnie przejąć innymi podmiotom, które niezgodnie z prawem, ale niestety coraz powszechniej, włączają się w promowanie kandydatów uczestniczących w wyborach, tj. przejmują i finansują zadania należące do wyłącznych kompetencji komitetów wyborczych. Są to różnego rodzaju instytucje, stowarzyszenia, kluby, fundacje, koła, związki zawodowe, a także firmy i osoby fizyczne. Podmioty te zaczynają odgrywać coraz bardziej istotną rolę w przekonywaniu wyborców do głosowania w określony sposób lub do poparcia określonego kandydata, a więc w prowadzeniu działań o charakterze typowej agitacji wyborczej. Przejmują na siebie także znaczną część kosztów tego typu działań, które nie są ujawniane ani w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych, ani partii politycznych, ani też w sprawozdawczości podmiotów nieformalnie przejmujących na siebie kampanię wyborczą [Gąsior 2016: 58–59]. Zjawisko to uznaję za rodzącą się patologię w prowadzeniu i finansowaniu kampanii wyborczych w Polsce⁴⁷.

⁴⁶ Na wykorzystywanie środków publicznych w kampanii wyborczej i korzystanie w niej z uprzywilejowanej pozycji przez osoby mające dostęp do tych środków, jako na istotny problem kampanii wyborczej – co prawda samorządowej – uwagę zwrócili Sobiesiak-Penszko, Pazderski [2016b: 7]; także Sobiesiak-Penszko, Pazderski [2016a: 185 i n; zob. też: Kowal [2014: 9].

⁴⁷ Tego rodzaju sytuacjom zapobiegać miały rozwiązania zawarte w art. 106 § 1 kodeksu wyborczego określające, że każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandy-

Obserwując chociażby ostatnie kampanie wyborcze działania tego typu (np. drukowanie i rozprowadzanie plakatów, ulotek, billboardów; darmowe udostępnianie miejsc, w których materiały te były dystrybuowane, czy umieszczane lub opłacanie tych miejsc przez nieuprawnione podmioty; udostępnianie pomieszczeń i sprzętu oraz organizowanie spotkań z wyborcami czy udostępnianie środków komunikacji przez te podmioty; dokonywanie przez osoby fizyczne zakupów materiałów agitacyjnych i przekazywanie ich komitetom lub samym kandydatom) można było dość łatwo zidentyfikować, jednak znacznie trudniej poprzez fizycznymi dowodami czy też ustalić ich wartość. Należy jednak przyjąć, że wartość ta była znacząca w strukturze wydatków przynajmniej niektórych komitetów wyborczych. Problem ten poruszają Paulina Sobiesiak-Penszko i Filip Pazderski w raporcie z monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej 2014 – [Sobiesiak-Penszko, Pazderski 2016a: 70–80, 87–89, 169–170].

Odnosząc się do istotnych wydatków na kampanie wyborcze, przejmowanych niezgodnie z prawem przez nieuprawnione do tego podmioty, nie można pominąć wydatków dotyczących kampanii Internetowej. W jej przypadku również możliwe było zaobserwowanie działań o charakterze typowej – jeśli nie agitacji, to z pewnością kampanii wyborczej – podejmowanych, niezgodnie z prawem, przez podmioty do tego nieuprawnione. Działania te prowadzone były często na stronach internetowych samych kandydatów, innych osób prywatnych czy różnego typu organizacji; na profilach osób prywatnych prowadzonych w portalach społecznościowych itp. Koszty i tych działań, w wielu przypadkach, nie znajdowały swojego odbicia w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach.

datów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego; w art. 130 § 2 tego Kodeksu stanowiącym, że bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego oraz w art. 499 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym, kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi agitację wyborczą – podlega karze grzywny albo aresztu. Miały one, jak stwierdza A. Rakowska-Trela [2015: 165] uporządkować i zamknąć katalog podmiotów upoważnionych do prowadzenia kampanii wyborczej oraz zapewnić jej zgodny z prawem przebieg. Tymczasem w wielu przypadkach regulacja ta wydaje się swego rodzaju wytrychem czy zabezpieczeniem dla komitetów i ich pełnomocników. Zdając sobie świetnie sprawę z przejmowania i finansowania ich kampanijnych działań przez inne podmioty, w razie wątpliwości stwierdzają oni, że nie udzielali na tego rodzaju działania tym podmiotom żadnej zgody, w związku z czym, nie można zarzucić tym komitetom niezgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej. Mówiąc kolokwialnie, rozwiązanie to pozwala im na „umycie rąk” od tych nielegalnych działań. Od ich podejmowania nie odstrasza również sankcja karna stanowiąca jedynie wykroczenie, pomijając już zupełnie kwestię niepodjęmania lub umarzania przez organy ścigania dużej części naruszeń prawa w kampanii wyborczej, także w tym zakresie.

Moim zdaniem, można wskazać jeszcze jeden typ działań, których znaczną część kosztów przejmowały nieuprawnione podmioty. Były to koszty zamieszczenia i publikowania materiałów w prasie. Niemala ich część, mając charakter typowych materiałów agitacyjnych, chociaż oczywiście nieopisywanych jako takie, publikowana była na koszt samych kandydatów, innych osób fizycznych, innych podmiotów angażujących się w tę kampanię, a czasami także na koszt wydawców popierających danego kandydata.

Za najbardziej odpowiadające rzeczywistości uznać należy zatem dane dotyczące kosztów publikacji materiałów agitacyjnych w radiu i w telewizji. Po pierwsze łatwiejszy do zidentyfikowania jest sam fakt ich publikacji, emisji. Ponadto media te dużą wagę przywiązują do kwestii właściwego opisanie materiałów wyborczych, w związku z czym trudniej jest nie wykazać w sprawozdaniach ich kosztów. Każde zamówienie tych materiałów musi zostać dokonane, odnotowane, zaewidencjonowane, odpowiednio udokumentowane i rozliczone przez poszczególnych operatorów radiowych czy telewizyjnych, zgodnie z sformalizowaną procedurą. Informacje na temat tych publikacji oraz ich kosztów są ponadto pozyskiwane, analizowane i gromadzone przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji⁴⁸. Występują o nie lub korzystają z nich również organy wyborcze przeprowadzające kontrolę finansowania komitetów wyborczych. W związku z tym, ukrycie tych wydatków wydaje się znacznie trudniejsze.

Odnosząc się do tych nieuwzględnianych, a tym samym niewykazywanych w sprawozdaniach finansowych wydatków podmiotów prowadzących kampanie wyborcze na rzecz kandydatów na prezydenta, można zaryzykować stwierdzenie, że nie tylko do 2005 roku wysokość wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą prowadzoną poza środkami masowego przekazu przewyższała wydatki na kampanię prowadzoną w środkach masowego przekazu, ale również w ostatnich kampaniach, jeśli jej nie przewyższała, to była na zbliżonym do niej poziomie. A zatem, na przestrzeni ostatnich kampanii prezydenckich, choć oczywiście nie tylko tych kampanii wyborczych, bardzo istotną zmianą było przeniesienie się dużej części działań kampanijnych

⁴⁸ Zob. np. Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. Informacja o wydatkach i wykorzystaniu czasu na emisję płatnych audycji wyborczych w radiu i telewizji. Departament Monitoringu Biura KRRiT – http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/wybory-2015/wybory2015prezydent.pdf (dostęp 28.02.2017), a także np. Relacjonowanie przebiegu kampanii wyborczej na Urząd Prezydenta RP w 2015 r. w programach Polskiego Radia SA (Programy: 1, 3 i 4) oraz wybranych programach nadawców koncesjonowanych (RMF FM, Radio ZET, Radio Maryja, TOK FM) na przykładzie dzienników i audycji publicystycznych; Monitoring wyborczy telewizyjnych programów publicystycznych. Wybory prezydenckie 2015. Raport podsumowujący – <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/kontrola-nadawcow/kampanie-wyborcze/> (dostęp 28.02.2017).

do Internetu, a jednocześnie wzrost kosztów tego rodzaju działalności. Za uważalny jest także wzrost znaczenia kampanii prowadzonej w telewizji, aczkolwiek nie tak duży w stosunku do pozamedialnych form prowadzenia kampanii, jak mogłoby się to powszechnie wydawać, czy wynikać z prostego, ogólnego podziału wydatków dokonywanego w sprawozdaniach finansowych komitetów. Warty odnotowania jest także wzrost znaczenia, a jednocześnie wydatków ponoszonych przez komitety wyborcze na działalność w kampanii wyborczej firm analitycznych, badających rynek wyborców i starających się dopasować i przygotować sposób prowadzenia kampanii wyborczych poszczególnych komitetów w taki sposób, by trafiał on do elektoratu, o który dany komitet zamierza walczyć. Cały czas jednak duże znaczenie w kampaniach wyborczych odgrywają, generując znaczące wydatki, plakaty, billboardy i ulotki kandydatów i komitetów wyborczych, wydawnictwa promocyjne, spotkania z wyborcami i wykorzystywane w ich trakcie gadzety typu: koszulki, czapeczki, kurtki, smycze, długopisy, zapalniczki, znaczki, zestawy promocyjne, wizytówki, kalendarzyki, chorągiewki, tablice z wizerunkami kandydatów, naklejki, cukierki itp. Warto zwrócić uwagę także na bardziej nietypowe materiały wyborcze używane przez komitety wyborcze w trakcie kampanii, które – moim zdaniem – mogą budzić wątpliwości co do ich wyborczego charakteru, takie jak: „dmuchańce–zjeżdżańce”, kielbaski, wata cukrowa, ciasteczka, bułki, pączki, chlebki, kawa, herbata, jabłka, kapusta, kucyki, książki czy bilety do kina.

Do celów agitacyjnych stosowane były także kosmetyki, środki czystości, plecaki z wyprawkami szkolnymi, pidżamy, pieluchy jednorazowe, koce czy kaptcie⁴⁹. Podejmowane przez komitet wyborczy przy ich użyciu działania zostały jednak zakwestionowane przez Państwową Komisję Wyborczą, która odrzuciła sprawozdanie finansowe tego podmiotu⁵⁰.

Chyba we wszystkich kampaniach wyborczych wykorzystywane były także koncerty zespołów muzycznych, pikniki czy konkursy z nagrodami. Metody te

⁴⁹ Wskazując na tego rodzaju metody prowadzenia kampanii wyborczej, nie można nie zwrócić uwagi na regulację art. 250a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, zgodnie z którą zarówno ten, kto udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób, jak i ten, kto będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, a w wypadku mniejszej wagi, sprawcy tych czynów podlegają grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

⁵⁰ Zob. uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Grzegorza Napieralskiego, http://pkw.gov.pl/pliki_mce/useruploads0/files/napieralski_.pdf (dostęp 28.02.2017).

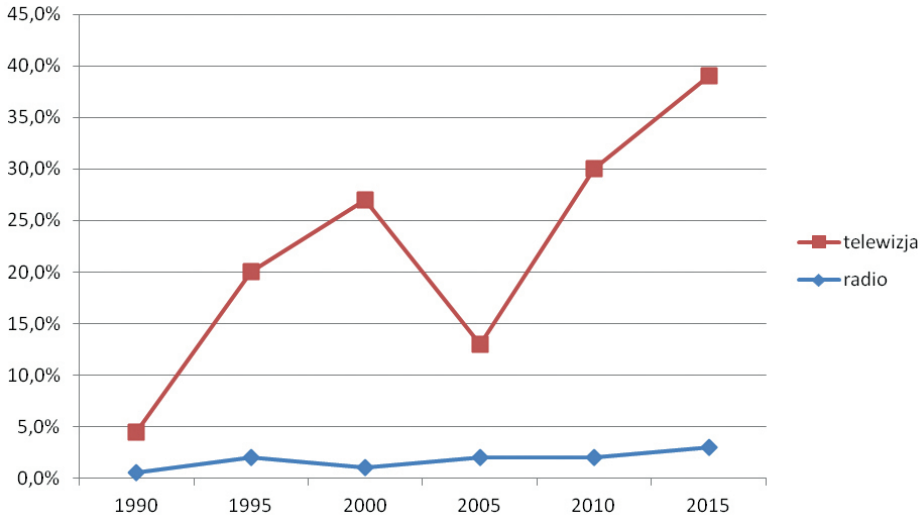
nieustannie wydają się być atrakcyjne dla potencjalnych wyborców i skuteczne w przekonywaniu ich do głosowania w określony sposób. Może to oznaczać, że obywatele swój wybór w znacznym stopniu nadal uzależniają od tego typu kampanii, niekoniecznie swój wybór opierając na jej merytorycznej treści.

Skoro najbardziej wiarygodnymi danymi dotyczącymi wydatków podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach są te dotyczące kampanii w radio i w telewizji, przyjrzyjmy się na zakończenie, jak kształtowała się ich wysokość w wyborach prezydenckich w Polsce w stosunku do całości wydatków ponoszących je podmiotów. Jednak i w tym przypadku sprawa nie jest oczywista. Po pierwsze, w 1990 roku wydatki na reklamę w prasie, radiu i telewizji ujęte były w jednej, łącznej pozycji sprawozdania. Na potrzeby tej analizy przyjąłem, że ich podział procentowy był taki, jak w kolejnych wyborach prezydenckich, tj. z 1995 roku, w których w sprawozdaniu finansowym koszty kampanii w radiu i telewizji, a także w prasie zostały już rozdzielone. Po drugie, od 2010 roku w kategorii – korzystanie ze środków masowego przekazu i nośników plakatów – ujęte zostały inaczej niż miało to miejsce do tamtego czasu, wyłącznie koszty usług emisji materiałów w tych mediach. Koszty wytworzenia prezentowanych w nich materiałów wyborczych (filmy reklamowe i spoty) zostały natomiast ujęte w kategorii – wykonanie materiałów wyborczych, w tym prace koncepcyjne, prace projektowe i wytworzenie. W związku z tym, dla przedstawienia obrazu wydatków poniesionych na kampanię w telewizji i w radiu w kampaniach prezydenckich od 1990 roku dokonuję podziału wydatków poniesionych w 2010 i 2015 roku na filmy reklamowe i spoty, wliczając je do wydatków na kampanię w środkach masowego przekazu, w proporcjach odpowiadających proporcjom wydatków poniesionych na emisję tych materiałów w poszczególnych mediach⁵¹. To, jak kształtowały się (w pewnym przybliżeniu) wydatki na kampanie w radiu i telewizji na przestrzeni ponad 25 lat przedstawione zostało na wykresie 2.

Na podstawie tego wykresu widać, że odsetek wydatków przeznaczonych na kampanię wyborczą w radiu jest, poza rokiem 1990, w którym można przyjąć, że różnica między nimi była „tylko” ok. dziesięciokrotna, zdecydowanie niższy od odsetka wydatków ponoszonych na kampanie wyborcze prowadzone w telewizji. Słusznie stwierdza zatem A. Rakowska-Trela [2015: 333], że politycy wykorzystują kampanię wyborczą prowadzoną w radiu raczej jako uzupełniającą. Wysokość wydatków ponoszonych w związku z działaniami wyborczymi w tym medium na przestrzeni lat kształtowała się na w miarę stabilnym poziomie, pomiędzy 0,5 a 3% łącznych wydatków podmiotów prowadzących

⁵¹ W związku z tym zabiegiem dane te nie są jednoznacznie proporcjonalne z danymi dotyczącymi łącznych wydatków na kampanie wyborcze w środkach masowego przekazu ujętymi na wykresie 1.

Wykres 2. Wydatki podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach poniesione na kampanię wyborczą w radiu i w telewizji w latach 1990–2015



kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. Nieporównywalnie większą część wydatków podmioty te przeznaczyły na kampanie w telewizji. Gdyby nie zdecydowanie mniejsze wydatki na tego rodzaju kampanię poniesione w 2005 roku, wydatki na ten rodzaj działań układałyby się w jednolity trend wzrostowy od ok. 4% w 1990 roku, do ok. 36% w 2015 roku. Jak widać, na przestrzeni lat znaczenie tego środka komunikacji ze społeczeństwem wzrastało i jest on coraz powszechniej wykorzystywany przez komitety wyborcze. Telewizja wraz z Internetem, jako nośniki reklamy audiowizualnej, stały się na przestrzeni lat ważnymi elementami kampanii wyborczych.

PODSUMOWANIE

W wyborczych kampaniach prezydenckich w Polsce od 1990 roku stosowanych było wiele form ich prowadzenia poczynając od plakatów, ulotek, billboardów, najróżniejszych gadżetów reklamowych czy wyrobów cukierniczych – o których wspominałem, przez prasę, radio i telewizję, na Internecie, jako najnowszym narzędziu wykorzystywanym w kampanii wyborczej kończąc. Materiały wyborcze i narzędzia prowadzenia kampanii wyborczej zmieniały się na przestrzeni lat, przede wszystkim, wraz z rozwojem techniki, z postępem cywilizacyjnym, z pojawianiem się prywatnych środków masowego przekazu, a także często ze zwiększającymi się środkami finansowymi przeznaczanymi

na kampanie wyborcze przez prowadzące je podmioty. Sposób przygotowania materiałów wyborczych i zawarte w nich treści oraz sposób ich prezentowania wyborcom uzależniony jest także od coraz większej świadomości co do możliwości oddziaływania na wyborców i kreowania ich wyborczych zachowań. W tym kontekście nie można nie zauważyć, że jako istotny element kampanii wyborczych ostatnich lat, odciskający na nich coraz wyraźniejsze piętno, także finansowe – chociaż niebędący materiałem wyborczym prezentowanym wyborcom w celu zdobycia ich poparcia – jawią się działania firm analitycznych i marketingowych. Podmioty te, na podstawie rozbudowanych i szczegółowych badań rynku wyborczego czy szerzej – politycznego, ustalają strategię kampanii dla poszczególnych komitetów wyborczych, wpływając zarówno na typy i rodzaje wykorzystywanych w kampaniach materiałów wyborczych, treści zawarte w tych materiałach, jak i sposoby docierania z nimi do wyborców. Można zatem stwierdzić, że firmy te przesądzają w znacznej mierze o obliczu prowadzonych kampanii wyborczych.

Ze sprawozdań finansowych podmiotów prowadzących kampanie wyborcze na rzecz kandydatów zgłaszanych w wyborach wynika, że na przestrzeni lat zwiększa się w kampaniach wyborczych znaczenie środków masowego przekazu, a przede wszystkim telewizji. I to wydaje się niepodważalne⁵². Można jednak dyskutować nad skalą tego wzrostu. Biorąc pod uwagę zmieniającą się na przestrzeni lat konstrukcję sprawozdań finansowych (która nie pozwala w prosty sposób – jeden do jednego – wykazać wszystkich zależności między tymi wydatkami i zmusza do dokonywania pewnych uogólnień, czy przyjmowania określonych założeń dla zobrazowania występujących w kampanii trendów), a także praktyki ukrywania pewnych kosztów kampanii wyborczej czy często ich nielegalnego przejmowania przez nieuprawnione podmioty, okazuje się, że wydatki na kampanię wyborczą prowadzoną poza środkami masowego przekazu, poza mediami elektronicznymi, nadal są bardzo wysokie, często porównywalne z kosztami kampanii prowadzonej w środkach masowego przekazu i w Internecie. Obawy może budzić to, że znaczna część tych kosztów przechodzi do „wyborczej szarej strefy”, a w związku z tym, trudno precyzyjnie oszacować ich wartość.

Można odnieść także wrażenie, że mimo toczących się od długiego już czasu dyskusji nad potrzebą uczynienia kampanii wyborczych bardziej merytorycznymi, czemu miał służyć – zdaniem pomysłodawców tego rozwiązania – chociażby zakaz wykorzystywania w kampaniach plakatów wielkoformatowych,

⁵² Oczywiście i tutaj można wskazać odstępstwa od reguły. W wyborach prezydenta RP w 2015 r. Komitet Wyborczy Pawła Kukiza wykazał, iż nie prowadził żadnych odpłatnych działań kampanijnych w telewizji, odnosząc w tych wyborach duży sukces, zdobywając w pierwszej ich turze trzeci wynik z poparciem 20,80%.

na wyborców nadal zdaje się bardziej oddziaływać kampania wizerunkowa niż merytoryczna, co skrzętnie wykorzystują prowadzące ją podmioty.

Wybór konkretnych sposobów prowadzenia kampanii wyborczych, wykorzystywanych w nich narzędzi oraz ich jakość i sposób udostępniania obywatelom wydają się być zatem uzależnione przede wszystkim od strategii przyjmowanych przez poszczególne komitety wyborcze, od rozwoju cywilizacyjnego oraz od środków finansowych jakimi dysponują poszczególne komitety. Generalnie jednak same sposoby i narzędzia prowadzenia kampanii wydają się być podobne. W najbliższej przyszłości, nie tylko w kampanii wyborczej, ale także ogólnie, jako nośnik i przekaznik informacji, z pewnością zwiększała się będzie rola Internetu. Czy jednak na tyle by zagrozić innym formom prowadzenia kampanii wyborczej? Czy sprawdzą się np. zapowiedzi Reeda Hastingsa⁵³, który przewiduje w najbliższych kilkunastu latach koniec tradycyjnej telewizji⁵⁴. O tym będziemy mieli okazję się przekonać.

W gruncie rzeczy jednak, dla demokratycznego państwa prawnego, mniej istotne wydaje się to, przy użyciu jakich fizycznych działań i technicznych środków komunikowania z wyborcami prowadzona będzie kampania wyborcza, a bardziej to, by była ona zgodna z prawem, uczciwa, pluralistyczna, konkurencyjna, finansowana w legalny i jawny sposób, by regulacje prawne zapewniały równy dostęp do jej prowadzenia wszystkim uprawnionym do tego podmiotom oraz – co bardzo istotne – by była prowadzona wyłącznie przez uprawnione do tego pomioty, tj. przez komitety wyborcze. Legalna i uczciwa kampania wyborcza stanowi bowiem podstawę uczciwych wyborów, dając jednocześnie legitymację do rządzenia wybranym w ich wyniku organom.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski Andrzej. 2004. W Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.). *Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych*. Wrocław.
- Bidziński Mariusz. 2008. *Finansowanie kampanii wyborczych do samorządu*. W Marek Chmaj (red.) *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*. Toruń.
- Borowicz Marlena. 2010. „Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne”. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne* 23.

⁵³ Współzałożyciel i dyrektor generalny Netflixu – największej internetowej międzynarodowej wypożyczalni filmów na świecie, oferującej wypożyczenie filmów poprzez media strumieniowe, opierające się na transmisji danych multimedialnych poprzez Internet; zasiadający także w zarządzie Facebooka.

⁵⁴ Zob. <http://gadzetomania.pl/2282,tradycyjna-telewizja-zniknie-za-16-lat-a-gdzie-tam;> (dostęp 02.03.2017). <http://www.wirtualnemedialna.pl/artykul/szef-netflixu-zapowiada-koniec-tradycyjnej-telewizji-zastapia-ja-interaktywne-filmy-i-wirtualna-rzeczywistosc> (dostęp 02.03.2017).

- Buczowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin.
- Chmaj Marek. 2011. Przepisy wspólne kodeksu wyborczego. W Marek Chmaj, Wiesław Skrzydło. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Czakowska Marta, Rażny Paweł. 2011. „Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych”. *Studia Biura Analiz Sejmowych* 3.
- Ferejohn John., Pasquino Pasquale. 2010. *Demokracja i rządy prawa*. W José Maria Maravall, Adam Przeworski (red.) *Demokracja i rządy prawa*. Warszawa.
- Gajda Agnieszka. 2004. „Reprezentacja komitetu wyborczego”. *Gdańskie Studia Prawnicze, Miscellanea Konstytucyjnoprawne*(red.) XII.
- Gapski Maciej P. 2010. Treść zasady wolnych wyborów. W Dariusz Dudek, Maciej Gapski, Wojciech Łączkowski (red.). *Amicus Homini et Defensor Iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*. Lublin.
- Garlicki Lech. 1997. (przekład i opracowanie). „Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw. Zimbabwe: finansowanie partii politycznych” (orzeczenie Sądu Najwyższego Zimbabwe z 5 września 1997 r.), *Przegląd Sejmowy* 6 (23).
- Gašior Tomasz. 2010. *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*. Warszawa.
- Gašior Tomasz. 2015. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa.
- Gašior Tomasz. 2016. „Prawne i praktyczne zagadnienia finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2010 i 2015”. *Przegląd Sejmowy* 6 (137).
- Gebethner Stanisław. 2001. *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Godlewski Tadeusz, Miętkiewicz Katarzyna. 2006. „Prezydencka kampania Lecha Kaczyńskiego w 2005 roku – zastosowanie marketingu politycznego”. *Studia Wyborcze* 1.
- Haman Jacek. 2003. *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa.
- Kowal Paweł. 2014. Wnioski z wyborów samorządowych. W Piotr. Kosiewski (red.) *Wybory: wiarygodność i sprawność*. Warszawa.
- Kryszeń Grzegorz. 2007. „Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych”. *Przegląd Sejmowy* 2 (79).
- Lemańska Magdalena. 2017. „Kres klasycznej TV jest już blisko”. *Rzeczpospolita* 50 (10688).
- Lemańska Magdalena. 2017. „Przybywa nas w sieci”. *Rzeczpospolita* 55 (10693).
- Łączkowski Wojciech. 2009. „Prawo wyborcze a ustrój demokratyczny”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2.
- Maćkowiak Tomasz. 2004. „Bioenergo-biznesmeni”. *Newsweek*, 19.04.
- Muszyński Jerzy. 2001. *Leksykon marketingu politycznego*. Wrocław.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*. Łódź.
- Rymard Ferdynand. 2010. Kampania wyborcza. W Kazimierz W. Czaplicki, Bogusław Dauter, Andrzej Kisielewicz, Ferdynand Rymarz. *Samorządowe prawo wyborcze*. Warszawa.
- Rymarz Ferdynand. 2017. „Sondaże przedwyborcze a tzw. „demokracja sondażowa”, <http://niezniknelo.pl/OK2/artikul/sondaze-przedwyborcze-a-tzw-demokracja-sondazowa/2/index.html> (dostęp 15.02.2017).
- Skotnicki Krzysztof. 2012. „Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K9/11”. *Przegląd Sejmowy* 1.
- Skotnicki Krzysztof. 2007. „Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki”. *Przegląd Sejmowy* 2.

- Sobiesiak-Penszko Paulina, Pazderski Filip. 2016a. *Pieniądze i polityka na szczeblu lokalnym*. Raport z monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej 2014. Warszawa.
- Sobiesiak-Penszko Paulina, Pazderski Filip. 2016b. *Przejrzystość lokalnych finansów wyborczych w Polsce*. Raport ISP. Warszawa.
- Solska Joanna. 2010. „20 lat prywatnych mediów w Polsce. Wizjonerzy i piraci”. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1502439,1,20-lat-prywatnych-mediow-w-polsce.read>.
- Szymanek Jarosław. 2011. Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym. W Krzysztof Skotnicki (red.). *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa.
- Szymielewicz Katarzyna. 2017. „Algorytm zwycięstwa”. *Polityka* 5.
- Winczorek Piotr. 2006. *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r.* Warszawa.

ŹRÓDŁA

- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji w październiku 2002 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78 poz.483 ze zm.
- Monitoring wyborczy telewizyjnych programów publicystycznych. Wybory prezydenckie 2015. Raport podsumowujący, <http://www.krrit.gov.pl/dla-nadawcow-i-operatorow/kontrola-nadawcow/kampanie-wyborcze/>.
- Postanowienie SN z 12 października 2011 r., sygn. akt III SW 9/11.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z 24 kwietnia 2009 r.
- Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1995 r., nr 36 poz. 175 ze zm. wprowadzonymi przez Protokół Nr 11, Dz. U. z 1998 r., Nr 147 poz. 962.
- Relacjonowanie przebiegu kampanii wyborczej na Urząd Prezydenta RP w 2015 r. w programach Polskiego Radia SA (Programy: 1, 3 i 4) oraz wybranych programach nadawców koncesjonowanych (RMF FM, Radio ZET, Radio Maryja, TOK FM) na przykładzie dzienników i audycji publicystycznych.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 19 lipca 2000 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego, szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji oraz wykazu rodzajów dokumentów załączonych do sprawozdania, Dz. U. nr 65 poz. 764.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, Dz. U. nr 198 poz. 1173.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wzoru sprawozdania wyborczego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 115 poz. 769.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Grzegorza Napieralskiego, http://pkw.gov.pl/pliki_mce/useruploads0/files/napieralski_.pdf.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy*, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 15.
- Ustawa z 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. nr 43 poz. 488.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny*, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137.
- Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. nr 67 poz. 398.
- Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. Informacja o wydatkach i wykorzystaniu czasu na emisję płatnych audycji wyborczych w radiu i telewizji. Departament Monitoringu Biura KRRiT, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunika

ty/wybory-2015/wybory2015prezydent.pdf. <http://gadgetomania.pl/2282,tradycyjna-telewizja-zniknie-za-16-lat-a-gdzie-tam>. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/the-observer-miliarder-ktory-wspieral-trumpa-odegral-kluczowa-role-w-brexicie/t0jxx5h>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 roku, sygn. akt K 9/11.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 roku, sygn. akt K 9/11.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 roku, sygn. akt P 2/03.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2004 roku, sygn. akt P 2/03.

<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/the-observer-miliarder-ktory-wspieral-trumpa-odegral-kluczowa-role-w-brexicie/t0jxx5h>

<http://www.wirtualnemedial.pl/artukul/szef-netfixa-zapowiada-koniec-tradycyjnej-telewizji-zastapia-ja-interaktywne-filmy-i-wirtualna-rzeczywistosc>.

Streszczenie

Obraz kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta RP w latach 1990–2015 na podstawie wydatków wykazywanych w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach. Wynik wyborów w istotnej mierze uzależniony jest od wielu zróżnicowanych działań prowadzonych w różnych formach w ramach kampanii wyborczej, w szczególności od działań agitacyjnych, mających na celu nakłonienie lub zachęcenie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu. Uznaje się, że sposoby i formy prowadzenia kampanii są różnorodne, że podmioty przygotowujące ją stosują najróżniejsze techniki agitacji, że na przestrzeni lat zmieniają się działania podejmowane w ramach agitacji wyborczej, że następuje dynamiczny rozwój metod i środków jej prowadzenia. Próba przeanalizowania tych kwestii podjęta została na podstawie sprawozdań finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce od 1990 roku, ze świadomością i odniesieniem się do mogących pojawiać się wątpliwości co do rzetelności danych zamieszczanych w tych sprawozdaniach. Mimo tych – bywa, że zasadnych – wątpliwości, możliwe jest sformułowanie ogólnych wniosków i konkluzji w tej materii. Niewątpliwie, na przestrzeni ostatnich ponad 25 lat zwiększyło się w kampaniach wyborczych znaczenie środków masowego przekazu, a przede wszystkim telewizji. Nie oznacza to jednak, że do lamusa przeszły „niemedialne” sposoby prowadzenia kampanii. Skala ich wykorzystania jest nadal znacząca, choć często – niestety – koszty tego rodzaju działań nie znajdują odbicia w sprawozdaniach finansowych. Niezależnie od metod prowadzenia kampanii z punktu widzenia Państwa i jego obywateli ważniejsze wydaje się natomiast to, by kampanie były zgodne z prawem, uczciwe, pluralistyczne, konkurencyjne, finansowane w legalny i jawny sposób. Legalna i uczciwa kampania wyborcza stanowi bowiem podstawę uczciwych wyborów, dając jednocześnie legitymację do rządzenia wybranym w ich wyniku organom.

Słowa kluczowe: agitacja wyborcza, jawność, kampania wyborcza, konkurencyjność wyborów, środki finansowe, środki masowego przekazu, wybory prezydenckie.

DEPICTION OF ELECTION CAMPAIGNS IN THE ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN 1990-2015 ON THE BASIS OF EXPENDITURE REPORTED IN FINANCIAL STATEMENTS BY THE ENTITIES THAT NOMINATED THE CANDIDATES FOR THESE ELECTIONS
(summary)

Depiction of election campaigns in the elections of the President of the Republic of Poland over the period of 1990–2015 on the basis of expenditure reported in financial statements by the entities that nominated the candidates for these elections. The election outcome depends to a considerable extent on a number of diverse activities conducted in various forms in an election campaign – in particular on canvassing – that are aimed at inducing or encouraging people to vote in a certain way or to vote for a candidate of a particular committee. It is deemed that campaigning methods and forms are diverse, that the entities that prepare them use various canvassing techniques, that the actions taken as part of canvassing change over the years, that the canvassing methods and means develop dynamically. An attempt to analyse these issues was taken on the basis of the financial statements of the entities that have nominated the candidates for the presidential elections in Poland since 1990, bearing in mind the possible doubts about the reliability of the data published in these reports. Despite these – sometimes justified – doubts, it is possible to formulate general conclusions in this matter. Undoubtedly, the importance of mass media, in particular television, has increased in election campaigns over the last 25 years. However, this does not mean that the “non-media” ways of campaigning have been put on the shelf. The scale of their use is still significant, but – unfortunately – the costs of such activities are often not reflected in financial statements. Regardless of campaigning methods, from the point of view of the State and its citizens it is more important that the campaigns should be lawful, fair, pluralistic, competitive, financed in a legal and transparent way. A legal and fair election campaign is the basis of fair elections, and it also ensures the legitimacy to rule for the bodies elected as a result of the elections.

Keywords: canvassing, transparency, election campaign, competitiveness of elections, financial resources, mass media, presidential elections.

Krzysztof Korycki*

ALTERNATYWNE TECHNIKI GŁOSOWANIA A FREKWENCJA WYBORCZA

WSTĘP

Jedną z najważniejszych oznak kryzysu demokracji jest zmniejszający się systematycznie poziom frekwencji wyborczej w elekcjach państwowych, w referendum, a także w wyborach o charakterze ponadnarodowym [Musiał-Karg 2011b: 77]. Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotykającym wiele państw europejskich w ostatnich dziesięcioleciach¹. Niechęć do głosowania występuje pomimo usilnych starań organizacji pozarządowych, organów państwowych i partii politycznych [Jakubowski 2013: 159]. Zjawisko to wzbudza duże zaniepokojenie zarówno wśród badaczy, jak i uczestników życia publicznego [Zbieranek 2011: 93–94]. Wiele państw próbuje temu zapobiec, podejmując różne działania mające na celu zapobieżenie spadaniu frekwencji, a wręcz przeciwnie – zwiększenie jej poziomu, co wpłynęłoby na wzrost poziomu legitymacji podejmowanych decyzji politycznych [Musiał-Karg 2011b].

Przez wiele lat jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazywano kwestie społeczne: zniechęcenie i brak zaufania obywateli do polityki, niską potrzebę zaangażowania się w sprawy publiczne. Nawoływano do odnowy w polityce, naprawy życia publicznego i klasy politycznej. Diagnoza ta była jednak niepełna. Problematyka absencji wyborczej jest zdecydowanie bardziej złożona [Zbieranek 2011]. Politolodzy rozróżniają jej dwa zasadnicze rodzaje: absencję zwinioną i absencję przymusową [Żukowski 1999: 116]. Z pierwszym rodzajem mamy do czynienia, kiedy wyborcy w świadomy sposób rezygnują z uczestniczenia w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą

* Mgr, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/turnout.html> (dostęp 29.11.2015).

rzeczywistością polityczną – wskazując na brak zaufania do polityków, niską motywację do uczestniczenia w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej, czy wreszcie zwykły brak zainteresowania polityką. Absencja przymusowa występuje natomiast w sytuacji, kiedy to wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach.

Głównym celem autora artykułu jest analiza wpływu alternatywnych technik oddania głosu na frekwencję wyborczą. Przedstawione zostały trzy formy oddania głosu. Dwie z nich występują obecnie w polskim prawie wyborczym, tj. głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne. Trzecia, głosowanie elektroniczne, zaprezentowana została na przykładzie państwa, które jest liderem w dziedzinie nowych technologii w administracji publicznej. Do katalogu celów szczegółowych zaliczyć można: 1) przedstawienie sposobu oddania głosu, w każdej alternatywnej metodzie; 2) wskazanie „popularności” technik oddania głosu na podstawie przeprowadzonych elekcji; 3) dokonanie oceny stosowania danej formy głosowania. Postawiono hipotezę, że głosowanie elektroniczne zwiększa frekwencję wyborczą, ponieważ ta technika oddania głosu nie jest obciążona barierą miejsca i czasu, cechuje ją zatem wygoda i elastyczność. Pytania badawcze przedstawiają się następująco: 1) jak kształtowała się liczba osób głosujących przez pełnomocnika i korespondencyjne? 2) jak kształtowała się liczba osób głosujących elektronicznie? 3) jaki odsetek wyborców to osoby głosujące elektronicznie? 4) jaki jest wpływ alternatywnych metod oddania głosu na frekwencję wyborczą?

Aby osiągnąć założony cel i zweryfikować hipotezę zastosowano podejście instytucjonalne. Zastosowane metody, które służą odpowiedzi na pytania eksplanacyjne to: 1) metoda instytucjonalno-prawna – w celu wyjaśnienia reguł i mechanizmów skutecznego/nieskutecznego funkcjonowania technik oddania głosu; 2) metoda porównawcza – w celu zobrazowania różnic stosowania danej techniki głosowania w praktyce wyborczej; 3) statystyczne badania aktywności wyborczej – w celu ukazania poziomu zastosowania techniki wyborczej.

ABSENCJA WYBORCZA A FREKWENCJA WYBORCZA

Absencja wyborcza jest zaniechaniem udziału w głosowaniu przez osoby do tego uprawnione. Można ją podzielić na niezawinioną (przymusową) i zawinioną (dobrowolną) [Michalak 2013: 15–16]. Absencja niezawiniona jest wynikiem nie woli wyborcy, ale okoliczności zewnętrznych. Z reguły są to następujące sytuacje: pominięcie wyborcy w spisie wyborców (na skutek

błędu lub w wyniku celowego działania), mimo iż osoba taka jest uprawniona do głosowania; skomplikowany, czasochłonny lub dyskryminujący określone grupy społeczne system osobistej rejestracji wyborców; uniemożliwienie głosującym dotarcia do lokalu wyborczego spowodowane jego dużym oddaleniem od miejsca zamieszkania wyborców albo niedostosowanymi godzinami pracy; brak możliwości głosowania przez osoby pozostające w dniu głosowania czasowo poza miejscem swojego zamieszkania (np. pracujący, studenci, turyści, pacjenci szpitali, aresztanci i więźniowie, żołnierze) lub nieposiadające takiego miejsca (bezdomni); obowiązek głosowania osobistego w przypadku osób niepełnosprawnych, niedołącznych, starszych i obłożnie chorych, dla których prawo wyborcze nie przewiduje alternatywnych sposobów głosowania; nieprzewidziany wypadek losowy. Z kolei absencja zawiniona jest wynikiem świadomej i celowej decyzji wyborcy, niespowodowanej przeszkodami natury technicznej lub losowej. Zjawisko absencji zawinionej jest bardziej złożone i ma wiele przyczyn. Najczęściej występującymi motywami absencji zawinionej są: apatia i bierność obywateli nieinteresujących się problemami politycznymi; relatywnie wysoki koszt alternatywny głosowania, zarówno samej decyzji wyborczej (konieczność zapoznania się z ofertą polityczną przynajmniej kilku podmiotów wyborczych, śledzenie kampanii wyborczej, wreszcie podjęcie i racjonalizacja decyzji), jak i samego aktu głosowania (czas i zasoby poświęcone na dotarcie do lokalu wyborczego i oddanie głosu); brak opcji politycznej reprezentującej na forum publicznym interesy i poglądy pewnych wyborców; niewiara w możliwości dokonania się za pośrednictwem wyborów jakiegokolwiek realnej zmiany społecznej, ekonomicznej, politycznej; brak akceptacji dla reguł wyborczych, klasy politycznej lub całego systemu politycznego; przekonanie, że pojedynczy głos nic nie znaczy; niezrozumienie reguł wyborczych [tamże].

Przyczyny absencji wyborczej można więc podzielić na: instytucjonalne związane z nieodpowiednimi lub niezrozumiałymi regulacjami prawnymi i nieadekwatnymi rozwiązaniami praktycznymi), kulturowe (niski poziom partycypacji społecznej spowodowany np. dominacją zaściankowego typu kultury politycznej), polityczne (alienacja klasy politycznej, kartelizacja systemów partyjnych, delegitymizacja mechanizmów i instytucji demokratycznych) oraz losowe.

Odpowiednio wysoka absencja wyborcza [Dzwończyk 2004: *passim*] przekłada się na niską frekwencję wyborczą. Konsekwencją absencji wyborczej jest podejmowanie działań zmierzających do aktywizacji elektoratu.

Poziom frekwencji wyborczej i jej wahania są zależne od wielu czynników. Można je ogólnie podzielić na: 1) sytuacyjne, 2) systemowe, 3) instytucjonalne, 4) socjodemograficzne, 5) psychologiczne i 6) meteorologiczne [Michalak 2013: 58–59].

Do pierwszej grupy zaliczyć można: kontekst, w jakim odbywają się dane wybory (czyli to, jak ogólnie oceniana jest obecna sytuacja społeczna, ekonomiczna i polityczna; im bardziej niestabilna sytuacja, tym z reguły większe zaangażowanie obywateli w procesy polityczne); nasilenie rywalizacji politycznej (wysoki poziom rywalizacji sprzyja wyższej frekwencji); wysokość stawki (im więcej zależy od danej elekcji, tym więcej obywateli jest motywowanych do pójścia na wybory) pewność wyniku (jeśli głosującym wydaje się, że walka jest wyrównana, a sam wynik wyborczy niepewny, uznają wybory za ważne i *vice versa* – przewidywalność wyniku obniża motywacje do głosowania); obecność kampanii wyborczej w mediach i przestrzeni publicznej (większe nasycenie polityką podnosi rozpoznawalność poszczególnych podmiotów politycznych, zwiększa zakres ich oddziaływania i oraz prestiż samej elekcji).

W grupie drugiej wyróżnia się: rangę elekcji (wybory ogólnokrajowe dotyczące najwyższych urzędów w państwie przyciągają większą uwagę obywateli); charakter systemu partyjnego (np. wysoki poziom polaryzacji i rywalizacyjność systemu generują wyższy poziom partycypacji obywateli); dominujący typ kultury politycznej społeczeństwa, w jakim odbywają się wybory (im wyższa świadomość polityczna społeczeństwa, tym więcej osób głosuje).

Institutionalne czynniki wpływające na frekwencję to przede wszystkim: charakter wyborów (wybory bardziej spersonalizowane cieszą się z reguły większym zainteresowaniem wyborców niż wybory „partyjne”); częstotliwość elekcji (zbyt częste wybory mają negatywne przełożenie na frekwencję podczas kolejnych elekcji); model systemu wyborczego (im większa reprezentatywność systemu wyborczego, tym wyższa frekwencja wyborcza); mechanizm rejestracji wyborców; istnienie przymusu wyborczego; uprawnienia wyborcy w akcie głosowania; dostępność i godziny pracy punktów głosowania; możliwość skorzystania z alternatywnych sposobów głosowania [Michalak 2013: 58–59].

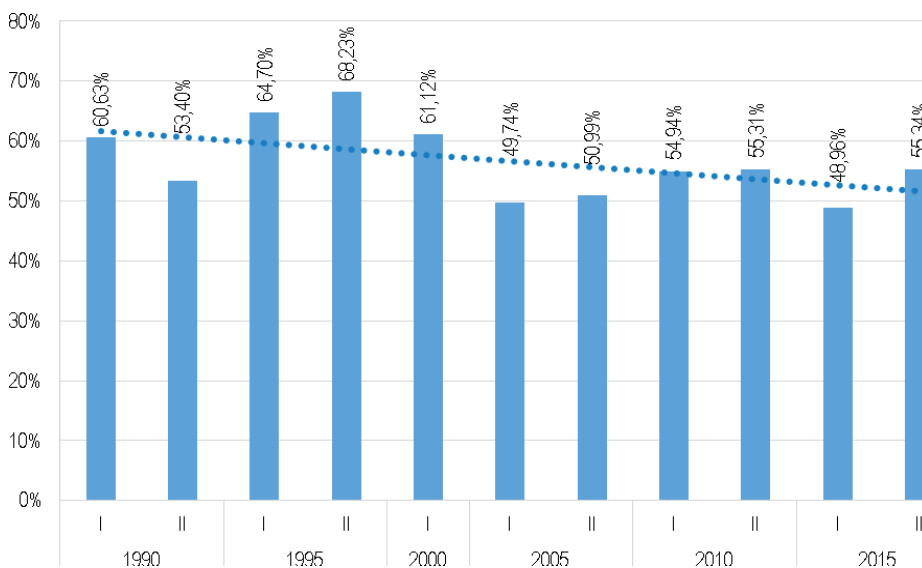
Czwarta grupa czynników obejmuje takie parametry jak: wiek, płeć, wykształcenie, zawód, dochody i umiejscowienie jednostki w strukturze społecznej, rasa (w krajach zróżnicowanych rasowo) [Cześniak 2009: 16–19].

Wśród psychologicznych [Skarżyńska 2011: 204–233; Korzeniowski 2002: 237–257; Cześniak, Żerkowska-Balas 2011: 109–122; Kinowska 2012: *passim*] determinantów frekwencji najczęściej podaje się takie zmienne, jak: zainteresowanie jednostki polityką i wiedza na jej temat; bezpośrednio zaangażowanie w politykę lub działalność publiczną; przekonanie o realnym wpływie na wybory i tworzenie polityki; poczucie obowiązku obywatelskiego; krzyżujące się naciski społeczne (im więcej sprzecznych ze sobą sugestii, perswazji i sprzecznych nacisków grupowych, tym większe prawdopodobieństwo, że jednostka wycofa się z udziału w głosowaniu).

Do ostatniej grupy zalicza się klimat, pogodę oraz porę roku. Trudny klimat i zła pogoda nie sprzyjają partycytacji wyborczej, bo utrudniają dotarcie do lokalu wyborczego). Z kolei słoneczna pogoda sprzyja wyjazdom wypoczynkowym, a tym samym znacząco podnosi koszt alternatywny głosowania [Michalak 2013: 58–59].

Ocena poziomu frekwencji w kategoriach – wysoka bądź niska – może być przeprowadzona na dwa sposoby: przez porównanie frekwencji w różnych państwach lub w obrębie danego kraju przez porównanie jej w kolejnych elekcjach [Tomczak 2012: 154]. Zobrazowanie frekwencji wyborczej podczas wyborów prezydenckich w latach 1990–2015 z podziałem na pierwszą i drugą turę wyborów w Polsce przedstawiono na wykresie 1. Wyboru elekcji prezydenckiej dokonano, ponieważ przeprowadzana jest ona regularnie od 1990 roku co pięć lat według niezmiennej formuły większościowej.

Wykres 1. Frekwencja wyborcza podczas wyborów prezydenckich w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (dotyczy wykresów 1–4).

Najwyższą frekwencję odnotowano w drugiej turze wyborów w 1995 roku, kiedy to do pojedynku na urząd prezydenta RP stanęli ówczesny prezydent Lech Wałęsa oraz kandydat Aleksander Kwaśniewski, wyniosła ona rekordowe 68,2%. Z kolei najniższą frekwencję zanotowano w pierwszej turze wyborów 2015 roku – 48,96%. Rywalizowało wówczas 11 kandydatów [Piasecki 2012].

Średnia dla całego okresu objętym badaniem wynosi 56,67%. W ostatniej dekadzie XX w. średnia ta wynosiła 61,74%, dla pierwszej dekady XXI w. 53,95%, a dla elekcji z 2010 i 2015 roku już tylko 53,64%. Zauważyć można, iż na przestrzeni 25 lat III RP tendencja dotycząca frekwencji wyborczej jest spadkowa, co zaznaczone zostało na wykresie przerywaną linią.

W niniejszym tekście uwaga zostanie jednak skupiona na mechanizmach uznawanych za jedne z najważniejszych gwarancji powszechności wyborów, a mianowicie procedurach głosowania – sposobach, w jaki wyborcy fizycznie mogą oddać swój głos.

Nietradycyjne techniki głosowania, nazywane często alternatywnymi czy nowatorskimi – prawu wyborczemu współczesnych państw demokratycznych znane są przypadki, w których alternatywny sposób głosowania stał się jedynym obowiązującym, a popularyzacja, zwłaszcza głosowania korespondencyjnego i przez pośrednika, nie stanowi od dawna instytucjonalnego *novum* – usuwając wyborcze bariery, oddziałują na frekwencję. Ich celem nie jest aktywizacja elektoratu rozumiana jako sztuczne podnoszenie frekwencji, tylko realizacja powszechnego prawa wyborczego. Każda nietradycyjna technika głosowania ma przynieść w rezultacie pełniejsze wykorzystanie możliwości brania udziału w głosowaniu, otwierając możliwość uczestnictwa w wyborach tym, którzy z różnorodnych powodów nie mogliby tego uczynić głosując w lokalu wyborczym.

GŁOSOWANIE PRZEZ PEŁNOMOCNIKA

Procedurą głosowania, którą najpoważniej i najdłużej rozpatrywano w czasie prac legislacyjnych, była instytucja oddawania głosu z pomocą pełnomocnika. Głosowanie w ten sposób to stosunkowo młoda instytucja polskiego prawa wyborczego. Została wprowadzona wraz z ustawą *Kodeks wyborczy* 5 stycznia 2011 roku (dalej: k.w.). Głosowanie przez przedstawiciela nawiązuje w swojej konstrukcji do znanej instytucji pełnomocnictwa w prawie cywilnym, która polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania – wyborca – upoważnia w swoim imieniu inną osobę uprawnioną do głosowania do oddania w jej imieniu głosu podczas referendum czy wyborów [Wrzałik 2015: 217].

Postulaty wprowadzenia instytucji pełnomocnika pojawiały się już w latach dziewięćdziesiątych XX w., a ich rzecznikiem była Państwowa Komisja Wyborcza [Czaplicki 2006: 33]. Opracowała kompleksową propozycję, która została przedstawiona ustawodawcy i miała szanse być wprowadzona do polskiego systemu wyborczego już w 1992 roku. Również w kolejnych pracach nad nowelizacjami ustaw prawa wyborczego PKW konsekwentnie zgłaszała swój projekt, który miał być adresowany do wyborców napotykaających największe

problemy z dotarciem do lokali wyborczych – w zaawansowanym wieku i niepełnosprawnych. Zarówno w 2000 roku w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i do Senatu RP, jak i w 2003 roku przy okazji prac nad projektem ustawy o referendum ogólnokrajowym, instytucja pełnomocnika została odrzucona przez ustawodawcę [Zbieranek 2011: 44–45]. Do 2009 roku osoby, które wskutek niepełnosprawności nie mogły dotrzeć do lokalu wyborczego, w ogóle nie miały możliwości głosowania. W 2009 roku w wyborach na Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego i samorządowych została wprowadzona instytucja pełnomocnika wyborczego². Znalazła się ona również w k.w.³

Prawo do skorzystania z tej formy głosowania przysługuje wyłącznie następującym grupom osób: wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności⁴ w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych [Kurowski 2011: 29–44; Zbieranek red. 2012; Florczak-Wątor 2011: 109–131] oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 rok życia. Ustawodawca wykluczył możliwość zastosowania tej formy głosowania w odrębnych obwodach głosowania oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich [Czakowska, Czakowski 2012: 118]. Ponadto nie mają prawa do głosowania przez pełnomocnika wyborcy przebywający w: zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz ich oddziałach zewnętrznych, domach studenckich i ich zespołach, wyborcy głosujący korespondencyjnie.

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania [Skrzydło 2011: 20]. Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć tylko od jednej osoby. Wyjątkiem od tej reguły jest możliwość przyjęcia pełnomocnictwa do głosowania od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej

² Ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. z 2009 r., Nr 202, poz. 1547); Ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2009 r., nr 213, poz. 1651).

³ Art. 54–61 ustawy z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112).

⁴ Liczba osób niepełnosprawnych w 2011 r. wynosiła 4 697,0 tys. (zob. tab. 12 (140), *Osoby niepełnosprawne według grup wieku i kategorii niepełnosprawności*, [w:] *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, Warszawa 2015, s. 213).

pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania, jak również kandydaci w danych wyborach [Czakowska, Czakowski 2012].

Pewnym utrudnieniem jest zastrzeżenie, że pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem lub innym upoważnionym przez niego pracownikiem urzędu gminy. Takie rozwiązanie może wpływać na niską liczbę udzielanych pełnomocnictw [Chmaj, Skrzydło 2015: 91]. Akt ten sporządza się najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów. Sporządzony według art. 56 k.w. akt pełnomocnictwa jest jedynym dokumentem upoważniającym pełnomocnika do wzięcia udziału w głosowaniu w imieniu wyborcy [Banaszak 2014: 112].

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania i aktu pełnomocnictwa do głosowania, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa do głosowania, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania oraz wiarygodność aktu pełnomocnictwa do głosowania, reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 roku⁵. Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa wnosi się na odpowiednim formularzu stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia [Florczak-Wątor 2011: 129].

Pełnomocnictwo do głosowania jest odwoławalne. Wyborca ma prawo je cofnąć przez oświadczenie złożone wójtowi najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub doręczone obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania [tamże]. Wygaśnięcie pełnomocnictwa do głosowania następuje z mocy prawa w sytuacji śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa do głosowania lub pełnomocnika, braku przesłanek do jego sporządzenia, uprzedniego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa do głosowania. Przed przystąpieniem do głosowania pełnomocnik obowiązany jest okazać obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości oraz akt pełnomocnictwa do głosowania [Czakowska, Czakowski 2012].

Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność tego sposobu głosowania orzekł⁶, że korzystanie z instytucji głosowania przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości, gdyż treścią tej konstytucyjnej zasady nie jest wymóg osobistego głosowania. Pełnomocnik oddaje głos w imieniu mocodawcy, a więc nie dysponuje wieloma głosami i nie narusza tym samym także zasady równości [Czaplicki, Dauter, Jaworski, Kisielewicz, Rymarz 2014: 178]. Pełnomocnik we własnym imieniu głosuje bowiem tylko raz, tak samo jak wszyscy inni wy-

⁵ Dz. U. z 2011 r. nr 157, poz. 936 ze zm.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61.

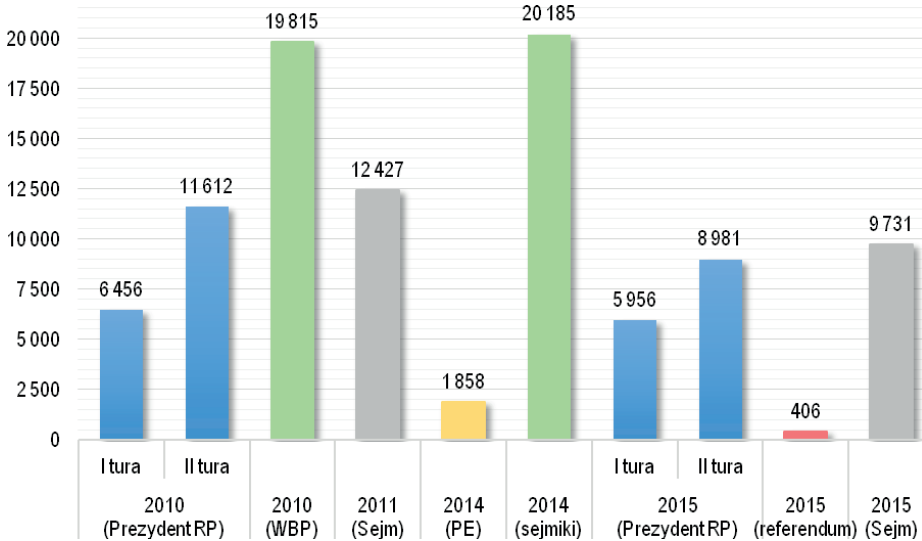
borcy. Głos, którym dysponuje w imieniu innej osoby (wyborcy mocodawcy), nie jest tożsamy z głosem, którym dysponuje w imieniu własnym. Z tego względu za bezzasadny Trybunał uznał zarzut, że pełnomocnik ma możliwość dwukrotnego oddania głosu we własnym imieniu. Pogląd ten należy przyjąć z aprobatą. Można jedynie dodać, że głos, którym pełnomocnik dysponuje w imieniu innego wyborcy, zawsze może mu zostać odebrany przez tego ostatniego, czy to w wyniku cofnięcia pełnomocnictwa, czy też w wyniku wcześniejszego stawienia się przez wyborcę w lokalu wyborczym celem osobistego oddania głosu. Faktycznym dysponentem głosu do końca pozostaje zatem wyborca mocodawca, który nie zrzeka się czynnego prawa wyborczego, a jedynie wybiera alternatywną metodę jego realizacji [Florczak-Wątor 2011: 131].

Modyfikacją tej formy oddania głosu jest ustanowienie pełnomocnictwa rodzajowego. Taki pełnomocnik pełniłby jedynie funkcję „listonosza” – jego zadaniem byłoby dostarczenie w dniu wyborów wypełnionej karty do głosowania do lokalu wyborczego i umieszczenie jej w urnie. Karty do głosowania wyborcy niepełnosprawni otrzymywaliby do rąk własnych przed wyborami (np. podczas aktu udzielania pełnomocnictwa), natomiast pełnomocnik odbierałby od wyborcy wypełnioną i umieszczoną w kopercie kartę do głosowania i w dniu wyborów wrzucał ją do urny w lokalu wyborczym zgodnym miejscowo z udzielonym pełnomocnictwem. Nie da się całkowicie wykluczyć manipulacji powierzoną kartą do głosowania przez pełnomocnika – jednak wydaje się, że właśnie tu jest miejsce na element zaufania między wyborcą a pełnomocnikiem. Nie da się też w pełni zagwarantować, że w istocie to wyborca niepełnosprawny osobiście wypełni kartę do głosowania. Niebezpieczeństwa te istnieją jednak także w obecnym stanie prawnym (np. każdy wyborca może wynieść kartę do głosowania poza lokal wyborczy i przekazać ją innej osobie) i nie ma szans całkowitego ich wyeliminowania. Istotne jest wszakże ograniczenie ryzyka, jakie niesie ze sobą udzielanie pełnomocnictwa [Przywara 2009: 4].

Liczbę osób głosujących przez pełnomocnika, w latach 2010–2015, przedstawiono na wykresie 2. Ukazuje on poziom popularności tej alternatywnej metody głosowania. Zaprezentowane zostały wszystkie rodzaje wyborów oraz referendum.

Z danych na wykresie 2 wynika, iż najwyższa liczba głosujących za pośrednictwem pełnomocnika występuje podczas wyborów samorządowych [Niewiadomska-Cudak 2010: 15–21] (w 2014 roku – 20 185 osób z 14 453 946 ważnie oddanych kart). Dalej sytuują się elekcje do sejmu oraz na urząd prezydenta RP. Najniższa liczba osób chcących oddać swój głos z pomocą przedstawiciela wybiera głosowanie na reprezentantów do Parlamentu Europejskiego [Rulka 2010: 115–123] i w referendum (2015 roku – 406 osób z 2 373 650 ważnie oddanych kart). Poziom popularności tej metody głosowania koreluje z frekwencją wyborczą. Im niższa frekwencja tym mniejsza liczba osób głosujących przez

Wykres 2. Liczba głosujących przez pełnomocnika



pełnomocnika. Jeżeli chciałoby się przedstawić trendy popularności tej metody to odnotować należy spadek liczby osób chcących korzystać z tej alternatywnej formy oddania głosu. Potwierdza to liczba osób głosujących w wyborach prezydenckich z roku 2010 w stosunku do 2015 roku. Jednak zauważyć można również, że w tych samych wyborach ogromny wzrost liczby głosujących przypada na II turę wyborów. W 2010 roku wzrost wyniósł 79,86%, a w 2015 – 50,79%. W stosunku do frekwencji wyborczej wzrosła ona nieznacznie (zob. wykres 1). Spadek liczby głosujących w ten sposób zauważyć można również podczas wyborów parlamentarnych.

Głosowanie przez pełnomocnika nie przyczynia się do znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej. Metoda ta jest jednak potrzebna polskiemu prawu wyborczemu z uwagi na osoby niepełnosprawne i starsze, które jeżeli nie dotarły do lokalu wyborczego to były pozbawione możliwości oddania głosu na wybranego przez siebie przedstawiciela czy zabrania głosu w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa.

GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE

Głosowaniem korespondencyjnym nazywany jest jeden z tzw. alternatywnych sposobów głosowania, którego istota sprowadza się do tego, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed dniem głosowania podczas wyborów czy referendum kartę do głosowania (oraz ewentualnie również

inne materiały niezbędne do głosowania), którą po wypełnieniu przekazuje w określonym prawnie terminie i w określony sposób do właściwego organu wyborczego. Ponieważ przekazywanie karty do głosowania i innych materiałów odbywa się najczęściej za pośrednictwem poczty ten sposób głosowania często określany jest jako „głosowanie za pośrednictwem poczty” czy „głosowanie listowne”. Jednak z uwagi na to, iż w niektórych państwach przekazywanie tegoż pakietu powierza się nie poczcie lecz wręcz osobom prywatnym, a nawet aktywistom partyjnym określenie „głosowanie korespondencyjne” wydaje się być najbardziej właściwe [Rakowska, Skotnicki 2012: 296].

Wprowadzenie tego sposobu głosowania do polskiego prawa wyborczego było od dawna postulowane w doktrynie jako kolejna istotna gwarancja realizacji zasady powszechności wyborów. Propozycja głosowania korespondencyjnego została przyjęta w toku prac legislacyjnych i znalazła się w uchwalonym 5 stycznia 2011 roku k.w. Początkowo w świetle tej ustawy głosowanie korespondencyjne było możliwe tylko w obwodach głosowania utworzonych za granicą. Skorzystać zaś z tego sposobu głosowania mogli wyłącznie wyborcy przebywający za granicą [Sokala 2013b: 68].

Nowelą z dnia 27 maja 2011 roku⁷ umożliwiono wyborcy niepełnosprawnemu głosującemu w obwodach głosowania na terytorium kraju skorzystanie z tej formy oddania głosu. Procedury głosowania w tym przypadku były dość podobne do tych za granicą. Ze zdziwieniem należy jednak odnotować pominięcie przez ustawodawcę możliwości głosowania korespondencyjnego przez osoby, które ukończyły 75 lat.

Ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku⁸ dokonano zmian w powyższym zakresie. Nowelizacja wprowadziła m.in. szersze wykorzystanie procedury głosowania korespondencyjnego. Obecnie taką możliwość mają wszyscy wyborcy. Głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta. Jedynym odstępstwem od tego przepisu jest uprawnienie wyborcy niepełnosprawnego, który może głosować korespondencyjnie we wszystkich rodzajach wyborów w kraju.

Głosowanie korespondencyjne jest uprawnieniem wyborcy. Procedurę realizacji tego uprawnienia uruchamia się dopiero po skutecznym zgłoszeniu takiego zamiaru przez wyborcę, czyli dokonaniu zgłoszenia zawierającego dane określone w art. 53b k.w. Zgodnie z nowymi przepisami zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju należy zgłosić wójtowi do 15 dnia przed

⁷ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r., nr 147, poz. 881).

⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1071).

dniem wyborów, a za granicą konsulowi do 18 dnia. W przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego, chyba że wyborca zwrócił pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym.

Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy, nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, pakiet wyborczy. Jest on doręczany do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za pośrednictwem operatora pocztowego. Konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 13 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą [Chmaj, Skrzydło 2015: 92–93].

W skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.

Wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją w przypadku głosowania w kraju – do właściwej obwodowej komisji wyborczej; w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt, do właściwego konsula. Wyborca może również w godzinach głosowania osobiście dostarczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców [tamże].

Technika korespondencyjna oddziałuje na frekwencję również poprzez fakt wydłużenia czasu głosowania, a „posiadanie czasu do namysłu, swobody wyboru czasu decyzji wyborczej, obniżają poziom stresu podczas głosowania i rozładują kolejki przed lokalami wyborczymi”. Prawodawca powinien jednak mieć na uwadze, by wybory korespondencyjne nie trwały za długo – istnieje bowiem zagrożenie, że wyborca zapomni o głosowaniu bądź zmęczy się kampanią wyborczą – ani za krótko – tak by zapewnić poczcie czas na dostarczenie materiałów wyborczych, a wyborcy czas na wypełnienie karty do głosowania i odesłanie jej [Więckowska 2012: 42–43].

Z perspektywy frekwencji niezmiernie istotna jest jednocześnie niezawodność tej techniki wyborczej. Społeczne zaufanie do głosowania za pośrednictwem poczty jest z reguły umiarkowane. Poza zarzutami o błędy systemu pocztowego – między chwilą głosowania a wpłynięciem głosu do komisji upływa pewien czas, karta może nie dotrzeć do komisji albo dotrzeć już po dniu wyborów – podnoszone są także zastrzeżenia wskazujące na niebezpieczeństwo wystąpienia procederu kupowania lub fałszowania głosów [tamże].

Badając konstytucyjność sposobu tej techniki głosowania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie narusza ona konstytucyjnych zasad bezpośredniości i tajności głosowania⁹. Takie głosowanie ma charakter fakultatywny i to na wyborcy, który wybiera taki sposób głosowania poza lokalem obwodowej komisji wyborczej oraz świadomie rezygnuje z gwarancji tajności głosowania stworzonej przez państwo, spoczywa obowiązek zorganizowania we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania i tajność oddania głosu. Zdaniem Trybunału oddanie głosu nie następuje w momencie wypełnienia karty do głosowania, lecz w momencie wrzucenia karty do urny wyborczej [Czaplicki, Dauter, Jaworski, Kisielewicz, Rymarz 2014: 192]. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zakończył wieloletnie sporty doktryny prawa konstytucyjnego. Formułowane bardzo często (w szczególności w środowisku akademickim) zarzuty o niekonstytucyjności nowych, alternatywnych procedur głosowania, nie znalazły potwierdzenia. Warto podkreślić, że zarzuty te były często przyjmowane i upowszechniane również przez część polityków. Orzeczenie Trybunału stanowi bardzo ważny element demokratyzacji polskiego prawa wyborczego. Zostało bowiem wyraźnie podkreślone, że alternatywne procedury głosowania przyczyniają się do gwarantowania zasady powszechności wyborów [Zbieranek 2011: 68].

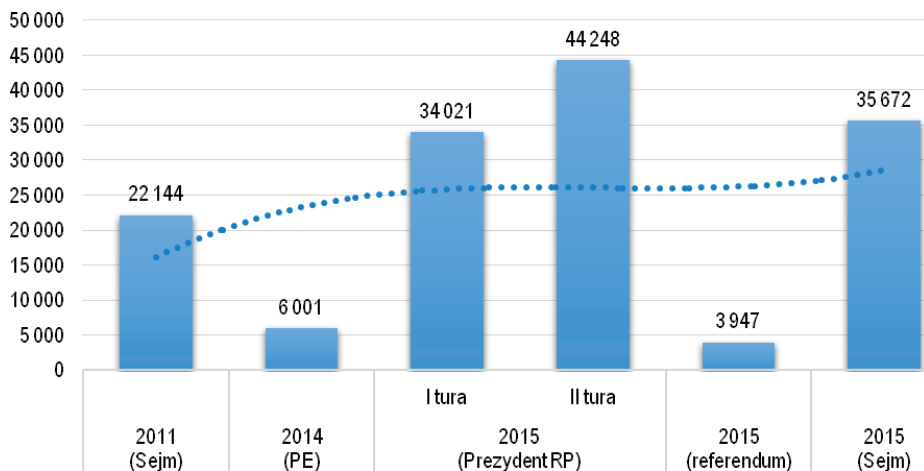
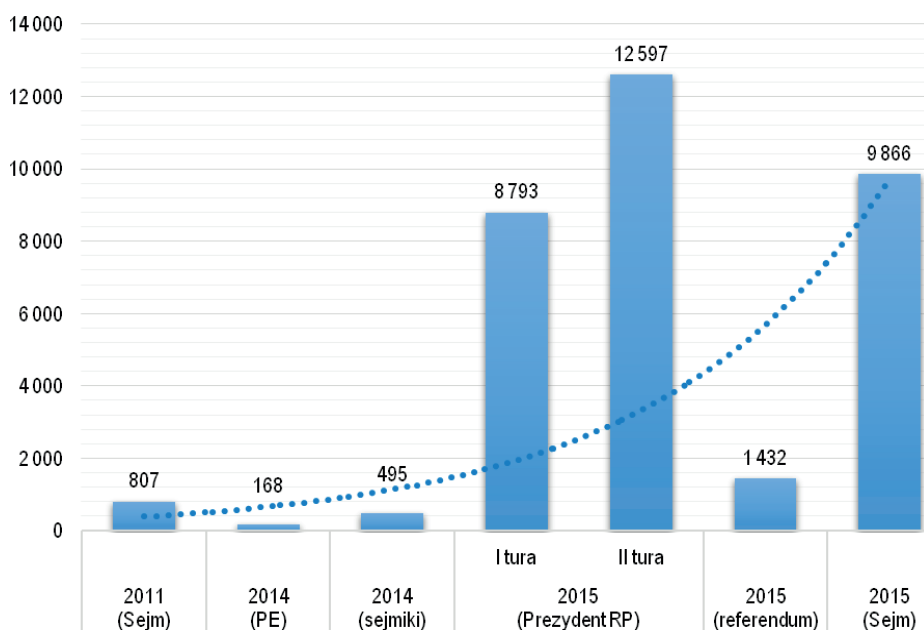
Dane statystyczne obrazujące skalę popularności metody korespondencyjnej przedstawia wykres 3 i 4. Pokazują one liczbę wysłanych pakietów korespondencyjnych za granicą oraz w kraju. Z wykresu 3 wynika, iż najwyższa liczba osób głosujących korespondencyjnie za granicą wzięła udział w wyborach prezydenckich, a dokładnie w II turze (44 248 osób z 119 678 ważnie oddanych głosów – 36,97% oddanych głosów to głosy korespondencyjne). Z kolei najniższa liczba głosujących korespondencyjnie przypadła, podobnie jak w przypadku głosowania przez pełnomocnika (zob. wykres 2), na wybory europejskie i referendum (3 947 osób z 11 130 ważnie oddanych głosów – 35,46%).

W 2011 roku stosunek liczby kart ważnych do liczby oddanych głosów za pośrednictwem poczty wynosił 18,50%, z kolei w tych samych wyborach w 2015 roku było to już 20,41%. Pokazuje to trend wzrostowy popularności tej metody wśród rodaków przebywających za granicą.

Mniejszą popularnością cieszy się ta forma oddania głosu w kraju. W 2011 roku liczba osób, która skorzystała z głosowania korespondencyjnego była dwudziestosiedmiokrotnie niższa niż za granicą. W ciągu całego okresu badawczego liczba osób korzystających z tej metody zawsze był wyższy za granicą.

Największa liczba osób, która oddała swój głos za pośrednictwem poczty przypadła na rok 2015 podczas II tury wyborów prezydenckich (12 597 osób

⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. ...

Wykres 3. Liczba wysłanych pakietów korespondencyjnych za granicą**Wykres 4.** Liczba wysłanych pakietów korespondencyjnych w kraju

z 16 832 518 ważnie oddanych kart – 0,07% oddanych głosów to głosy korespondencyjne). Najmniejsza liczba głosujących w ten sposób była w 2014 roku podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, kiedy to liczba ta wyniosła 168 osób.

Głosowanie korespondencyjne stanowi ważny aspekt polskiego prawa wyborczego. Podstawową zaletą tej metody oddania głosu jest wypełnienie zasady powszechności wyborów. Dodatkowo znacząco przyczynia się do zwiększenia frekwencji wyborczej za granicą. Natomiast jej wpływ na frekwencję w kraju jest nieznaczny, jednak podczas kolejnych wyborów jest coraz wyższy.

GŁOSOWANIE ELEKTRONICZNE

Stosowane obecnie sposoby głosowania charakteryzuje duża różnorodność. W prawach wyborczych wielu państw wyróżniamy alternatywne sposoby głosowania, a wśród nich dodatkowo, które uzupełniają tradycyjne i podstawowe sposoby głosowania. Nadrzędnym celem ich wprowadzania jest maksymalna aktywizacja elektoratu. Obok tradycyjnej dobrze znanej formy, jaką jest głosowanie w lokalach wyborczych, istnieje możliwość oddania swojego głosu m.in. przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Najbardziej zaawansowanym sposobem głosowania jest jednak głosowanie za pomocą urządzeń – maszyn, tzw. głosomatów, czy też w formie zdalnej, czyli tzw. *e-voting* z wykorzystaniem wielu współczesnych technologii, np. Internetu [Czakowski 2011: 121–122].

Głosowanie elektroniczne jest jedną z nowszych form głosowania. Występuje ono w dwóch podstawowych formach: głosowanie w lokalu wyborczym wspomagane elektronicznie oraz zdalne głosowanie elektroniczne dokonywane poza lokalem wyborczym. Pierwsza z nich polega na głosowaniu przy użyciu elektronicznych urządzeń do głosowania znajdujących się w lokalu wyborczym. Ułatwia to i skraca proces ustalania wyników głosowania. Druga natomiast polega na możliwości oddawania głosów z dowolnego miejsca znajdującego się poza lokalem wyborczym z zastosowaniem środków informatycznych [Sokala 2013a: 66].

Włączanie do procedury głosowania coraz większej liczby uprawnionych obywateli oraz umożliwianie im podejmowania w ten sposób decyzji o istotnych z punktu widzenia państwa sprawach jest trzonem systemu demokratycznego. Ten właśnie aspekt jest jednym z motywów wprowadzania e-głosowania w państwach, które już wprowadziły bądź są na etapie wdrażania systemu głosowania elektronicznego. Należy jednak podkreślić, że celem wdrożenia głosowania elektronicznego nie jest zastąpienie tradycyjnego sposobu uczestniczenia w wyborach. Głównym założeniem inicjatorów implementacji *e-voting* jest dodanie alternatywnej możliwości udziału, a przez to zwiększenia dostępności procesu głosowania dla szerszej rzeszy obywateli [Musiał-Karg 2010: 131].

Do najczęściej podawanych argumentów za wprowadzeniem tej metody zaliczane są: zwiększenie mobilności wyborców, umożliwienie uczestnictwa w wyborach wyborcom przebywającym poza granicami kraju, zwiększenie

frekwencji wyborczej poprzez dostarczenie dodatkowej platformy do głosowania, poszerzenie dostępu do procedur demokratycznych obywatelom starszym, chorym i niepełnosprawnym, zmniejszenie kosztów wyborów, szybsze dostarczenie wyników wyborów. Wprowadzenie nowych form demokratycznych procedur wywołało takie dyskusję na temat słabych stron e-głosowania. Choć powszechnie stosuje się nowoczesne technologie w biznesie, handlu, administracji czy nauce, instytucje publiczne, niektórzy politycy, eksperci i naukowcy są nadal powściągliwi, jeżeli chodzi o wykorzystanie tej technologii. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest m.in. fakt, że wiele państw wyraziło zaniepokojenie, iż głosowanie elektroniczne może doprowadzić do masowych oszustw wyborczych lub wręcz zaprzestało prac nad tą formą oddania głosu. Kolejny problem związany jest z przejrzystością procesu wyborczego. Pojawiają się postulaty, iż sposób ten nie gwarantuje tajności głosowania, jest podatny na manipulacje czy ataki hakerskie [tamże].

Uwzględniając wyłącznie niektóre argumenty przeciwników e-głosowania, w wielu państwach zrezygnowano z wdrażania systemów *e-voting*, utrzymując m.in., że jest ono zbyt ryzykowne dla przebiegu wyborów. Inne państwa wydają się natomiast nie uznawać zalet głosowania elektronicznego w porównaniu do tradycyjnej formy oddawania głosów – przy urnach wyborczych [tamże: 132].

Światowym liderem wśród państw podejmujących próby wprowadzenia systemu elektronicznego głosowania są Stany Zjednoczone. Był to jeden z głównych celów politycznych prezydenta Billa Clintona i wiceprezydenta Ala Gore'a, którzy dążyli do wprowadzenia systemu e-administracji i e-demokracji. Efektem podjętych działań były prawnie wiążące wybory elektroniczne z 11 marca 2000 roku w stanie Arizona oraz umożliwienie amerykańskim żołnierzom, stacjonującym poza granicami kraju, oddania głosu w ogólnokrajowych wyborach prezydenckich odbywających się w tym samym roku. Co ciekawe, elektroniczne głosowanie działa obecnie na dużą skalę w Indiach, które rozpoczęły wdrażanie tego systemu już w 1982 roku. Także Brazylia od 1985 roku korzysta z omawianych technologii i opracowuje coraz nowsze i bardziej zaawansowane maszyny służące do zdalnego oddawania głosu. Próby wprowadzania systemów elektronicznego oddawania głosów podejmowały także niektóre państwa europejskie, m.in. Szwajcaria, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia i Norwegia [Jabłoński, Rzucidło 2012: 55–73; Czakowski 2011: 121–136].

W Polsce także pojawiają się pomysły i projekty używania Internetu w procesie głosowania na szczeblu lokalnym i krajowym¹⁰. Zgadzam się

¹⁰ Szerzej na temat polskich doświadczeń związanych z głosowaniem elektronicznym piszą: Czapliski [2005: 45]; Kutylowski [2009: 3–4]; Zbieranek [2011: 114–116]; Strona internetowa Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl>, „Stanowisko Internet Society Poland w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych” (dostęp 13.02.2016).

z Maciejem Gapskim, który pisał w 2009 roku, że wykorzystanie głosowania elektronicznego w polskim prawie i praktyce wyborczej jest prawdopodobnie wyłącznie kwestią czasu. Ja jednak dodałbym, że jest to kwestia bardzo odległego czasu, przypadająca najwcześniej na następną dekadę. Jednakże do urzeczywistnienia tego postulatu niezbędne są różne działania, w szczególności natury technicznej, które zapewnią odpowiednie bezpieczeństwo zastosowania tej formy głosowania. Ewentualne problemy legislacyjne wydają się wtórne w stosunku do wdrożenia odpowiednich systemów komputerowych [Gapski 2009: 89].

Niekwestionowanym liderem w Europie jest Estonia. Estończycy wprowadzili po raz pierwszy możliwość oddania głosu za pośrednictwem Internetu w wyborach lokalnych w 2005 roku jednak stopień zaawansowania procesu głosowanie elektronicznego w tym kraju stawia go w czołówce świata [Musiał-Karg 2011a: 99–117].

W tabeli 1 przedstawiono liczbę głosów oddanych elektronicznie podczas różnych wyborów powszechnych w Estonii. Dane Centralnej Komisji Wyborczej ukazują, iż z roku na rok coraz większym powodzeniem cieszy się ta forma oddania głosu.

Tabela 1. Liczba oddanych głosów elektronicznych w Estonii

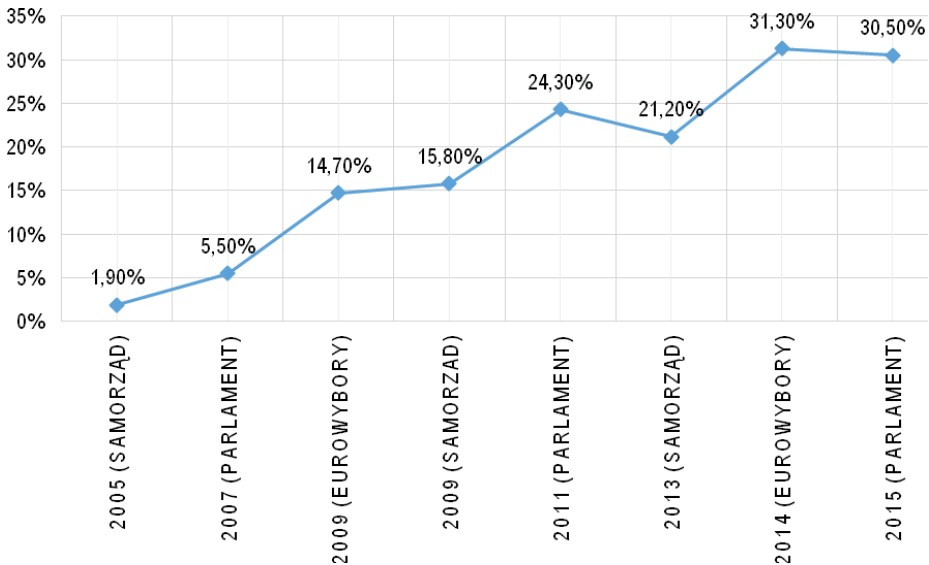
Wybory	2005 samorząd	2007 parlament	2009 euro- wybory	2009 samorząd	2011 parlament	2013 samorząd	2014 euro- wybory	2015 parlament
E-głosów	9 287	30 243	58 614	104 313	140 764	133 662	103 105	176 329

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

Stosunek osób korzystających z głosowania elektronicznego do osób wybierające pozostałe formy oddania głosu w Estonii jest coraz wyższy (wykres 5). Zauważyć można, iż podczas wyborów samorządowych w 2005 roku, kiedy to po raz pierwszy udostępniono platformę elektroniczną odsetek ten wynosił niespełna 2%. Dziesięć lat później było to już ponad 30% wyborców. Trend ten obrazuje kierunek, w którym zmierza zarówno państwo estońskie, jak i obywatele.

W zakresie dostępu i wykorzystania administracji publicznej, w tym głosowania elektronicznego, dla obywatela Estonia powinna być stawiana, nie bezkrytycznie, jako państwo dobrych praktyk, które winny być naśladowane w Polsce. Stosowania tychże praktyk, winno być poddane dogłębnej debacie publicznej, poczynając od konsultacji społecznych, poprzez opinie środowiska

Wykres 5. Odsetek osób korzystających z głosowania elektronicznego w Estonii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

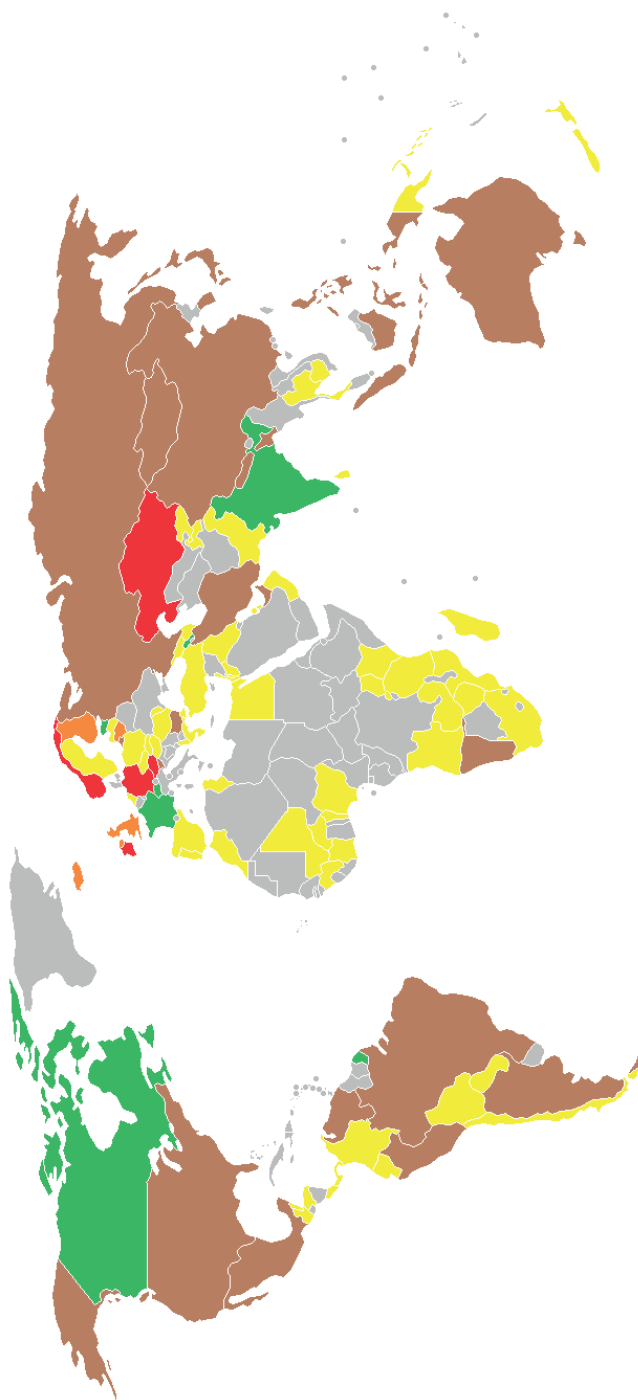
akademickiego oraz instytucji państwowych, kończąc na procedowaniu gotowych rozwiązań w parlamencie. Oddanie głosu elektronicznego uważam za kolejne wypełnienie zasady powszechności wyborów. Jestem zdania, że wprowadzenie tej metody, w dłuższym horyzoncie czasu, byłoby lekarstwem na niską frekwencję wyborczą w Polsce.

Postęp prac nad wprowadzeniem głosowania elektronicznego został przedstawiony na mapie 1, ukazując zróżnicowane wykorzystanie tej metody wśród państw świata w 2015 roku.

ZAKOŃCZENIE

Problem, przed jakim stoi Polska to praktyczna realizacja konstytucyjnego prawa do uczestnictwa w wyborach każdego obywatela, dla którego tradycyjny sposób głosowania jest nieatrakcyjny lub praktycznie niemożliwy. Istnieje kilka rozwiązań mogących służyć osiągnięciu tego celu – każde z nich ma zarówno wady, jak i zalety. Realizując prawo do uczestnictwa w wyborach, często naraża się na szwank inne dobra, jak choćby tajność głosu czy jego bezpośredniość. Z pewnością wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2011 roku daje

Mapa 1. Głosowanie elektroniczne na świecie



Objaśnienia: **szary**: brak głosowania elektronicznego | **żółty**: dyskusja i/lub projekty pilotażowe | **pomarańczowy**: dyskusja, konkretne plany dotyczące głosowania przez Internet | **brązowy**: głosomaty i/lub inne elektroniczne urządzenia do głosowania (prawnie wiążące) | **zielony**: głosowanie internetowe (prawnie wiążące) (używane również z innymi technologiami) | **czerwony**: zatrzymano wykorzystanie technologii elektronicznego głosu

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.e-voting.cc/en/it-elections/world-map>.

przyzwolenia na poszerzanie prac nad nowymi rozwiązaniami ułatwiającymi oddanie głosu. Prace te jednak winny być intensyfikowane, aby nasz kraj nie znajdował się w ogonie Europy jeśli chodzi o administrację elektroniczną.

Oddanie głosu za pośrednictwem pełnomocnika oraz korespondencyjnie to dobre rozwiązania. Zdecydowanie stanowią one o nowej jakości gwarantowania powszechności wyborów i niwelowania zjawiska absencji przymusowej. Jednak aby zwiększyć liczbę głosujących w ten sposób należy przeprowadzać przed każdymi wyborami kampanie informacyjne prowadzone przez PKW, samorząd terytorialny oraz organizacje pozarządowe. Niska liczba wyborców korzystająca z tych metod wynika z braku wiedzy na ich temat. Techniki te nie przyczyniły się do znaczącego wzrostu frekwencji wyborczej w kraju. Umożliwiły wykluczonym oddanie głosu.

Głosowanie elektroniczne może okazać się medykamentem na coraz niższą frekwencję wyborczą oraz zachęcić te osoby, które nieregularnie uczestniczą w wyborach do oddania głosu. Z pewnością ważne jest prowadzenie w Polsce rozbudowanych badań nad procedurą głosowania elektronicznego. Wydaje się bowiem, że wprowadzenie tych procedur w przyszłości będzie nie tylko możliwe, ale wręcz nieodzowne. Bardzo ważne wydają się przy tym doświadczenia państw Unii Europejskiej, które mają już w tym zakresie duże osiągnięcia. Postęp w zakresie technologii *e-votingu*, z jakim mamy do czynienia w ostatnich latach, pozwala wyrazić nadzieję, że proponowane rozwiązania będą cechowały się coraz wyższym poziomem ochrony.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Czakowska Marta, Czakowski Michał. 2012. „Alternatywne sposoby głosowania w świetle przepisów ustawy – Kodeks wyborczy”. *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea* 2.
- Czakowski Michał. 2011. „E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii”. *Studia BAS* 3.
- Czaplicki Kazimierz W. 2005. *Głosowanie elektroniczne (e-voting) — wybrane zagadnienia*. W Ferdynand Rymarz (red.). *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Warszawa.
- Czaplicki Kazimierz W., Dauter Bogusław, Jaworski Stefan J., Kisielewicz Andrzej, Rymarz Ferdynand. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa.
- Cześniak Mikołaj. 2009. *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa.
- Cześniak Mikołaj, Żerkowska-Balas Marta. 2011. „Głosowanie jako nawyk w nowych demokracjach – przykład Polski”. *Studia Socjologiczne* 2.
- Dziemidok-Olszewska Bożena, Sokół Wojciech 2012 (red.). *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*. Warszawa.

- Dzwończyk Joanna. 2004. „Absencja wyborcza w Polsce po 1989 roku”. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* 655.
- Florczak-Wątor Monika. 2011. „Status prawny wyborcy niepełnosprawnego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3.
- Gapski Maciej. 2009. „Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów”. *Przegląd Sejmowy* 2.
- Jabłoński Mariusz, Rzucidło Jakub. 2012. „Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii – założenia i realizacja programu E-VALG2011”. *Studia Wyborcze* 14.
- Jakubowski Paweł. 2013. *Kampania profrekwencyjna podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*. W Marek Jeziński, Wojciech Peszyński, Aleksandra Seklecka, Wiktor Szewczak (red.). *Wybory 2011. Organizacja – przebieg – efekty*. Toruń.
- Kinowska Zofia. 2012. „Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 22.
- Kolarska-Bobińska Lena, Kucharczyk Jacek, Zbieranek Jarosław (red.). 2006. *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*. Warszawa.
- Korzeniowski Krzysztof. 2002. *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*. W Krystyna Skarżyńska (red.). *Podstawy psychologii politycznej*. Poznań.
- Kurowski Krzysztof. 2011. „Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki”. *Studia Wyborcze* 11.
- Kutyłowski Mirosław. 2009. „E-voting: głosowanie elektroniczne”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 10.
- Michalak Bartłomiej. 2013. [hasło] *absencja wyborcza*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Musiał-Karg Magdalena. 2011a. „Internetowe głosowanie w Estonii na przykładzie wyborów w latach 2005–2009”. *Przegląd Politologiczny* 3.
- Musiał-Karg Magdalena. 2011b. „Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 2.
- Niewiadomska-Cudak Małgorzata. 2010. „Frekwencja wyborcza w elekcjach samorządowych w Polsce”. *Przegląd Politologiczny* 2.
- Musiał-Karg Magdalena. 2010. „Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?”. *Przegląd Politologiczny* 4.
- Piasecki Andrzej. 2012. *Wybory w Polsce 1989–2011*. Kraków.
- Przywara Michał. 2009. „Pełnomocnik wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze”. *INFOS Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze* 8.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2012. „Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego”. *Gdańskie Studia Prawnicze XXVII. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*. Warszawa.
- Rulka Marcin. 2010. „Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia”. *Przegląd Politologiczny* 1.
- Skarżyńska Krystyna. 2011. *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa.
- Skrzydło Wiesław. 2011. „Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3.
- Sokala Andrzej. 2013a. [hasło] *głosowanie elektroniczne*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.
- Sokala Andrzej. 2013b. [hasło] *głosowanie korespondencyjne*. W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa.

- Więckowska Marzena 2012. „Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów”. *Studia Wýborcze* 14.
- Wrzałik Magdalena. 2015. „Głosowanie przez pełnomocnika”. *Gubernaculum et Administratio* 1.
- Zbieranek Jarosław. 2012. *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*. Warszawa.
- Zbieranek Jarosław. 2011a. „Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3.
- Zbieranek Jarosław. 2011b. *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*. W Krzysztof Skotnicki. (red.). *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa.
- Żukowski Arkadiusz. 1999. *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*. Olsztyn.

AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (Dz. U. z 2011 r., nr 157, poz. 936 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1990 r., nr 67, poz. 398 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 1998 r., nr 95, poz. 602 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. z 2003 r., nr 57, poz. 507 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. z 2004 r., nr 25, poz. 219 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.*, sygn. akt K 9/11, (OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61).

<https://www.e-voting.cc>.

<http://www.vvk.ee>.

<http://www.isoc.org.pl>, „Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych”.

<http://www.europarl.europa.eu/portal/pl>.

<http://pkw.gov.pl>.

Streszczenie

W artykule zostały wskazane przyczyny, trwającej od wielu lat, niskiej frekwencji wyborczej w Polsce. Przedstawione zostały trzy alternatywne techniki oddania głosu, które oprócz realizacji gwarancji powszechności wyborów mogą przyczynić się do podwyższenia frekwencji wyborczej. Głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne występują już w polskim prawie wyborczym. Głosowanie elektroniczne analizowane jest na podstawie wyników wyborów w Estonii, gdzie od 2005 roku jest ono wykorzystywane. W swym artykule szukam odpowiedzi na pytanie: która z zaprezentowanych technik oddania głosu najbardziej przyczynia się do podwyższenia frekwencji wyborczej.

Słowa kluczowe: frekwencja wyborcza, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, elektroniczne głosowanie.

**ALTERNATIVE VOTING METHODS AND VOTER TURNOUT
(summary)**

Article indicates the cause, lasting many years, the low voter turnout in Poland. They presented three alternative techniques to vote, which in addition to the guarantee of universal suffrage can help to increase turnout. Voting by proxy and postal vote are already in the Polish electoral law. Electronic voting is analyzed on the basis of the election results in Estonia, where since 2005 it is used. In his article, I am looking for answers to the question: which of the presented techniques voting contributes most to the increase turnout.

Keywords: voter turnout, proxy voting, postal voting, e-voting.

Sławomir Bartnicki*

WYBRANE DETERMINANTY POPARCIA KANDYDATÓW PODCZAS WYBORÓW GMINNEGO ORGANU WYKONAWCZEGO¹

WPROWADZENIE

Problematyka określenia determinantów siły kandydata w wyborach bezpośrednich do gminnej egzekutywy, czyli mierzalnego poparcia wyrażanego przez odsetek zdobytych przez kandydata głosów, nie była jak dotąd w polskim piśmiennictwie naukowym podnoszona. Zagadnienie to ma obecnie dojmujące znaczenie z wielu powodów, spośród których pozwolę sobie jedynie na zaznaczenie kilku wybranych. Po pierwsze, od pewnego już czasu, a szczególnie od ostatnich wyborów samorządowych w 2014 roku, podnoszona jest kwestia ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji na stanowiskach wójtów, burmistrzów do dwóch kadencji, co niekiedy budzi kontrowersje różnej natury [np. prawnej: Bujny, Ziemski 2015]. Jak do tej pory dwukrotnie podejmowano już, nieskuteczne, próby nowelizacji kodeksu wyborczego w tym kierunku². Po drugie, co ma związek z powyższym argumentem, zasadne obecnie jest przyjrzenie się fluktuacji poparcia wyborczego w grupie stanowisk gminnej egzekutywy. Wzrost poparcia z wyborów na wybory wśród osób przez wiele kadencji pozostających na stanowisku może rodzić pytania o przyczyny tego stanu rzeczy i sugerować hamowanie mechanizmów rekrutacji do elity

* Dr, Zakład Socjologii Organizacji i Instytucji, Instytut Socjologii i Kognitywistyki Uniwersytetu w Białymstoku, s.bartnicki@uwb.edu.pl.

¹ Artykuł jest efektem grantu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/D/HS5/02010) pt. „Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce”.

² Po raz pierwszy w 2010 r. (projekt PIS) i w 2013 r. (projekt RP) na podstawie: D. Krzysztofowicz, *Nie będzie ograniczenia liczby kadencji wójtów*, „Wspólnota”, 11.02.2013, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/nie-bedzie-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow/> (dostęp 20.04.2015).

lokalnej. Jednocześnie, z różnych punktów widzenia, istotne znaczenie ma rozpoznanie determinantów budujących strukturalną i pozastrukturalną przewagę ubiegających się o reelekcję (inkumbentów). Może się to przyczynić do weryfikacji tez sugerujących obecność zjawisk dysfunkcyjnych w funkcjonowaniu samorządów gminnych po 2002 roku [Bober i in. 2013]. Trzeci argument, jaki moglibyśmy tu przytoczyć, jest motywowany względami poznawczymi i potencjalną możliwością poszukiwania analogii z sytuacją pod tym względem odnotowywaną w innych krajach. Jakkolwiek może to być jednak paralela chybiona. Tak z punktu widzenia różnych porządków prawnych normujących zbiór reguł wyborczych, jak i ze względu na różnice w kulturze politycznej czy okres doświadczeń demokratycznych wyborów, który w tym przypadku, w zależności od metody porównawczej, dotyczy właściwie tylko trzech cykli wyborczych. Celem autora artykułu jest wskazanie wpływu wybranych determinantów na poparcie wyborcze kandydatów ubiegających się o stanowisko przedstawiciela gminnej egzekutywy w wyborach po 2002 roku. Poparcie wyborcze definiowane również jako siła kandydata, zoperacjonalizowano jako odsetek głosów oddawanych na kandydata w pierwszej turze wyborów w latach 2006, 2010 i 2014. W przypadku ubiegających się o reelekcję w 2014 roku, zweryfikowano interakcję stażu na stanowisku, licząc od 2002 roku, afiliacji komitetu wyborczego i ludnościowej wielkości gminy.

Ponadto przedstawiono charakterystykę zjawiska *incumbency advantage*, scharakteryzowano przyjmowane założenia, przedstawiono dane użyte w analizie, stosowaną metodologię, wyniki analizy i podsumowanie.

CHARAKTERYSTYKA *INCUMBENCY ADVANTAGE*

Inkumbenci, czyli ubiegający się o reelekcję, zwykle pokonują pretendentów w różnych typach wyborów demokratycznych na całym świecie. Zjawisko to nosi nazwę *incumbency advantage* i najczęściej oznacza przewagę z tytułu bezpośrednio wcześniejszego sprawowania władzy na danym stanowisku z wyboru. Można jednak wskazać nieliczne przykłady *incumbency dis-advantage*, kiedy inkumbenci otrzymują niższe poparcie niż pretendenci i wybory przegrywają. Dotyczy to np. wyborów władz centralnych w Indiach [Linden 2004; Uppal 2009; Duraisamy, Lemennicier, Khouri 2014], lokalnych w Brazylii [Titunik 2011], i w Zambii [Macdonald 2014]. Inkumbentów spotykają też trudności z uzyskaniem reelekcji choćby na Wyspach Pacyfiku [Fraenkel 2004; 2006]. Wspólnym mianownikiem *incumbency dis-advantage* ma być silna delegitymizacja władzy o podłożu ekonomicznym [Macdonald 2014].

Z reguły status inkumbenta jest najsilniejszym predyktorem współokreślającym zwycięzców na różnych szczeblach stanowisk obsadzanych z wyboru

w różnych typach wyborów [Oliver, Ha, Callen 2012]. Zjawisko dostrzegalne jest tak na poziomie wyborów centralnych [np.: Lee 2008, Gelman, King 1990, Heinmueller, Kern 2008, Lemennicier, Katir-Lescieux 2010, Stonecash 2008], jak i lokalnych [np.: Freier 2015; Krebs 1998; Haček 2014; Trounstine 2011]. Większość doniesień w tym zakresie dotyczy USA, gdzie zjawisko to zostało bodaj najlepiej rozpoznane na szczeblu centralnym, a nadal, rzekomo, w stopniu niezadowolającym w zakresie wyborów lokalnych [Marshall, Shah, Ruhil 2011]. Największym zainteresowaniem cieszą się tam, pod tym względem, wybory centralne, a wnioski budowane na ich podstawie dostosowywane są do wyjaśniania zachowań wyborczych w wyborach lokalnych. Badania determinant poparcia wyborczego i *incumbency advantage* na poziomie wyborów lokalnych w USA są prowadzone na ogół na niewielkich próbach, na ogół w ludnych miastach [np. Trounstine 2011; Holbrook, Weinschenk 2014], bądź wśród kandydatów ubiegających się o stanowisko w legislatywie, w dużych i zróżnicowanych społecznie miastach np. Chicago [Krebs 1998]. Mniej uwagi poświęca się tym zagadnieniom we względnie niewielkich społecznościach lokalnych [np. Trounstine 2016 czy Oliver, Ha 2007].

Relatywnie często spotkamy się też z doniesieniami badawczymi koncentrującymi się na wyborach lokalnych w Kanadzie. Badania kanadyjskie, w doborze przypadków, częściej preferują mniejsze społeczności i wyróżniają się tym, że stosunkowo często koncentrują się na problematyce znaczenia płci, pochodzenia etnicznego czy przynależności do różnych grup mniejszościowych, tak w zakresie szans kandydatów, jak i zachowań wyborców te grupy reprezentujących [np. Tolley 2011; Kushner, Siegel, Stanwick 1997]. Tam też podejmowane są wątki zaniechane gdzie indziej, jak np. uwarunkowania głosowania retrospektywnego [Moore, McGregor, Stephenson 2017].

Zakres dominacji inkumbentów jest znaczący w wyborach do władz centralnych w USA, gdzie w Izbie Reprezentantów, bywa że ok. 90% rządzących w poprzedniej kadencji uzyskuje reelekcję [Levit, Wolfram 1997]. Tam też bycie inkumbentem zwiększa prawdopodobieństwo ponownego wyboru od 40 do 45% [Lee 2001]. Na tym tle inkumbenci ubiegający się o reelekcję na stanowiska burmistrzów w wybranych dużych miastach USA mają mieć większe o 32% szanse na ponowne kandydowanie i wygraną w stosunku do pretendentów [Trounstine 2011]. W przypadku Niemiec przedstawiciele władzy wykonawczej w gminach mają mieć od 38 do 40% wyższe szanse na ponowne zwycięstwo w sytuacji, gdy są inkumbentami [Freier 2015].

W Polsce w wyniku ostatnich wyborów samorządowych, w zakresie gminnej egzekutywy, reelekcję uzyskało 65% inkumbentów i jest to najgorszy rezultat przez nich wypracowany od 2006 roku. Dane w zakresie retencji kandydatów na tych stanowiskach od 2002 roku przedstawiono w załączniku 1 i w załączniku 4. Z danych w załączniku 1 dowiemy się, że, przeciętnie, dziewięciu

na dziesięciu poprzednio wygrywających wybory kandyduje w kolejnych, a spośród kandydujących średnio więcej niż co siódmy wygrywa wybory kolejne. Przykładowo, w 2428 gminach, w roku 2014, o reelekcję ubiegało się 2188 tych, którzy wygrali wybory poprzednie w 2010 roku (90,1%), z czego zwycięstwo w 2014 roku odniosło 1576 poprzednio rządzących, zatem odsetek zwycięstw wśród kandydujących wyniósł 72,03% (dane w załączniku 1). W tym zakresie, na przykład, z doświadczeń słoweńskich wynika, że proporcje wśród ubiegających się o reelekcję są zbliżone, ale odsetek wygrywających jest wyższy niż w Polsce [Kuković, Haček 2013: 93 i 96].

STRUKTURALNE I POZASTRUKTURALNE ŹRÓDŁA PRZEWAGI INKUMBENTÓW

Strukturalna przewaga inkumbentów wynika z zasobów jakimi dysponują, posiadając władzę [Lee 2008]. W skład tych zasobów zaliczyć możemy możliwości decyzyjne w zakresie kierunków redystrybucji środków, możliwość zwiększonej ekspozycji w mediach różnego typu, stały kontakt z wyborcami, dysponowanie informacjami niewrażliwymi niedostępnymi dla pretendentów i wiele innych. Strukturalna przewaga może być przez rządzących rozbudowywana zarówno przez działania w granicach prawa, jak i poprzez działania pozaprawne i na granicy prawa, co niekiedy bywa trudno definiowalne. Wyborcy (mocodawcy) nie mają efektywnych narzędzi do kontroli obieralnych polityków (agentów) [Arvind 1998; Herbut 2008]. W krajach, w których oddziaływanie norm weberowskich jest osłabione, granica między tym co prywatne a publiczne może być trudno definiowana i łatwo przekraczana.

Wyjaśnien dlaczego wyborcy preferować mają inkumbentów nad pretendentami upatruje się w głosowaniu retrospektywnym [Fiorina 1981] i w heurystykach, którymi posługują się wyborcy. Różnica w tym zakresie między wyborami centralnymi a lokalnymi polega na tym, że w przypadku tych pierwszych łatwo dostrzegalny jest powszechny identyfikator, czyli przynależność partyjna inkumbentów i pretendentów, co ich pozycjonuje u wyborców wedle ich postawy politycznej. W dalszej kolejności wyborca, decydując w wyborach centralnych, kierować się będzie stereotypami i uproszczeniami, a następnie pozycją na liście wyborczej [Marcinkiewicz, Stegmaier 2015]. W zakresie wyborów lokalnych popularny identyfikator – jak przynależność partyjna – występuje relatywnie rzadko, co nie jest tylko przypadłością Polski [np. Hajnal, Lewis, Louch 2002]. W takim przypadku wyborcy skazani są na poszukiwania innych łatwo identyfikowalnych sygnałów ułatwiających im podjęcie decyzji wyborczej. Pierwszym takim najlepiej dostrzegalnym sygnałem jest status inkumbenta, bo pociąga za sobą wyższą rozpoznawalność nazwiska takiego kandydata.

Z badań kanadyjskich w zakresie zachowań wyborczych w wyborach lokalnych wynika, że kiedy inkumbent kandyduje, wówczas wyborcy po pierwsze słabiej angażują się w kampanię i mniej pochłaniają ich kampanijne tematy i wydarzenia, po drugie, szybciej podejmują decyzję wyborczą i po trzecie, decyzja taka jest stabilniejsza niż w przypadku, gdy wybory rozgrywają się bez obecności inkumbenta [Moore, McGregor, Stephenson 2017].

W wyborach lokalnych inkumbenci mają sobie lepiej radzić w dużych ośrodkach niż w mniejszych [Kushner, Siegel, Stanwick 1997], a szanse inkumbentów mają się różnicować ze względu na wielkość zbiorowości i poziom jej zróżnicowania [Oliver, Ha 2007]. Wzrost ludnościowej wielkości gminy i spadek jej zróżnicowania daje większe szanse inkumbentom. Im mniej ludna gmina, tym bardziej prawdopodobne, że wyborcy będą osobiście zaznajomieni z kandydatami i problemami lokalnej społeczności oraz że będą w te problemy osobiście zaangażowani. Ma się to przekładać na większe szanse dla pretendentów [tamże 2007].

Pozastrukturalne uwarunkowania przewagi inkumbentów podkreślają ich intencjonalne działania zmierzające do zwiększania szans reelekcji. Wskazać tu można dwa główne kierunki działań rządzących, po pierwsze manipulacje budżetowe [tzw. Political Budget Cycles – PBC], a po drugie inwestowanie w relacje klientelistsyczne. Choć nie bez znaczenia w kontekście uwarunkowań strukturalnych pozostają także działania związane z promocją przez inkumbentów własnej osoby i swoich dokonań [rzeczywistych bądź nie]. Te działania inkumbenci mogą realizować osobno lub łącznie, co zależy od inwencji indywidualnej i cech lokalnego środowiska. Zagadnienie manipulacji budżetowych scharakteryzowano w dalszej części artykułu. Natomiast zjawisko klientelizmu na poziomie władz gminnych stanowi, od dłuższego czasu, chyba stały już wątek w dyskusji o samorządzie gminnym w Polsce, obecny tak w opracowaniach naukowych [np.: Bober i in. 2013], jak i w konkretnych zamierzeniach politycznych [program Prawa i Sprawiedliwości 2014]³, które w bieżącej kadencji Parlamentu [2015–2019] mają szansę na urzeczywistnienie się, choć nie wiadomo w jakiej konkretnie formie. Bogactwo możliwych relacji klientarnych [Tarkowski 1994; Własiuk 2011] może skłaniać rządzących do korzystania z tego typu „możliwości” i w zależności od odgrywanych ról – patronów bądź klientów. Zyski dla graczy z takich relacji bywają znaczne [np. Gadowska 2002]. Wielce problematyczna pozostaje oczywiście weryfikacja tego fenomenu, pewien potencjał w tym zakresie oferują przede wszystkim badania terenowe.

³ pis.org.pl/document/archive/download/128 (dostęp 1.07.2016). Diagnoza stanu i kierunki działań w tym zakresie na s. 53–54.

PRZEWIDYWANIA W KONTEKŚCIE KATALOGU CZYNNIKÓW BUDUJĄCYCH SIŁĘ KANDYDATA

Wedle powyższego, oczekujemy, że czynnikiem który w największym zakresie i najsilniej wyznacza odsetek głosów zdobywanych przez kandydata w I turze wyborów na kierownika gminnej egzekutywy, będzie status inkumbenta. Założenie to można uszczegółowić o występowanie jednego z dwóch typowych dla *incumbency advantage* tendencji, czyli *sophomore surge*. Przyjmujemy, że wśród kandydatów ubiegających się o pierwszą reelekcję (drugą kadencję) wystąpi najwyższy przyrost oddanych głosów z wyborów na wybory, w porównaniu do pozostałych kandydatów ubiegających się o reelekcję z dłuższym stażem na stanowisku. Tacy kandydaci powinni mieć najwyższe szanse na sukces wyborczy.

Konkurencja polityczna, czyli liczba kontrkandydatów, jest zwykle czynnikiem obniżającym odsetek zdobywanych głosów w wyborach lokalnych, [Krebs 1998; Kushner, Siegel, Stanwick 1997]. Zakładamy, że taka oczywista tendencja wystąpi również w analizowanych wyborach.

Innego rodzaju czynnikiem, mogąym wpływać na siłę kandydata, jest afiliacja partyjna komitetu wyborczego. Relatywnie często w polskiej literaturze ten wątek jest podnoszony w kontekście analizowanego typu wyborów [np.: Bukowski, Flis, Hess, Szymańska 2011; Drzonek 2013; Gendźwiłł 2010; Gendźwiłł, Żółtak 2012; Rutkowski 2008], w zakresie m.in. skutków wpływu typu afiliacji komitetu wyborczego na szanse sukcesu kandydata. Dowiadujemy się z tego, na przykład, że z wyborów na wybory postępuje upartyjnienie lokalnej sceny politycznej w zakresie obsady stanowisk wykonawczych, co ma następować m.in. poprzez wzrost zwycięstw wśród kandydatów startujących z list komitetów niepartyjnych, a popieranym przez partie polityczne [Gendźwiłł, Żółtak 2012]. W dużych ośrodkach miejskich dochodzić ma do instytucjonalizowania bezpartyjności [Gendźwiłł 2010]. Dodatkowo, preferencje wyborcze wyrażane dla kandydatów z list komitetów partyjnych bywają zwykle negatywne [Adamowicz 2015; Łukowski 2012; Gendźwiłł 2010], co nie musi się przekładać na wsparcie wyrażane dla inkumbentów ubiegających się o reelekcję z list komitetów partyjnych. Pod uwagę należy brać także niemożliwe do stwierdzenia spadki albo wzrosty poparcia powodowane sympatyzowaniem pretendenta/inkumbenta z określoną opcją polityczną, czego nie wychwycą oficjalne dane PKW, bo wykazują one jedynie formalną afiliację komitetu, popieranie przez określoną partię polityczną czy członkostwo w partii politycznej danego kandydata. Co nie zmienia jednak faktu, że, lokalnie, wyborcy będą mieć wiedzę na temat preferencji politycznych poszczególnych kandydujących, a kandydaci, oceniając pod tym względem nastawienie wyborców, mogą na bieżąco rozgrywać sytuację poszukując w tym zakresie optymalizacji.

Przyjęto, że formalna afiliacja komitetu wyborczego kandydata, oznaczona jako partyjna, powodować będzie ubytek poparcia w I turze wyborów. Nie musi się to jednak przekładać na szanse inkumbentów, którzy kandydują z komitetów partyjnych. Dlatego dodatkowo założono, że wśród inkumbentów kandydowanie z nominacji komitetów partyjnych przynosić będzie więcej korzyści niż strat.

Innym, stosunkowo rzadko uwzględnianym czynnikiem sukcesu w analizowanym tu typie wyborów jest płeć kandydujących. Płeć, podobnie jak pochodzenie etniczne czy przynależności kandydujących do grup mniejszościowych odgrywa względnie istotną rolę w badaniach dotyczących wyborów lokalnych w Kanadzie [np.: Tolley 2011; Kushner, Siegel, Stanwick 1997]. Relatywnie niski udział kobiet zajmujących stanowiska władzy wykonawczej w miastach USA, liczących więcej niż 30 tys. mieszkańców wynosi tam 18,8%⁴, w Polsce po wyborach w 2014 roku, w gminach tej wielkości, taki odsetek to 8,1%. W Kanadzie, w 2009 roku, kobiety zajmowały 15,2% ogółu takich stanowisk [Tolley 2009]. W Polsce, obecnie, prawie 11% stanowisk gminnej egzekutywy zajmowanych jest przez kobiety. Proporcje udziału kobiet po ostatnich wyborach w zasadzie uległy wyrównaniu we wszystkich typach administracyjnych gmin (choć nadal najczęściej kobiety na tych stanowiskach można spotkać w gminach wiejskich), podczas gdy w pierwszych wyborach bezpośrednich żadna kobieta nie objęła władzy w mieście wojewódzkim. Od początku bezpośrednich wyborów kierowników gminnej egzekutywy kobiety częściej wygrywały w gminach wiejskich i relatywnie mało ludnych. W każdych wyborach od 2002 roku, ostatecznie wygrywające kobiety uzyskują średnio od 1,2% do 4,4% mniej głosów w I turze, niż ostatecznie wygrywający mężczyźni. Dlatego m.in. przyjęto, że płeć żeńska będzie czynnikiem obniżającym wynik wyborczy w I turze.

Czynnikiem, który szczególnie często, w badaniach w USA, głównie w przypadku dużych ośrodków, stawiany jest na drugim miejscu, zaraz za statusem inkumbenta, jeżeli chodzi o budowanie szans sukcesu wyborczego i wpływu na odsetek zdobywanych głosów, jest wielkość wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą. Czynniki ten w bieżącej analizie nie może być uwzględniony, z uwagi na brak formalnych możliwości odtworzenia tego typu danych dla poszczególnych kandydatów na stanowiska kierowników gminnej egzekutywy⁵. Możemy przyjmować, że w większości gmin w Polsce, ze względu na niewielką liczbę mieszkańców, efektywne jest prowadzenie w zasadzie bezkosztowej kampanii typu *door-to-door* [Chmielewski, Malinowski 2004].

⁴ www.cawp.rutgers.edu/levels_of_office/women-mayors-us-cities-2016 (dostęp 1.07.2016).

⁵ Wydatki na kampanię wyborczą kandydatów do stanowisk gminnej egzekutywy rozliczane są w ramach ich komitetów wyborczych, a nie indywidualnie.

Inne zmienne wskazywane jako czynniki wpływające na odsetek zdobywanych głosów w tego typu wyborach, to np.: wiek kandydata, wydatki na reklamę w różnego typu mediach, wydatki kampanijne ponoszone przez kandydatów (inkumbenci *versus* pretendenci), zajmowanie przez konkurentów różnego typu stanowisk na różnych szczeblach władzy i administracji bezpośrednio przed wyborami i w okresie wcześniejszym [Krebs 1998], liczba wcześniejszych prób dostania się na stanowisko (tzw. *repeat candidates*), pochodzenie etniczne i narodowościowe kandydatów i głosujących, przeszłość zawodowa kandydata [Taylor, McEleney 2015], nieobecność inkumbenta w wyborach, bez względu na powód (wybory w trybie *open race*). W tym zakresie przetestowany zostanie wpływ niektórych zmiennych charakteryzujących kandydatów w sytuacji niekandydowania w wyborach wcześniej rządzącej osoby. Zwykle, w wyborach w trybie *open race* wzrasta liczba kandydujących [Hajnal, Lewis, Louch 2002].

W innych analizach w zakresie tej problematyki obserwuje się odchylenie od cech indywidualnych kandydujących i skupianie się na cechach okręgów wyborczych (w tym przypadku gmin), w zakresie szans reelekcji inkumbentów. W takich analizach często przyjmuje się, że sukces wyborczy może być współokreślany przez zestaw zmiennych definiujących kondycję ekonomiczną lokalnego środowiska (np. różnie operacjonalizowane zmienne obrazujące poziom bezrobocia, inflacji, PKB *per capita*). Akcentuje to możliwość tzw. głosowania ekonomicznego i uwrażliwienie wyborców na ocenę inkumbentów, szczególnie przez stan tych parametrów w roku wyborczym, a nie w okresie całej kadencji [Sarpietro 2014]. Zresztą, również decyzja przedstawiciela lokalnej egzekutywy, w zakresie ubiegania się, bądź nie, o kolejną kadencję, ma być warunkowana kondycją lokalnej gospodarki [Castro, Martins 2011]. Pozostając w obszarze zmiennych ekonomicznych, należy wskazać, że trwałe miejsce w poszukiwaniu determinant reelekcji inkumbentów, zajmuje problematyka manipulacji budżetem albo jego składowymi, np. wydatkami na kulturę [Benito, Bastiada, Vicente 2013]. Zjawisko politycznego cyklu budżetowego (PBC) ma być stosowane przez władzę różnych szczebli, w różnych państwach [McDonald 2014]. Definitywnie interpretowalne jest podług zdroworozsądkowego przekonania w tym zakresie, jako zwiększanie wydatków i długu publicznego oraz zmniejszanie obciążeń fiskalnych w okresie przedwyborczym [Drazen 2008]. W praktyce wyborcy nie muszą być wcale podatni na tego typu manipulacje i mogą za nie karać [np. Peltzman 1992], co ma być charakterystyczne dla dojrzałych demokracji o rozwiniętych gospodarkach [Brender, Drazen 2008]. Istnieją również dowody na to, że wyborcy nie we wszystkich krajach są „ekonomicznie konserwatywni” i ostatecznie poddają się urokowi cyklu budżetowego [np. Akh-

medov, Zhuravskaya 2004; Veiga, Veiga 2007]. Ma to znajdować przełożenie na modele charakteryzujące polityczne cykle budżetowe, uwzględniające reakcje wyborców i działania decydentów [Sedmihradská, Kubík, Haas 2011]. Inne jeszcze czynniki rozważane w tym zakresie, to na przykład wybrane zmienne z zakresu infrastruktury podstawowej, obszaru społecznego czy politycznego [np. Halamska 2001].

Sugerowane założenia można dodatkowo wzbogacić o przewidywanie interakcji między zmiennymi, uwzględniając wyłącznie inkumbentów. Typ afiliacji komitetu wyborczego może moderować poparcie wśród inkumbentów o różnym stażu na stanowisku, ze względu na liczbę ludności gminy. W tym zakresie weryfikacja może dotyczyć jedynie wyborów z 2014 roku, gdyż staż inkumbentów w tych wyborach przyjmuje najwyższe wartości, co umożliwia porównania wśród rządzących o różnym doświadczeniu na stanowisku.

DANE

W bieżącej analizie wykorzystano jedną z baz danych utworzonych do projektu „Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce”⁶. Jednostkę obserwacji stanowi każdy zakwalifikowany start kandydata w którychkolwiek dotychczasowych wyborach bezpośrednich na stanowisko gminnej egzekutywy w Polsce (N = 33680). Zbiór danych w takim zakresie ograniczony jest przez usunięcie z bazy danych w pierwszej kolejności trzech gmin: Zielona Góra (miasto na prawach powiatu i gmina wiejska) i Jaślicka (gmina wiejska), co wynika z tego, że w obydwu gminach Zielona Góra w 2014 roku nie przeprowadzono wyborów kierowników gminnej egzekutywy, z powodu ich połączenia. Z kolei gmina Jaślicka na mapie administracyjnej kraju funkcjonuje dopiero od 2010 roku. Wyłącznie tych gmin z analizy (a tym samym startów w wyborach, które w tych gminach wystąpiły), jest konieczne ze względu na zachowanie jednolitości porównywanych danych we wszystkich cyklach wyborów bezpośrednich. W kolejnym kroku z bazy danych usunięto 48 gmin, w których kiedykolwiek w dotychczasowych

⁶ Baza danych zawiera 33 680 obserwacji w postaci startów wyborczych w wyborach bezpośrednich do stanowisk gminnej egzekutywy opisanych cechami kandydatów (np. wiek, płeć, wykształcenie, afiliacja komitetu wyborczego, miejsce na liście wyborczej itp.) i gmin (cechy mierzalne w postaci bezwzględnej i kompilowanej dotyczące różnorodnych cech gmin w różnych odcinakach czasowych). Umożliwia to testowanie hipotez o podłożu teoretycznym i empirycznym oraz wielokierunkową ewaluację wpływu wybranych zmiennych na szanse sukcesu wyborczego kandydatów. Bazę utworzono głównie na podst. danych GUS, PKW i MojaPolis.

wyborach bezpośrednich na stanowiska wójtów, burmistrzów, odnotowano jedno z dwóch, albo obydwu następujące zdarzenia naraz (np. Jasionówka): wybieranie organu wykonawczego przez radę gminy i/lub wybory odbywające się w trzeciej turze. Powodem występowania pierwszej sytuacji jest nieuzywanie przez kandydata oczekiwanego odsetka głosów, albo brak kandydatów (np. Gręboszów w 2006 roku), powodem drugiej sytuacji jest wycofanie się jednego z kandydatów przed drugą turą. Wycofanie się przed drugą turą często nie ma obiektywnego uzasadnienia, jak np. objęcie innego stanowiska przez osobę, która przechodzi do drugiej tury wyborów. W przypadku gminy Dziwnów w 2006 roku, wycofanie się jednego z kandydatów przed drugą turą ostatecznie doprowadziło do serii zdarzeń, których finałem były wybory przeprowadzane na wiosnę 2007 roku. W wyborach tych wygrała osoba, która w regulaminowym trybie w wyborach w 2006 roku w pierwszej turze uplasowała się na miejscu czwartym. Wybory przeprowadzane przez radę gminy uniemożliwiają określenie zmiennej zależnej, a rezygnacja jednego z kandydatów przed drugą turą może potencjalnie oznaczać ciąg wydarzeń którego finałem jest reasumpcja głosowania. Dlatego z analizy usunięto starty wyborcze we wszystkich wyborach bezpośrednich w 48 gminach, w których doszło do takich zdarzeń.

Wyjściową podstawę do analizy stanowi 2428 gmin, w których dotychczas, we wszystkich wyborach bezpośrednich odnotowano w sumie 33 680 startów w wyborach. Natomiast łącznie, w wyborach w latach 2006, 2010 i w 2014 (uwzględniając wykluczenia startów z 48 gmin oraz z obydwu gmin Zielona Góra i z gminy Jaślicka) startowało w sumie 23 519 kandydatów (wliczając wybory rozgrywane w trybie *open race*). Każdy kandydat startujący w jednych wyborach bezpośrednich tworzy jedną obserwację, jeżeli ta sama osoba kandyduje we wszystkich czterech dotychczasowych wyborach w trybie bezpośrednim, wówczas generuje w sumie cztery obserwacje.

METODOLOGIA

W analizie zastosowano regresję wieloraką oraz dwuczynnikową analizę wariancji ze zmienną kontrolną w postaci logarytmu liczby ludności gminy według stanu z 2014 roku (ANCOVA). Zmienną zależną w obydwu przypadkach jest odsetek głosów uzyskany przez kandydatów w pierwszej turze wyborów na stanowiska kierownika gminnej egzekutywy, w 2006, 2010 i w 2014 roku. Statystyki podsumowujące dla tej zmiennej zamieszczono w załączniku 2. W tabeli 1 przedstawiono zmienne niezależne używane w modelach regresji oraz w analizie ANCOVA.

Tabela 1. Charakterystyka zmiennych niezależnych

Zmienne niezależne	Oczekiwany kierunek	Charakterystyka zmiennej
inkumbent (tak = 1; nie = 0)	dodatni	wygrana w wyborach poprzednich (t-1) i kandydowanie w wyborach aktualnych (t)
# konkurentów	ujemny	liczba konkurentów w I turze wyborów, szacowana jako: N kandydujących w wyborach minus 1
komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	dodatni	komitet partyjny, to komitet partii politycznej i komitet koalicyjny, komitet bezpartyjny, to komitet wyborców lub organizacji
pleć (K = 0; M = 1)	dodatni	pleć kandydata oznaczana odwrotnie niż na ogół, z powodu przewagi mężczyzn wśród ogółu kandydujących oraz wśród inkumbentów, szacowana na podstawie oznaczeń PKW oraz imion i nazwisk kandydatów*
ubiegający się o drugą kadencję (tak = 1; nie = 0)	dodatni	zwycięstwo w wyborach t-1 i kandydowanie w wyborach bieżących t, szacowane od 2002 roku, możliwe do określenia dla wyborów w: 2006, 2010 i w 2014 r.
ubiegający się o trzecią kadencję (tak = 1; nie = 0)	dodatni	zwycięstwo w wyborach t-1 i t-2 oraz kandydowanie w wyborach bieżących t, szacowane od 2002 r., możliwe do określenia dla wyborów w: 2010 i w 2014 r.
ubiegający się o czwartą kadencję (tak = 1; nie = 0)	dodatni	zwycięstwo w wyborach t-1, t-2 i t-3 oraz kandydowanie w wyborach bieżących t, szacowane od 2002 roku, możliwe do określenia dla wyborów w 2014 r.
wiek kandydata	ujemny	w latach wg danych udostępnianych przez PKW**
logarytm populacji gminy	ujemny	logarytm naturalny liczby ludności gminy według stanu na 31.12.2014 r.

Objaśnienia: (*) – wśród kandydujących w 2014 r. PKW błędnie oznaczyło pod tym względem dwóch kandydatów; (**) – według danych PKW w tym zakresie, kandydat który np. w roku 2006 ma 50 lat, cztery lata później, w roku 2010 nie musi mieć 54 lat, zdarza się że wiek takiego kandydującego w 2010 r. to 53 albo 55 lat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW i GUS.

Modele regresji testują wpływ zmiennych objaśniających na zmienną zależną wśród wszystkich dostępnych startów wyborczych oraz wśród startów w wyborach typu *open race* od 2006 roku. Z kolei analiza ANCOVA uwzględnia jedynie sytuację dla wyborów w 2014 roku, koncentrując się wyłącznie na inkumbentach, według ich stażu na stanowisku, który szacowany jest od wyborów w 2002 roku. Rok 2014 wybrano dlatego, że w wyborach tych,

staż inkumbentów przyjmuje najwyższe wartości, co w praktyce powinno pozwolić na pełniejszą obserwację losów inkumbentów wielokadencyjnych. W tym zakresie, schemat badawczy ANCOVA wygląda następująco: dla efektów głównych: dla zmiennej staż inkumbenta – 3 poziomy pomiaru (tabela 1: ubieganie się o drugą, trzecią i czwartą kadencję); a dla zmiennej afiliacja polityczna – 2 poziomy pomiaru (tabela 1: komitet partyjny i bezpartyjny). Trzecia zmienna niezależna, to zmienna kontrolna (towarzyszająca), o charakterze zmiennej ilościowej – zlogarytmizowana wartość liczby ludności gmin według stanu na 31.12.2014 roku.

W sumie ANCOVA w takim kształcie weryfikuje dwa efekty główne oraz efekt interakcji między efektami głównymi, dodatkowo efekt zmiennej towarzyszącej oraz interakcje pojedynczych i obydwu efektów głównych ze zmienną towarzyszącą. Liczebność grup porównawczych pozostaje niezbilansowana.

Staż inkumbentów szacowany jest w tej analizie od 2002 roku i pierwszymi wyborami, w których ta zmienna „oddziałuje” są wybory w 2006 roku. Jednocześnie w wyborach w 2002 roku, 60% wygrywających miało status inkumbenta z okresu wyborów pośrednich (wyłaniania wójtów przez rady gmin). W tym przypadku zrezygnowano z uwzględniania stażu z okresu wyborów pośrednich z uwagi, po pierwsze na obowiązujący wówczas tryb wyłaniania gminnej egzekutywy – co skutkowało wtedy niepełnymi kadencjami na stanowisku wskutek częstych konfliktów w radzie gminy [Regulski 2000], a po drugie ze względu na jakość danych charakteryzujących ten okres i znaczące trudności z ich rzetelnym odtworzeniem.

ANALIZA

W tabeli 2 przedstawiono modele regresji dla zmiennej wyjaśnianej: odsetek głosów zdobywanych przez kandydatów w I turze. Pod uwagę brano zarówno wybory z obecnością inkumbenta, jak i wybory, w których inkumbent nie kandydował.

Model 1 przedstawia wyniki predykcji dla wszystkich startujących kandydatów w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku, co daje w sumie 23 519 takich startów. Modele, 2, 3 i 4 przedstawiają sytuację w kolejnych wyborach od 2006 roku do wyborów ostatnich w 2014 roku. We wszystkich modelach w tabeli 1 uzyskujemy oczekiwany znak przy poszczególnych predyktorach. Każdy z modeli objaśnia ponad 60% zmienności głosów uzyskiwanych przez kandydatów w I turze wyborów. Najsilniejszym predyktorem jest zawsze status inkumbenta (Beta standaryzowana od 0,545 w modelu 4 przedstawiającym sytuację w wyborach w 2014 roku, do 0,594 w modelu 3 przedstawiającym

sytuację w wyborach w 2010 roku). Kolejną zmienną odsetka głosów wypracowywanych w I turze jest liczba konkurentów (Beta: od $-0,376$ w modelu 3, do $-0,410$ w modelu 4). W tym zakresie, oficjalna afiliacja komitetu wyborczego może liczyć na wartości od $0,038$ w modelu 4, do $0,072$ w modelu 2 przedstawiającym predykcję dla wyborów z roku 2006. Siła oddziaływania płci kandydujących w każdym z modeli jest najniższa, a w wyborach w 2010 roku wpływ tej zmiennej okazuje się nieistotny.

Tabela 2. Modele regresji dla zmiennej zależnej: siła kandydata we wszystkich startach wyborczych od 2006 do 2014 roku

Zmienne	Model 1 ogółem	Model 2 2006	Model 3 2010	Model 4 2014
inkumbent (tak = 1; nie = 0)	29,111*** (0,215)	30,051*** (0,378)	30,616*** (0,375)	26,585*** (0,363)
# kontrkandydatów	-4,838*** (0,051)	-4,514*** (0,082)	-5,086*** (0,097)	-5,059*** (0,091)
komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	2,599*** (0,200)	3,586*** (0,342)	2,206*** (0,351)	1,882*** (0,348)
płeć (K = 0; M = 1)	1,158*** (0,262)	1,086* (0,486)	0,828† (0,462)	1,384** (0,418)
stała	34,288*** (0,333)	32,875*** (0,591)	34,976*** (0,592)	35,637*** (0,553)
R skorygowany	63%	64%	65%	61%
N	23 519	8037	7601	7881
$p < 0,001$ (***); $p < 0,01$ (**); $p < 0,05$ (*); $p < 0,1$ (†)				

Objaśnienia: podano wartości współczynników niestandardyzowanych; w nawiasach – wartości błędu standardowego; nie uwzględniono danych z gmin wykluczonych z analizy (dotyczą tab. 2–5).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: PKW (dotyczy tab. 2–5).

W tabeli 3 przedstawiono z kolei sytuację podczas wyborów, w których rządzący w poprzedniej kadencji nie startuje, (wybory w trybie *open race*). Do zestawu zmiennych obecnych w tabeli 2, dodano wiek kandydujących eliminowany poprzednio ze względu na zbytnią współliniowość ze zmienną status inkumbenta. Każdy z modeli wyjaśnia 30% wariacji zmiennej objaśnianej. Model 5 w tabeli 3 przedstawia efektywność sugerowanych zmiennych objaśniających w modelowaniu wartości zmiennej zależnej dla wszystkich dotychczasowych wyborów typu *open race* od 2006 roku licząc. W sumie, w wyborach

w 2006, 2010 i w 2014 roku o stanowisko otwarte (*open seat*) naliczono 2966 startów osób w grupie analizowanych gmin. Modele 6, 7 i 8 przedstawiają sytuację w wyborach typu *open race* rozgrywanych, kolejno w latach: 2006, 2010 i 2014. W wyborach tego typu nie ma znaczenia płeć kandydującej osoby. Najsilniejszą zmienną wśród proponowanych, w każdym z modeli pozostaje liczba konkurentów (Beta standaryzowana od $-0,520$ w modelu 7 przedstawiającym sytuację w wyborach w 2010 roku do $-0,538$ w modelu 8 przedstawiającym sytuację w wyborach w 2014 roku). W tym zakresie, wielkość wpływu formalnej afiliacji komitetu wyborczego na zmienną zależną utrzymuje się na względnie stałym poziomie w wyborach w 2006 i w 2010 roku (Beta: 0,135 i 0,146). Dodatkowo, w ostatnich wyborach wiek kandydującego wykazuje większą siłę wpływu na zmienną zależną niż afiliacja komitetu wyborczego (Beta: $-0,069$ w stosunku do 0,038).

Tabela 3. Modele regresji dla zmiennej zależnej: siła kandydata w wyborach, w których nie kandyduje rządzący w poprzedniej kadencji (wybory w tzw. trybie *open race*), od 2006 do 2014 roku

Zmienne	Model 5 ogółem	Model 6 2006	Model 7 2010	Model 8 2014
# kontrkandydatów	-5,713*** (0,168)	-5,353*** (0,259)	5,647*** (0,299)	-6,451*** (0,325)
komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	4,696*** (0,679)	5,756*** (1,093)	6,502*** (1,206)	1,483 (1,258)
wiek (w latach)	-0,142*** (0,033)	-0,092 (0,060)	-0,196*** (0,058)	-0,138** (0,053)
płeć (K = 0; M = 1)	-0,474 (0,825)	-0,046 (1,441)	-1,967 (1,507)	-0,103 (1,350)
stała	50,095*** (1,860)	45,736*** (3,237)	52,384*** (3,311)	54,145*** (3,172)
R skorygowany (w %)	30	30	30	30
N	2966	1096	923	947
p < 0,001 (***); p < 0,01 (**); p < 0,05 (*); p < 0,1 (†)				

Wreszcie, w tabeli 4 uwzględniono staż inkumbenta na stanowisku. Model 9 przedstawia sytuację dla wyborów w 2010 roku, a model 10 dla wyborów w 2014 roku. Pod uwagę brane są zarówno wybory, w których kandyduje inkumbent, jak i wybory bez obecności inkumbenta. Modele 9 i 10 sugerują, że na najwyższy udział głosów w I turze liczyć mogą „nowi” inkumbenci, którzy ubiegają się o drugą kadencję – pierwszą reelekcję. Bez względu

na fakt, czy władzę sprawowali już wcześniej będąc wyłanianymi w wyborach bezpośrednich, czy nie (np. dla wyborów w 2014 roku: rządzenie w kadencji 2002–2006, przerwa w kadencji 2006–2010, następnie wybór na kadencję 2010–2014 i uzyskanie reelekcji w 2014 roku). Każdy konkurent w wyborach zwykle odbiera ok. 5% głosów, a start pod sztandarem komitetu wyborców lub organizacji dodaje ok. 2% głosów w I turze. Jednocześnie, kobiety tracą ok. 1% głosów w stosunku do kandydatów płci męskiej. Na zmienną zależną w modelu 9 najsilniej wpływa zmienna: inkumbent ubiegający się o trzecią kadencję (Beta = 0,498), a najslabiej płeć i afiliacja komitetu wyborczego (Beta = 0,014 i 0,044). Podobną siłę i kolejność wpływu predyktory zachowują w wyborach w 2014 roku (model 10). Najsilniejszą jest liczba konkurentów (Beta = -0,412), a najsłabszymi płeć i afiliacja komitetu (Beta = 0,025 i 0,038).

Tabela 4. Modele regresji dla zmiennej zależnej: siła kandydata we wszystkich startach wyborczych w 2010 i w 2014 roku z uwzględnieniem efektu stażu inkumbenta

Zmienne	Model 9 2010	Model 10 2014
inkumbent ubiegający się o drugą kadencję	32,714*** (0,558)	28,087*** (0,564)
inkumbent ubiegający się o trzecią kadencję	29,501*** (0,432)	26,261*** (0,617)
inkumbent ubiegający się o czwartą kadencję		25,665*** (0,494)
# kontrkandydatów	-5,119*** (0,097)	-5,082*** (0,091)
komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	2,231*** (0,350)	1,891*** (0,348)
płeć (kobieta = 0; mężczyzna = 1)	0,942* (0,462)	1,452** (0,419)
stała	34,986*** (0,591)	35,652*** (0,552)
R skorygowany (w %)	65	61
N	7601	7881
p < 0,001 (***); p < 0,01 (**); p < 0,05 (*); p < 0,1 (†)		

Z kolei modele w tabeli 5 przedstawiają wpływ zmiennych niezależnych na głosy uzyskiwane w I turze wyborów, jedynie wśród inkumbentów. Tak jak w modelach w tabeli 3, dodano zmienną wiek kandydujących. W sumie we wszystkich dotychczasowych wyborach od 2006 roku, kandydowało

6519 inkumbentów (model 11), najmniej w 2006 roku – 2144 (model 12), a najwięcej w ostatnich wyborach – 2188 (model 14). Wszyscy inkumbenci dotychczas kandydujący (model 11), tracili zwykle ok. 7,5% głosów z powodu każdego konkurenta, ok. 0,5% ze względu na każdy kolejny rok swojego wieku, dodatkowo mężczyźni byli premiovani za płeć w skali ok. 1,5% punktu procentowego więcej uzyskiwanych głosów w I turze w porównaniu do kobiet. Partyjna afiliacja komitetu wyborczego działa odwrotnie, niż w przypadku kandydatów niebędących inkumbentami, bo w przypadku inkumbentów oznacza dodatkowe ok. 1,3% głosów więcej w I turze, a w ostatnich wyborach prawie 2% więcej. Ten predyktor nie oddziałuje istotnie w wyborach w 2006 roku, poza tym jego siła wpływu na zmienną zależną we wszystkich analizowanych wyborach jest porównywalna z płcią kandydatów (Beta standaryzowana w modelu 11, odpowiednio: $-0,025$ i $0,022$). Najsilniejszym predyktorem w każdym modelu w tabeli 4 pozostaje liczba konkurentów (Beta: od $-0,615$ w modelu 13 do $-0,679$ w modelu 12), a następnie wiek inkumbentów (Beta od $-0,137$ w modelu 12 do $-0,202$ w ostatnich wyborach – model 14). Z kolei płeć inkumbentów w poszczególnych wyborach nie wpływa istotnie na ich wynik w I turze.

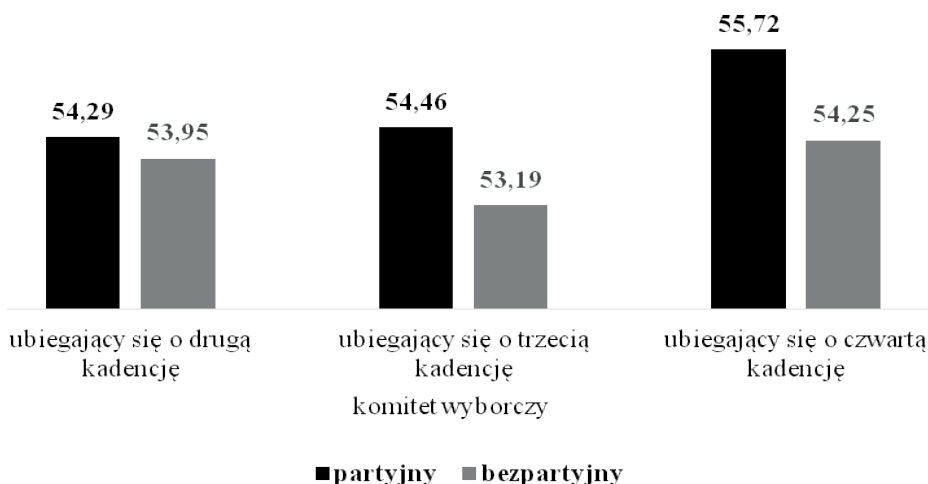
Tabela 5. Modele regresji dla zmiennej zależnej: siła kandydata wyłącznie wśród inkumbentów w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku

Zmienne	Model 11 ogółem	Model 12 2006	Model 13 2010	Model 14 2014
# kontrkandydatów	-7,481*** (0,105)	-7,808*** (0,177)	-7,328*** (0,192)	-7,250*** (0,178)
komitet bezpartyjny (tak = 1; nie = 0)	-1,258*** (0,448)	-0,131 (0,820)	-1,631* (0,771)	-1,881* (0,732)
wiek (w latach)	-0,455** (0,023)	-0,408*** (0,046)	-0,469*** (0,040)	-0,441*** (0,034)
płeć (K = 0; M = 1)	1,489* (0,625)	2,028† (1,228)	1,570 (1,075)	0,799 (0,961)
stała	95,876*** (1,401)	93,445*** (2,769)	97,369*** (2,451)	94,176*** (2,146)
R skorygowany (w %)	47	49	43	47
N	6519	2144	2187	2188
$p < 0,001$ (***) ; $p < 0,01$ (**); $p < 0,05$ (*); $p < 0,1$ (†)				

W dalszej kolejności przedstawiona jest analiza ANCOVA uwzględniająca zróżnicowanie głosów uzyskiwanych przez inkumbentów w I turze w wyborach w 2014 roku, w zależności od stażu inkumbenta i afiliacji komitetu wy-

borczego, oraz ze względu na liczbę ludności gminy w roku 2014 wyrażoną w postaci zlogarytmizowanej. Wyniki analizy dla efektów głównych wykazują brak istotności efektów głównych – stażu inkumbenta ($F(2, 2176) = 1,177$; $p = 0,308$) oraz afiliacji komitetu wyborczego ($F(1, 2176) = 0,011$; $p = 0,917$). Wpływ zmiennej towarzyszącej jest istotny ($F(1, 2176) = 58,688$; $p < 0,001$), ale wyjaśnia ona znikomy procent wariancji zmiennej zależnej $\eta = 0,026$. Istotność zmiennej towarzyszącej wypracowywana jest przez zwiększającą się liczbę konkurentów, wraz ze wzrostem populacji gminy. Żadna z sugerowanych interakcji również nie spełnia wymogu istotności statystycznej⁷. Jednocześnie, wynik testu Levene'a sugeruje heterogeniczność wariancji grup porównawczych ($F(5, 2182) = 0,864$; $p = 0,504$). Zatem, biorąc pod uwagę różnice w wielkości ludnościowej gmin, inkumbenci o różnym stażu na stanowisku, tak z afiliacją partyjną jak i bezpartyjną komitetu wyborczego, uzyskują zbliżone poparcie w I turze w 2014 roku. Zdobywane przez inkumbentów w I turze wyborów w 2014 roku odsetek głosów, w zależności od stażu na stanowisku z uwzględnieniem afiliacji komitetu wyborczego i ze względu na zmienną kontrolną logarytm populacji gminy w 2014 roku, przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Interakcje zmiennych dla przeciętnego poparcia inkumbentów w I turze w wyborach w 2014 roku, z uwzględnieniem współzmiennej w modelu (w %)



Objaśnienia: współzmienna występująca w modelu oszacowana jako: 9,0892; nie uwzględniono danych z gmin wykluczonych z analizy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

⁷ Testowane efekty interakcji, to: 1) staż inkumbenta z afiliacją komitetu wyborczego; 2) staż inkumbenta ze zmienną towarzyszącą; 3) afiliacja komitetu wyborczego ze zmienną towarzyszącą; 4) staż inkumbenta z afiliacją komitetu wyborczego i zmienną towarzyszącą.

Z danych na wykresie 1 wynika, że poparcie dla inkumbentów kandydujących w ostatnich wyborach pod szyldem komitetów partyjnych, nieznacznie wzrasta, wraz ze wzrostem stażu na stanowisku oraz ze wzrostem liczby ludności gminy, w której kandydują. Sytuacja taka nie dotyczy inkumbentów z komitetów bezpartyjnych, których poparcie można ocenić jako stabilne. Różnice zdobywanych głosów są jednak niewielkie i, jak już wskazano, nieistotne statystycznie. Z kolei, istotne oddziaływanie na wartości poparcia w I turze, przez logarytm liczby ludności gminy, wynika z liczby kandydujących w wyborach, im większa ludnościowo gmina, tym więcej osób będzie ubiegało się o stanowisko kierownika gminnej egzekutywy (korelacja średnia-słaba na poziomie 0,3 do 0,4). W analizach regresji nie stosowano jako predyktora logarytmu z liczby ludności, gdyż w wyznaczaniu poparcia w I turze tego typu wyborów efektywniejszą zmienną jest liczba kandydujących (operacjonalizowana jako liczba kontrkandydatów). Z kolei, w schemacie analizy ANCOVA lepszym kandydatem na zmienną towarzyszącą jest logarytm z liczby ludności gminy.

Ogółem, bez względu na staż i liczbę ludności gminy, w ostatnich wyborach poszukujący reelekcji z komitetów partyjnych ($N = 376$), uzyskiwali nieco wyższe poparcie, niż ubiegający się o reelekcję i kandydujący z komitetów bezpartyjnych ($N = 1812$, (średnia: 54,72; mediana: 54,46; w stosunku do 53,93 i 53,28; dane w załączniku 3). Z kolei, uwzględniając wartość stażu, wśród inkumbentów mających za sobą jedną i dwie kadencje na stanowisku, przeciętne poparcie uzyskane w I turze w 2014 roku, jest w zasadzie porównywalne zarówno wśród kandydujących pod barwami komitetów partyjnych, jak i bezpartyjnych. Największe różnice występują w przypadku inkumbentów z najdłuższym stażem (trzy kadencje na stanowisku), tutaj, kandydujący z list komitetów partyjnych uzyskali przeciętnie 2,6% głosów więcej niż pozostali. W przypadku kandydatów z komitetów partyjnych większy staż na stanowisku wiąże się ze wzrastającym poparciem. Dane w tym zakresie dla wyborów z 2014 roku zamieszczono w załączniku 3. Wykazano tam również statystyki sumaryczne poparcia inkumbentów w I turze w ostatnich wyborach, w zależności jedynie od wartości stażu inkumbenta na stanowisku. Wynika z tego, że, wśród ogółu inkumbentów, staż na stanowisku w wyborach w 2014 roku w I turze różnicuje przeciętną wartość poparcia na poziomie niższym niż 1%.

Generalnie jednak, to „najmłodszy” stażem na stanowiskach kierowników gminnej egzekutywy mieli najwyższe szanse na reelekcję, tak w ostatnich, jak i w poprzednich wyborach, co z kolei ukazują dane w załączniku 4. Najwyższe przeciętne przyrosty głosów wśród inkumbentów z wyborów na wybory, występują u „najmłodszych”, czyli ubiegających się o reelekcję po raz pierwszy. Inkumbenci „starsi” z wyborów na wybory tracą poparcie. Potwierdza to występowanie *sophomore surge* i przekłada się na najwyższe szanse zwycięstwa wśród ubiegających się o reelekcję po raz pierwszy, czyli mających za sobą

tylko jedną kadencję na stanowisku. W załączniku 4 przedstawiono różnicę przeciętnego poparcia dla wygrywających po raz drugi i pierwszy, trzeci i drugi oraz czwarty i trzeci w poszczególnych wyborach. Wynika z tego, że najwyższy przeciętny przyrost poparcia w możliwych do analizy wyborach dotyczy wygrywających po raz drugi z rządu. Wygrywający po raz trzeci i czwarty odnotowują spadki przeciętnego poparcia w I turze w wyborach kolejnych. W załączniku 4 przedstawiono także odsetek uzyskujących reelekcję po raz drugi, trzeci i czwarty. Wynika z danych, że w 2010 roku reelekcję uzyskało 80% inkumbentów, mających za sobą jedną kadencję i 67% inkumbentów, którzy rządili wówczas przez dwie kadencje. W 2014 roku reelekcję uzyskało prawie 73% inkumbentów ze stażem jednokadencyjnym, 63% ze stażem dwóch kadencji i 61% rządzących przynajmniej od 2002 roku. Odnotowywane osłabienie ubiegających się o reelekcję wraz ze wzrostem liczby kadencji na stanowisku jest cechą typową i obserwowaną w innych krajach [Veiga, Veiga 2006].

PODSUMOWANIE

Dowiedziano, że w wyborach bezpośrednich na stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce, najsilniejszym predyktorem poparcia w I turze wyborów jest status inkumbenta. Największe szanse na reelekcję mają ubiegający się o nią po raz pierwszy, później wzrost stażu na stanowisku działa stabilizująco i stopniowo zmniejsza poziom poparcia z wyborów na wybory. Sprawowanie władzy przez wiele kadencji nie wykazuje wzrostu poparcia w I. turach w kolejnych wyborach. Musimy jednocześnie pamiętać, że perspektywa porównawcza jest tu krótka i dotyczy w pełni jedynie trzech cykli wyborczych, a na tej podstawie trudno wskazywać stały trend. Przykładowo, jak dotychczas, wybory w roku 2010 były dla ubiegających się o reelekcję najbardziej pomyślne, podczas gdy wybory w 2014 roku okazały się najmniej dla nich łaskawe. Pełniejszy ogląd sytuacji w tym względzie wymaga analizy wyników kolejnych, przyszłych wyborów.

Innym czynnikiem nieco słabiej wpływającym na zmienną zależną, niż status inkumbenta, jest konkurencja polityczna wyrażana przez liczbę kontrkandydatów. Każdy kolejny kontrkandydat istotnie obniża poparcie wśród pozostałych kandydujących. Dodatkowo, kandydaci startujący z komitetów partyjnych, jeżeli nie są inkumbentami, to na ogół na takiej afiliacji tracą, z kolei ubiegający się o reelekcję na afiliacji partyjnej komitetu wyborczego zyskują, poza wyborami w 2006 roku. Siła wpływu tego czynnika na poziom poparcia wypracowywany w I turze wyborów jest jednak kilkukrotnie niższa, niż wpływ statusu inkumbenta czy liczby kontrkandydatów. Wreszcie, wpływ płci

kandydującej osoby jest zwykle najniższy, choć wyborcy preferują mężczyzn, jednocześnie w wyborach, w których nie kandyduje osoba rządząca w poprzedniej kadencji, płeć kandydującej osoby nie ma znaczenia z punktu widzenia wielkości poparcia.

Z analizy ostatnich wyborów (uwzględniając wyłącznie inkumbentów), które umożliwiają jak do tej pory najpełniejsze przyjrzenie się losom ubiegających się o reelekcję w zależności od ich stażu na stanowisku, wynika, że staż ten, w tych wyborach, nie ma zdolności do istotnego różnicowania poziomu poparcia w I turze, podobnie jak typ afiliacji komitetu wyborczego inkumbentów, bez względu na staż. Staż inkumbenta, w połączeniu z typem afiliacji komitetu wyborczego, również nie gwarantuje istotnego efektu interakcji. Dodatkowo, nie stwierdzono aby staż, z uwzględnieniem typu afiliacji komitetu wyborczego i ze względu na liczbę ludności gmin, istotnie różnicował poparcie w I turze wyborów w 2014 roku. Choć, jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 1, taka tendencja powoli się zarysowuje.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz Aleksandra. 2015. *Państwo patronalne. Relacje władzy i podległości w małej wspólnocie lokalnej*. Warszawa.
- Akhmedov Akhmed, Zhuravskaya Ekaterina. 2004. „Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting”. *The Quarterly Journal of Economics* 119.
- Arvind K. Jain. 1998. *Economics of Corruption*. Boston.
- Bujny Jędrzej, Ziemiński Krystian. 2005. „Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”. *Samorząd Terytorialny* 12.
- Bukowski Michał, Flis Jarosław, Hess Agnieszka, Szymańska Agnieszka. 2011. *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*. Kraków.
- Bober Jarosław i in. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków.
- Brender Adi, Drazen Allan. 2008. „How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries”. *American Economic Review* 87.
- Castro Vitor, Martins Rodrigo. 2011. *Mayors Reelection Choice and the Economy: Evidence from Portugal*. NIPE Working Paper 06.
- Chmielewski Tomasz, Malinowski Krzysztof. 2004. *Door-to-door jako instrument aktywizacji wyborców*. W Marek Jeziński (red.). *Marketing polityczny: w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*. Toruń.
- Duraisamy Palanigounder, Lemennicier Bertrand, Khouri Michele. 2014. „Incumbency effect in the Indian Parliamentary Elections, 2004 and 2009: a regression discontinuity approach”. *Journal of Quantitative Economics* 12.
- Drazen Allan. 2008. „Political budget cycles”. W *The New Palgrave Dictionary of Economics*. eds. Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume Palgrave Macmillan. <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000346> (dostęp 24.06.2016).
- Drzonek Maciej. 2013. *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków.

- Fiorina Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven.
- Fraenkel Jon. 2004. „Electoral engineering in Papua New Guinea; lessons from Fiji and elsewhere”. *Pacific Economic Bulletin* 19(1).
- Fraenkel Jon. 2006. „The impact of RAMSI on the 2006 elections in Solomon Islands”. *Political Science* 58(2).
- Freier Ronny. 2015. „The mayor’s advantage: Casual evidence on incumbency effects in German mayoral elections”. *European Journal of Political Economy* 40.
- Gadowska Kaja. 2002. *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego*. Kraków.
- Gelman Andrew, King Gary. 1990. „Estimating incumbency advantage without bias”. *American Journal of Political Science* 34(4).
- Gendźwił Adam. 2010. „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki”. *Studia Regionalne i Lokalne* 40.
- Gendźwił Adam, Żółtak Tomasz. 2012. „Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010”. *Studia Regionalne i Lokalne* 47.
- Haček Miro. 2014. *Local self-government in Slovenia: Dynamical Aspects*. Ljubljana.
- Hajnal Zoltan L., Lewis Paul. G., Louch Hugh. 2002. „*Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*”. San Francisco. CA.
- Halamska Maria. 2001. „*Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*”. Warszawa.
- Heinmueller Jens, Kern Holger Lutz. 2008. „Incumbency as a source of spill over effects in mixed electoral systems: Evidence from a regression-discontinuity design”. *Electoral Studies* 27(2).
- Herbut Ryszard. 2008. „*Model demokracji reprezentacyjnej*”. W Jerzy Juchnowski, Marian S. Wołański (red.). *Studia z nauk społecznych i humanistycznych*. Wrocław.
- Holbrook Thomas M., Weinschenk Aaron C. 2014. „Money, candidates, and mayoral elections”. *Electoral Studies* 35.
- Kuković Simona, Haček Miro. 2013. „The Re-Election of Mayros in the Slovenian Local Self-Government”. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 11(2).
- Kushner Joseph, Siegel David, Stanwick Hannah. 1997. „Ontario Municipal Elections: Voting Trends and Determinants of Electoral Success in a Canadian Province”. *Canadian Journal of Political Science* 30(2).
- Krebs Timothy B. 1998. „The Determinants of Candidates Vote Share and Advantages of Incumbency in City Council Elections”. *American Journal of Political Science* 42(3).
- Lee David S. (2001), *The Electoral Advantage to Incumbency and Voters’ Valuation of Politicians’ Experience: A Regression Discontinuity Analysis of Elections to the U.S. House*, National Bureau of Economic Research. Working Paper 8441.
- Lee David S. (2008), „Randomized Experiments from Non-random Selection in U.S. House Elections”. *Journal of Econometrics* 142(2).
- Lemennicier Bertrand, Katir-Lescieux Honorine. 2010. „Testing the accuracy of the Downs spatial voter model on forecasting the winners of the French parliamentary elections in May-June 2007”. *International Journal of Forecasting* 26(1).
- Levitt Steven D, Wolfram Catherine D. 1997. „Decomposing the sources of incumbency advantage in the U.S. house”. *Legislative Studies Quarterly* 22(1).
- Linden Leigh. 2004. *Are incumbent really advantaged? The preference for non-incumbents in Indian national elections*. Working Paper. Columbia University.
- Łukowski Wojciech. 2012. „*Lokalno-regionalne figuracje polityczne (analiza przypadku z północno-wschodniej Polski)*”. W Małgorzata Dajnowicz (red.). *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczpospolitej*. Białystok.

- Macdonald Bobbie. 2014. *Estimating Incumbency Advantages in African Politics: Regression discontinuity evidence from Zambian parliamentary and local government elections*. Working Paper Series 2014, London School of Economics and Political Science.
- Marcinkiewicz Kamil, Stegmaier Mary. 2015. „Ballot Position Effects Under Compulsory and Optional Preferential-List PR Electoral System”. *Political Behavior* 37.
- Marshall Melissa, Shah Paru, Ruhil Anirudh. 2011. „The Study of Local Elections. : Editors’ Introduction: A Looking Glass into the Future”. *PS: Political Science & Politics* 44(1).
- Moore Aaron A., McGregor R. Michael, Stephenson Laura B. 2017. „Paying attention and the incumbency effect: Voting behavior in the 2014 Toronto Municipal Election”. *International Political Science Review* 38(1).
- Oliver J. Eric, Ha Shang E. 2007. „Vote Choice in Suburban Elections”. *American Political Science Review* 101(3).
- Oliver J. Eric, Ha Shang E., Callen Zachary. 2012. *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton.
- Peltzman Sam. 1992. „Voters as fiscal conservatives”. *Quarterly Journal of Economics* 107(2).
- Regulski Jerzy. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa.
- Rutkowski Piotr. 2008. *Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych –studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia „fenomenu reelekcji”*. W Jacek Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*. Warszawa.
- Sarpietro Silvia [2014]. *Determinants of Reelection in Portuguese Municipal Elections*. Work Project presented as part of the requirements for the Award of a Masters Degree in Economics from the NOVA – School of Business and Economics.
- Sedmihradská Lucie, Kubík Rudolf, Haas Jakub. 2011. „Political business cycle in Czech municipalities”. *Prague Economic Papers* 1.
- Stonecash Jeffrey M. 2008. *Reassessing the Incumbency Effect*. Cambridge.
- Tarkowski Jacek. 1994. *Patroni i klienci*. Warszawa.
- Taylor Zack, McEleney Sandra. 2015. *The advantages of incumbency and the determinants of municipal candidate vote share: The 2014 City of Toronto Election*. <https://www.assocsv.ca/cpsa-acsp/2015event/Taylor-McEleney.pdf> (dostęp 1.06.2016).
- Titunuk Rocio. 2011/2009. *Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections*, (under revision). Working Paper, University of Michigan.
- Tolley Erin. 2009. „*Women’s Electoral Presence: Refuting the Notion of a Municipal Advantage*”. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September 3, Toronto.
- Tolley Erin. 2011. „Do Women ‘Do Better’ in Municipal Politics? Electoral Representation across Three Levels of Government”. *Canadian Journal of Political Science* 44(3).
- Van Trease Howard. 2005. „The Operation of the single non-transferble vote system in Vanuatu”. *Commonwealth & Comparative Politics* 43(3).
- Trounstine Jessica. 2011. „Evidence of a Local Incumbency Advantage”. *Legislative Studies Quarterly* 36(2).
- Trounstine Jessica. 2016. *Information, Turnout, and Incumbency in Local Elections*. <https://www.princeton.edu/csdp/events/Trounstine020509/Trounstine020509.pdf> (dostęp 1.06.2016).
- Uppal Yogesh. 2009. „The disadvantaged incumbents: estimating incumbency effects in Indian state legislatures”. *Public Choice* 138(1).
- Własiuk Tomasz. 2011. *Przejawy klientelizmu w życiu politycznym współczesnej Polski*. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem Jacka Raciborskiego na Uniwersytecie Warszawskim, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, maszynopis.

Veiga Gonçalves Linda, Veiga Francisco José. 2006. „Does Opportunism Pay Off? „. NIPE Working Paper 05, http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP_1999-2008/NIPE_WP_5_2006.pdf (dostęp 1.07.2016).

Veiga Gonçalves Linda, Veiga Francisco José. 2007. „Political business cycles at the municipal level”. *Public Choice* 131.

Streszczenie

W artykule przy użyciu regresji wielorakiej i analizy wariancji w formacie ANCOVA, zaprezentowano weryfikację wpływu wybranych zmiennych na poziom głosów osiągniętych w I turze przez kandydatów na stanowiska gminnej egzekutywy, w wyborach bezpośrednich. Wyniki wskazują m.in., że najsilniej, pozytywnie pod tym względem, szanse kandydatów buduje status inkumbenta, przy czym na największy „zysk” z tego tytułu mogą liczyć inkumbenci ubiegający się o drugą kadencję.

Słowa kluczowe: egzekutywa gminna, reelekcje, inkumbenci, inkumbenci wielokadencyjni, wybory bezpośrednie.

SELECTED DETERMINANTS OF SUPPORT FOR CANDIDATES IN ELECTIONS OF THE COMMUNAL EXECUTIVE (summary)

The article presents the verification, with the use of multiple regression and ANCOVA analysis of variance, of the impact of selected variables on the number of votes obtained by candidates for communal executive offices in the first ballot of direct elections. The results demonstrate, among others, that the status of incumbent has the strongest positive impact on the discussed support, whereas incumbents who apply for the second term may achieve the greatest “profit” in this regard.

Keywords: communal executive, re-elections, incumbents, multi-term incumbents, direct elections.

ZAŁĄCZNIK 1

Liczebność i odsetek kandydujących w wyborach bezpośrednich do stanowisk gminnej egzekutywy, z uwzględnieniem proporcji kandydujących i wygrywających w wyborach kolejnych ze względu na wynik osiągnięty w wyborach poprzednich. Wykazano wszystkie zakwalifikowane starty w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy N = 33680, dla N = 2428 gmin.

	Przegrywający Wt = 0		Wygrywający Wt = 1	
wszystkie starty kandydatów w wyborach bezpośrednich				
	N	%	N	%
N	18515	100	7284	100
Rt+1=1	3774	20,38	6519	89,49
Wt+1=1	552	2,98	4982	68,39
Wt+1=1/Rt+1=1	–	14,62	–	76,42
2002				
	N	%	N	%
N	7733	100	2428	100
Rt+1=1	1414	18,28	2144	88,3
Wt+1=1	177	2,28	1673	68,9
Wt+1=1/Rt+1=1	–	12,51	–	78,03
2006				
	N	%	N	%
N	5609	100	2428	100
Rt+1=1	1119	19,95	2187	90,07
Wt+1=1	164	2,92	1733	71,37
Wt+1=1/Rt+1=1	–	14,65	–	79,24
2010				
	N	%	N	%
N	5173	100	2428	100
Rt+1=1	1241	23,98	2188	90,11
Wt+1=1	211	4,07	1576	64,90
Wt+1=1/Rt+1=1	–	17,00	–	72,02
2014				
	N	%	N	%
N	5453	100	2428	100
Rt+1=1	–	–	–	–
Wt+1=1	–	–	–	–
Wt+1=1/Rt+1=1	–	–	–	–

Oznaczenia: Wt = 0/1: przegrywający/wygrywający wybory bieżące (t); Rt + 1 = 1: kandydowanie w wyborach kolejnych (t + 1) tej samej osoby; Wt + 1 = 1: kandydowanie i zwycięstwo w wyborach kolejnych (t + 1) tej samej osoby; Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1: odsetek zwycięstw w wyborach kolejnych, spośród kandydujących w wyborach kolejnych (t + 1).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej. Nie uwzględniono danych z gmin wykluczonych z analizy (dotyczy załączników 1–4).

ZAŁĄCZNIK 2

Statystyki podsumowujące poziom poparcia w I turze wśród ogółu kandydujących we wszystkich wyborach bezpośrednich				
	2002	2006	2010	2014
średnia	23,74	29,69	31,23	30,26
SD	19,87	23,26	23,34	21,84
Min.	0,11	0,16	0,07	0,33
kwartył 1	8,33	10,79	11,55	12,04
mediana	17,32	23,15	25,06	25,51
kwartył 3	34,06	43,87	47,23	44,85
Max.	94,68	97,14	95,51	96,25
N	10161	8037	7601	7881

Statystyki podsumowujące poziom poparcia w I turze wśród ogółu kandydujących we wszystkich wyborach bezpośrednich oraz w wyborach po 2002 roku		
	wszystkie wybory bezpośrednie	wybory od 2006 roku
średnia	28,38	30,38
SD	22,19	22,83
Min.	0,07	0,07
kwartył 1	10,22	11,41
mediana	22,05	24,55
kwartył 3	42,14	45,26
Max.	97,14	97,14
N	33680	23519

Statystyki podsumowujące poziom poparcia w I turze wśród inkumbentów w wyborach bezpośrednich od 2006 roku			
	2006	2010	2014
średnia	56,82	57,73	54,06
SD	19,91	18,18	17,70
Min.	2,70	7,04	8,07
kwartył 1	42,10	44,76	41,47
mediana	57,31	57,66	53,40
kwartył 3	72,76	72,06	66,61
Max.	97,14	95,51	95,00
N	2144	2187	2188

ZAŁĄCZNIK 3

Poparcie w I turze wyborów w 2014 roku dla inkumbentów w zależności od stażu na stanowisku i komitetu wyborczego				
		wszyscy inkumbenci	komitet	
			partyjny	bezpartyjny
ubiegający się o reelekcję po raz pierwszy	średnia	53,96	53,20	54,13
	SD	18,07	16,74	18,36
	Min.	8,07	14,39	8,07
	kwartyl 1	42,07	41,05	42,11
	mediana	54,05	55,96	53,77
	kwartyl 3	66,47	63,75	67,24
	Max.	95,00	90,16	95,00
	N	664	120	544
ubiegający się o reelekcję po raz drugi	średnia	53,33	53,42	53,31
	SD	17,92	18,10	17,90
	Min.	9,82	15,73	9,82
	kwartyl 1	39,86	39,33	39,89
	mediana	51,66	51,22	52,19
	kwartyl 3	66,08	66,45	66,02
	Max.	94,42	91,69	94,42
	N	549	99	450
ubiegający się o reelekcję po raz trzeci	średnia	54,54	56,70	54,13
	SD	17,33	17,09	17,36
	Min.	10,70	11,69	10,70
	kwartyl 1	42,14	44,59	41,72
	mediana	53,72	56,14	53,39
	kwartyl 3	67,48	68,49	66,93
	Max.	94,25	94,25	93,46
	N	975	157	818
	ΣN	2188	376	1812

Poparcie w I turze wyborów w 2014 roku dla inkumbentów w zależności od komitetu wyborczego		
	partyjny	bezpartyjny
średnia	54,72	53,93
SD	17,29	17,80
Min.	11,69	8,07
kwartyl 1	42,83	41,32
mediana	54,46	53,28
kwartyl 3	66,20	66,99
Max.	94,25	95,00
N	376	1812

ZAŁĄCZNIK 4

Różnica poparcia w I turze wśród wybranych po raz kolejny względem wyborów poprzednich					
	2(10) – 1(6) I	3(10) – 2(6) II	2(14) – 1(10) III	3(14) – 2(10) IV	4(14) – 3(10) V
średnia	19,19	-0,09	14,76	-2,39	-1,30
mediana	21,52	-0,98	15,75	-5,07	-1,42

Oznaczenia: różnica odsetka głosów w I turze wyborów wśród: **I** – wybranych po raz drugi w 2010 roku i wybranych po raz pierwszy w 2006 roku; **II** – wybranych po raz trzeci w 2010 roku i wybranych po raz drugi w 2006 roku; **III** – wybranych po raz drugi w 2014 roku i wybranych po raz pierwszy w 2010 roku; **IV** – wybranych po raz trzeci w 2014 roku i wybranych po raz drugi w 2010 roku; **V** – wybranych po raz czwarty w 2014 roku i wybranych po raz trzeci w 2010 roku.

Proporcje uzyskujących reelekcję spośród włodarzy gminnych o określonym stażu na stanowisku kierownika gminnej egzekutywy od 2002 roku (dane w %)		
Uzyskujący reelekcję po raz pierwszy (wybrani na drugą kadencję)	2010	80
	2014	72,94
Uzyskujący reelekcję po raz drugi (wybrani na trzecią kadencję)	2010	67,48
	2014	62,91
Uzyskujących reelekcję po raz trzeci (wybrani na czwartą kadencję)	2014	61,02

Zuzanna Kowalczyk*

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE FREKWENCJĘ WYBORCZĄ W GWATEMALI

Artykuł poświęcony jest czynnikom kształtującym frekwencję wyborczą w Gwatemali. Wymienione i scharakteryzowane zostaną uwarunkowania, które mają wpływ na to zjawisko, jednakże nacisk położony zostanie przede wszystkim na przyczyny mające swoje źródło w historii politycznej państwa, a także związki z kulturą polityczną. Celem autorki jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wielorakie czynniki wpływają na poziom frekwencji wyborczej w Gwatemali: od elementów infrastrukturalnych, rozwiązania systemowe, po uwarunkowania kulturowe.

Chciałabym rozpocząć od przedstawienia danych statystycznych dotyczących frekwencji wyborczej w Gwatemali. Absencja wyborcza w tym kraju w ciągu ostatnich trzydziestu lat wahała się od ponad 80% do ponad 20% (zob. dane zawarte w tab. 1). Zauważyć możemy, iż najwięcej uprawnionych do głosowania uczestniczyło w pierwszych wyborach rozpoczynających tranzycję ustrojową, do Zgromadzenia Konstytucyjnego, w 1984 roku. Jest to zrozumiałe z punktu widzenia psychologicznego – był to okres wielkich przemian, mający zakończyć jedną z najbrutalniejszych dyktatur kontynentu i wprowadzić demokratyczny system polityczny. Obywatele po raz pierwszy od dziesięcioleci dostali prawo decydowania w sposób legalny o kształcie swojego państwa i skorzystali z niego. Wybory prezydenckie w następnym roku cieszyły się mniejszym zainteresowaniem wyborców, ale można to wytłumaczyć osobami kandydatów, jacy znaleźli się na listach wyborczych. Następnie przez dekadę frekwencja wyborcza stale malała, a szczególnie niskie uczestnictwo zanotowano w referendum konstytucyjnym, w którym, z punktu widzenia społeczeństwa dotkniętego dekadami dyktatur wojskowych, możliwość udziału powinna być właśnie jednym z najważniejszych momentów w najnowszej historii kraju, lecz społeczeństwo nie skorzystało z możliwości usankcjonowania, poprzez oddanie głosu, nowej

* Dr, Uniwersytet Łódzki, zuzanna.kowalczyk@gmail.com.

ustawy zasadniczej. Podobnie próba reformy konstytucyjnej nie cieszyła się zainteresowaniem – 16 maja 1999 roku wyborcy gwatemalscy, przy frekwencji poniżej 18,55%, odrzucili w referendum konstytucyjne reformy zaproponowane przez Kongres. W ten sposób odwleczone zostały działania mające służyć uznaniu praw ludności tubylczej i ograniczeniu roli wpływowych sił zbrojnych.

W wieku XX i XXI mniejsza frekwencja cechowała wybory do władzy ustawodawczej niż wykonawczej, co można tłumaczyć spuścizną tradycji rządów jednostki i nieznaną rolą parlamentu w nowym systemie rządów oraz uznawanie jego pozycji za słabą w porównaniu z rolą prezydenta. Jednakże zainteresowanie udziałem w wyborach prezydenckich w pierwszej dekadzie XXI wieku malało, a po wzroście frekwencji w 2011 roku, ponownie zanotowano jej spadek w wyborach 2015 roku, za co winą można obarczyć skandale korupcyjne wokół poprzedniego prezydenta – Otto Fernando Pereza Moliny. Jakie są jednak nie tylko doraźne przyczyny spadku frekwencji w danym roku, lecz ogólna tendencja do wahań się jej poziomu, utrzymującego się raczej poniżej 50%, postaram się odpowiedzieć w dalszej części artykułu.

Tabela 1. Odsetek ludności nieuczestniczącej w wybranych wyborach i referendach w Gwatemali

Rok	Rodzaj wyborów	Odsetek ludności nieuczestniczącej w wyborach
1984	Zgromadzenie Konstytucyjne	21,9
1985	Prezydenckie (pierwsza tura)	30,7
1985	Prezydenckie (druga tura)	34,6
1990	Prezydenckie (pierwsza tura)	43,6
1991	Prezydenckie (druga tura)	55,0
1994	Referendum konstytucyjne	84,1
1994	Zgromadzenie Ustawodawcze	79,0
1995	Prezydenckie (pierwsza tura)	53,2
1996	Prezydenckie (druga tura)	63,1
1999	Referendum ludowe	81,5
1999	Prezydenckie (pierwsza tura)	46,1
1999	Prezydenckie (druga tura)	59,1
2003	Prezydenckie (pierwsza tura)	42,1
2003	Prezydenckie (druga tura)	53,23
2007	Prezydenckie (pierwsza tura)	60,36
2007	Prezydenckie (druga tura)	48,20
2011	Prezydenckie	30,5*
2015	Prezydenckie	43,68

* Brak oficjalnych danych.

Źródło: Alcántara Sáez [2008: 202] oraz opracowanie własne na podstawie danych Najwyższego Trybunału Wyborczego – Tribunal Supremo Electoral, <http://www.tse.org.gt/index.php/informacion-electoral/resultados-electorales> (dostęp 12.05.2016).

Znaczenie dla frekwencji wyborczej mają ogólne uwarunkowania społeczno-gospodarcze w danym kraju. W przypadku Gwatemali wybrałam te elementy, które pośrednio lub bezpośrednio mogą mieć wpływ na przeważnie niską frekwencję wyborczą.

W Gwatemali wieki funkcjonowania opartej na wyzysku gospodarki wpłynęły na koncentrację bogactwa w rękach nielicznej ludności pochodzenia europejskiego. Do dzisiaj w krajach Ameryki Łacińskiej rozwarstwienie społeczne jest największe na świecie – pod koniec lat 90. niemal dwie trzecie populacji egzystowało za mniej niż dwa dolary amerykańskie dziennie. Mimo że od początku XXI wieku można zaobserwować niewielką poprawę sytuacji, nie gwarantuje to, że liczba ponad 20 milionów mieszkańców Ameryki Środkowej, którzy muszą przeżyć za dwa dolary dziennie (czyli na poziomie skrajnej biedy) nie powiększyła się do dnia dzisiejszego. Spośród krajów środkowoamerykańskich największe rozwarstwienie obserwujemy właśnie w Gwatemali: najbogatsze 10% mieszkańców Gwatemali przeciętnie zarabia 63 razy więcej na osobę niż 10% mieszkańców najbiedniejszych [Booth, Wade, Walker 2010: 18, 20] (PKB *per capita* w 2012 roku wyniosło 3338 USD). W systemie gospodarczym, na jaki w Gwatemali wpłynął najsilniej dziewiętnastowieczny semifeudalizm, przeciętny obywatel ma niewielkie możliwości awansu społecznego, z powodu ograniczonego dostępu do środków produkcji lub do bogactw, jakie z nich wypływają (rządzony przez elity zależny system nieuchronnie prowadzi do koncentracji własności i dochodu).

Gwatemala ma 16 536 milionów mieszkańców [CEPALSTAT 2017] – tymczasem wybory dokonane przez przywódców w Gwatemali przez pięć dekad doprowadziły do sytuacji, w której, współcześnie, tylko 72% populacji powyżej 15 roku życia jest piśmienna, średnia długość życia jest najniższa, a śmiertelność niemowląt najwyższa w regionie, a także ponad 25% dzieci w wieku od 10 do 14 lat pracuje [Booth, Wade, Walker 2010: 7]. Gwatemala (razem z Hondurasem) ma najgorsze wskaźniki pod względem dostępu do edukacji – tylko niecałe 50% osób kończy edukację ponadpodstawową [CEPALSTAT 2017]. Bieda i względnie wysoki poziom analfabetyzmu – dotyczą w większym stopniu terenów wiejskich, zamieszkałych w większości przez ludność indiańską.

Innym czynnikiem powiązanim ze sferą gospodarczą jest słabo rozwinięta infrastruktura: brak dróg asfaltowych, przy jednoczesnych klimacie sprzyjającym częstym klęskom naturalnym, jak trzęsienia ziemi, huragany, obsunięcia ziemi, lawiny błotne i powodzie, co przekłada się na trudności w dotarciu do lokali wyborczych. Z drugiej strony podkreślić należy, iż „sieć” lokali wyborczych również nie dociera na niektóre tereny, ograniczając się do łatwiej dostępnych miejscowości. Pomijanie terenów wiejskich, zamieszkałych przez ludność pochodzenia indiańskiego, pod względem inwestycji w infrastrukturę,

to częsta polityka władz (są na to przykłady także w innych regionach Ameryki Środkowej, np. w Meksyku). Potencjalnie może mieć ona wpływ na ograniczanie wpływu ludności indiańskiej jako wyborców – zważywszy na historię kraju i wciąż utrzymujący się rasizm nie jest to wykluczone.

Jeżeli przyjmiemy za Konstantym Wojtaszczykiem, iż jedną z cech charakterystycznych dla demokratycznego systemu politycznego jest dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo bezpośrednio przez system polityczny, albo przy wykorzystaniu organizacji pośredniczących: partii politycznych i grup interesu [Wojtaszczyk 2007: 361], a jednocześnie za Seymourem Lipsetem powiążemy stabilną demokrację z dobrobytem i wysokim poziomem wykształcenia [Lipset 1995: 61], to nietrudno zauważyć, iż uwarunkowania natury gospodarczej i społecznej nie mogą wpływać pozytywnie na umiejętności korzystania ze zdobyczy demokracji, w tym możliwość uczestnictwa w wyborach, przez społeczeństwo Gwatemali.

Przechodząc do czynników natury politycznej należy wspomnieć, iż Gwatemala doświadczyła czterech dekad bezpośrednich lub pośrednich rządów wojskowych. W latach 1954–1985, oficerowie wojskowi przejęli prezydenturę na okres, w czasie którego cywile, zdominowani przez wojskowych, nie mieli prawie żadnej możliwości manewru. Tranzycie do rządów cywilnych w 1986 nastąpiła w cieniu wojska, które zorganizowało co najmniej cztery próby zamachów w latach 1986–1995. Rządy wojskowe, jednakże, nie były ograniczone do kontroli nad instytucjami rządzącymi. Wojsko gwatemalskie ukazało się jako jedno z najbardziej ekonomicznie wpływowych i politycznie represyjnych w regionie, stosując wojskowe i paramilitarne instytucje do kontrolowania ludności cywilnej, jak gdyby był to wróg zewnętrzny, a także zastępowalne zasoby siły roboczej. W konsekwencji Gwatemala cieszyła się złą sławą z powodu brutalności działań przeciwko prawom człowieka. Po zamachu z 1954 wojskowi gwatemalscy udoskonalili system represji, w którym siły wojskowe lub paramilitarne zabiły jak się szacuje 100 000 do 200 000 osób, zrównały z ziemią 440 wsie i doprowadziły do pojawienia się blisko miliona wewnętrznych i zewnętrznych uchodźców. Przez długi czas, po formalnej zmianie reżimu, wojsko gwatemalskie zachowało nadmierny zakres władzy w oficjalnie cywilnym rządzie [Yashar 1997: 5, 235].

System polityczny, jaki wyłonił się w wyniku przemian ustrojowych jest systemem rządów prezydenckich. W Gwatemali nie sprzyja on jednak konsolidacji demokracji z kilku powodów – jednym jest fakt, iż silna pozycja prezydenta jest odbierana w społeczeństwie jako przedłużenie personalizacji władzy – niejako kontynuowanie spuścizny tradycji rządów „silnej ręki” – *caudilizmu*. Widać tu wyraźnie wpływ czynników kulturowych, zwłaszcza kultury politycznej, oraz historii kolonialnej. Forma organizacji rządów państw kolonialnych miała wpływ na kształtowanie się systemów politycznych Ameryki Środkowej, a tradycje utrwalone wśród podbijanych narodów i wśród koloniza-

torów wywarły piętno na społeczność całego kontynentu i później także na organizację życia społeczno-politycznego. Skutki tamtych procesów odczuwalne są do dziś w każdej dziedzinie życia. Ponadto takie zjawiska jak skrajna forma semifeudalizmu, rasizm, a także dominacja Stanów Zjednoczonych w regionie ukształtowały podziały społeczne w Gwatemali i wpłynęły na sposób i jakość uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, w tym także w wyborach.

Gwatemala, mimo przemian zapoczątkowanych ponad trzydzieści lat temu, do dzisiejszego dnia należy do grupy tzw. demokracji fasadowych (w 2004 roku Freedom House zakwalifikował Gwatemalę jako państwo „częściowo wolne”). Wśród czynników, jakie powinien spełniać reżim polityczny, aby być uznany za demokratyczny, wymienić należy m.in. regularnie odbywające się wolne wybory. Warunek ten nie był jednakże spełniany, gdyż powszechną praktyką było fałszowanie wyników wyborczych. Wybory nie służyły zatem obywatelom jako możliwość decydowania o swoim kraju, lecz były instrumentalnie wykorzystywane przez partie rządzące, jako sposób legitymizacji swoich rządów. Ponieważ stawało się to coraz bardziej widoczne i oczywiste dla społeczeństwa, zniechęcało obywateli do udziału w wyborach – nie mieli poczucia, iż ich głos może faktycznie mieć znaczenie.

Moim zdaniem kluczowe w zrozumieniu problemów uczestnictwa w wyborach w Gwatemali są istniejące podziały społeczne i etniczne ludności gwatemalskiej. W Gwatemali w wyniku działań kolonizatorów (nieliczna elita hiszpańska sprawowała władzę nad o wiele liczniejszą niższą klasą niebiałych) i późniejszych rządów autorytarnych, które kontynuowały umacnianie podziałów klasowych, ukształtowało się społeczeństwo głęboko podzielone. W Gwatemali odsetek populacji tubylczej w ogólnej liczbie ludności jest duży – na rok 2000, samookreślających się jako Indianie wynosił 66% (choć są dane mówiące o mniejszej liczbie Indian w Gwatemali, jakkolwiek zależy to od przyjętych kryteriów badawczych; najczęściej jednak odsetek ludności indiańskiej, według większości badaczy, przekracza 50%; według przywoływanych wyżej statystyk CEPALSTAT, ludność indiańska stanowi 33,7% ludności miejskiej i 58,2% ludności wiejskiej – stan na rok 2014). Zaś odsetek populacji miejskiej w ogólnej liczbie ludności, na początku XXI wieku (2005 r.) sięgnął 50,0%¹.

¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2012* oraz CEPALSTAT; http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2012/en/contents_en.asp; (dostęp: 12.02.2013); http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=GTM&idioma=i; *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007*; A. Heston, R. Summers, B. Aten, *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Productions, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September 2006; Central Intelligence Agency, *The 2008 World Factbook*; World Bank, “Regional Fact Sheet from the World Development Indicators 2008: Latin America and the Caribbean”; Ferranti, et al [2004], cyt. za: Booth, Wade, Walker [2010: 8].

Zatem Gwatemala jest w dalszym ciągu krajem z przewagą ludności indiańskiej, chłopskiej, a właśnie ta część społeczeństwa rzadziej uczestniczy w wyborach, co znajduje odzwierciedlenie w niższej frekwencji wyborczej. Powodów braku uczestnictwa tej części ludności można wymienić kilka.

Po pierwsze, jednym z kryteriów instytucjonalno-proceduralnych demokracji są wybory nie tylko cykliczne, ale także rywalizacyjne (rywalizacja rozumiana jako stworzenie warunków dla istnienia opozycji – niekwestionowana swoboda organizowania się partii politycznych – i zakaz eliminowania opozycji przez zastosowanie środków przymusu państwowego)². Nie jest to oczywiście warunek wystarczający, aby system można było nazwać demokratycznym, ale nawet ten warunek w Gwatemali nie zawsze był spełniony. W okresie po transformacji utrudniano bowiem udział lewicy w wyborach. Ostatecznie partie wywodzące się z ruchów partyzanckich dopuszczono do życia politycznego, ale starano się ograniczać ich wpływ i pozbawiając wyborców utożsamiających się z ruchami lewicowymi możliwości głosowania na formacje polityczne reprezentujące ich interesy. Jednakże tłumaczenie to jest nieco bardziej skomplikowane, jeśli uwzględnimy nie tylko fakt, iż ruchy partyzanckie reprezentowały lewicę rewolucyjną, ale także to, że lewicy jako formacji partyjnej brak było w systemie politycznym. Partyzantka gwatemalska reprezentowała ludność głównie chłopską i pochodzenia indiańskiego, była jedną z najsilniejszych i najdłużej działających w całej Ameryce Łacińskiej. Jednak większość ludności wywodząca się z tej warstwy pozostaje bierna w wymiarze politycznym i publicznym. Z jednej strony wpływa na to historia – wieki przemocy wobec ludności indiańskiej, ale szczególnie żywa w pamięci Indian przemoc w okresie dyktatury w wieku XX. Część ludności tubylczej zamieszkująca głównie tereny wiejskie, doświadczyła w momencie eskalacji konfliktu przemocy także w wyniku działalności partyzantek. Niekoniecznie oznacza to, że partyzanci dokonywali mordów na ludności cywilnej – za większość ofiar cywilnych odpowiedzialność ponosi wojsko. Ale partyzanci potrafili wymuszać na ludności wiejskiej udzielanie pomocy np. w kwestii zaopatrzenia, co narażało ją na ataki ze strony sił rządowych. Dlatego tej części społeczeństwa trudno jest się identyfikować z jakąkolwiek opcją polityczną, która ubiega się o władzę w wyborach, co nie skłania jej do uczestnictwa w wyborach.

Po drugie, w latach 80. kraje środkowoamerykańskie doświadczyły charakterystycznego modelu transformacji w kierunku demokracji: narzuconego lub nawet „udzielnego”. Ponadto jest to proces kontrolowany „z góry”, ze strony rządzących elit. Trzycyfrowa gwatemalska została zapoczątkowana odgórnie, a jej rozwój w pełni kontrolowany przez aparat państwowy, budowany przez

² Wybór warunków i procedur uważanych za charakterystyczne dla demokracji zob. np. Antoszewski [2003: 10, 14].

dekady, niepotrafiący poruszać się w nowej rzeczywistości, w państwie, w którym przez dziesięciolecia nie funkcjonowały demokratyczne partie polityczne. Dlatego obywatele, przede wszystkim pochodzenia indiańskiego, postrzegają elementy tego systemu, w tym wybory, nie jako wywalczone oddolnie, z którymi się utożsamiają, lecz obce, co jest kolejnym czynnikiem zniechęcającym do czynnego w nich uczestnictwa. Ponadto instytucje państwowe były źródłem przemocy wobec cywili, zwłaszcza pochodzenia indiańskiego, na niespotykaną skalę i z tego powodu ludność nie ma do nich zaufania, postrzega je jako opresyjne, co również przekłada się na niechęć do udziału w wyborach.

Z punktu widzenia formalnego reżim polityczny kształtowany od roku 1984 ma charakter prezydencki, z jednoizbową władzą ustawodawczą, z możliwością form partycypacji ludowej w inicjatywie reformy konstytucji i możliwości prowadzenia konsultacji za pomocą referendum. Państwo ma charakter silnie scentralizowany. System partyjny w Gwatemali cechują silna fragmentaryzacja i zmienność oferty partyjnej, co sprawia, że jest to jeden z najmniej zinstytucjonalizowanych systemów wielopartyjnych w całej Ameryce Łacińskiej. Jednocześnie ograniczona jest, jak wspomniałam, obecność formacji lewicowych w wyborach. W nowym porządku siły zbrojne utrzymały silną pozycję, nieco ograniczoną po Porozumieniach Pokojowych; w rzeczywistości konstytucja z 1985 roku formalnie wzmocniła władzę wojskowych, w porównaniu do ich uprawnień ustanowionych przez same instytucje armii w konstytucji 1965 roku. Uprawnienia te natychmiast stały się widoczne poprzez mnogość dekretowanych stanów wojennych i stanów wyjątkowych, poprzez utrzymanie się elementów doktryny bezpieczeństwa narodowego i uporczywe łamanie praw człowieka – ciągle miały miejsce zniknięcia i zabójstwa – pomimo utworzenia instytucji Prokuratora ds. Praw Człowieka³. W Porozumieniach Pokojowych, w jednym z najważniejszych rozdziałów skoncentrowano się na kontroli armii, lecz nie uzyskano zadowalających rezultatów [Alcántara Sáez 2008: 162]. Ta silna pozycja i rola elit nie tylko wojskowych jest spuścizną po reżimach autorytarnych XIX i XX wieku w Gwatemali. Bogumił Szmulik i Marek Żmigrodzki [2007: 127] czynią ciekawe spostrzeżenie, iż autorytaryzm propaguje w pewnym wymiarze elitaryzm: „Elity w państwie wyłaniane są za pomocą kryterium zasług dla państwa”. W takim systemie uproszczone są procedury decyzyjne, czego konsekwencją jest łamanie prawa. Nie obowiązują również reguły odpowiedzialności politycznej. Jest to kolejny czynnik, który wywołuje brak zaufania wśród wyborców i może zniechęcać do udziału w głosowaniu. Ponadto większość dowódców wojskowych, w tym niesławny Ríos Montt, nie poniosło odpowiedzialności za zbrodnie dokonane w czasie dyktatury (w tym ludobójstwa na tle rasowym). Nawet gdy dochodzi do procesów sądowych,

³ Procurador de los Derechos Humanos.

są one celowo przedłużane lub podważane zostają wyroki skazujące, a byli wojskowi uciekali przed odpowiedzialnością, zdobywając mandaty poselskie. Jeśli dodać do tego niezwykle wysoki poziom korupcji można zrozumieć, dlaczego część społeczeństwa, niezwiązana z elitami, w których wciąż wpływy mają dawni decydenci albo ich protegowani, nie widzi sensu w uczestniczeniu w wyborach, nie postrzegając kandydatów jako swoich reprezentantów.

W odniesieniu do systemu wyborczego, to w październiku 2006 roku Kongres przyjął ostatnie reformy ustawy wyborczej i o partiach politycznych⁴. Najwyższym autorytetem w materii wyborczej jest Najwyższy Trybunał Wyborczy⁵, który pełni swoje funkcje nieprzerwanie i którego kształt i kompetencje reguluje ustawa wyborcza i o partiach politycznych. Należy podkreślić, że zadbano w warstwie formalnej o niezależność polityczną jego działań – w odróżnieniu od pozostałych latynoamerykańskich porządków prawnych w tej kwestii. Partie polityczne nie są bezpośrednio obecne w składzie tego Trybunału – składa się on z pięciu sędziów, wybranych przez Kongres większością $\frac{2}{3}$ całkowitej liczby członków, spośród czterdziestu kandydatów z listy przedstawionej przez komisję, złożoną z pięciu przedstawicieli środowiska uniwersyteckiego i adwokatury⁶.

Od Najwyższego Trybunału Wyborczego zależne są: spis obywateli, departamentalne komisje wyborcze, municypalne komisje wyborcze, obwodowe komisje wyborcze⁷. Najwyższy Trybunał Wyborczy uprawniony jest do mianowania dyrektora generalnego spisu obywateli, określanego jako organ techniczny, jak również członków zasiadających w komisjach. W reformie wyborczej z 2004 roku ustanowiono, że komisje obwodowe będą znajdować się w miejscowościach, w których do rejestru wpisanych zostało ponad 500 obywateli. Dwa lata później wprowadzono zmiany, na mocy których TSE może decydo-

⁴ *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos.pdf (dostęp 23.07.2012).

⁵ Tribunal Supremo Electoral (TSE).

⁶ Najwyższemu Trybunałowi Wyborczemu rocznie przynależy ustawowo kwota nie mniejsza niż 0,5% środków z budżetu wpływów zwykłych państwa na pokrycie wydatków związanych z jego funkcjonowaniem i z przebiegiem procesów wyborczych (art. 122 ustawy wyborczej i o partiach politycznych). Wśród kompetencji Trybunału Wyborczego jest zarządzanie i organizowanie procedur wyborczych, sprawowanie kontroli nad wypełnianiem rozporządzeń ustawowych dotyczących organizacji politycznych; wydawanie postanowień dotyczących ich rejestracji, sankcji, koalicji lub łączenia; powiadamianie sądów sprawiedliwości o czynach stanowiących przestępstwo lub błąd o jakich posiadałby wiedzę, w materii swoich kompetencji; rozstrzyganie apelacji, które należy rozpoznać. Ostatnie reformy wyborcze zlikwidowały stanowiska osób, które klasyfikowały przestępstwa wyborcze, co przyczyniło się do pewnej słabości TSE, który przestał dysponować środkami przymusu

⁷ Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales, Juntas Receptoras de Votos.

wać o liczbie i lokalizacji komisji obwodowych, kierując się różnymi kryteriami, jak np. dostępność, bezpieczeństwo czy infrastruktura w danym miejscu [Alcántara Sáez 2008: 195–196]. Wspominałam o kwestii trudności w dostępie do lokali wyborczych ze względów infrastrukturalnych – przepis, który pozwala na uzależnienie powołania komisji obwodowej od tego właśnie czynnika, stworzył możliwości *de facto* wykluczenia mieszkańców części terenów wiejskich z udziału w wyborach.

W Gwatemali głosowanie nie jest obowiązkowe, aby uczestniczyć w wyborach należy spełnić wymóg wpisania się do spisu obywateli, choć samo wpisanie do rejestru również nie jest obowiązkowe⁸. Ten zapis nie tylko powoduje, że faktycznie nieznaną jest liczba osób uprawnionych do głosowania. Stwarza on także sytuację, w której osiągnięcie ustawowego wieku, upoważniającego do czynnego udziału w wyborach, nie pociąga za sobą umieszczenia takiej osoby w spisie wyborców. Obowiązek samodzielnego zarejestrowania się w spisie wyborców może mieć wpływ na niższy odsetek osób, które w wyborach uczestniczą.

Pewną zachętą do udziału w wyborach na poziomie lokalnym jest możliwość funkcjonowania obywatelskich komitetów wyborczych. W Konstytucji Gwatemali zapisano, iż „Państwo gwarantuje swobodne tworzenie i funkcjonowanie organizacji politycznych”, na zasadach określonych w Konstytucji i ustawie wyborczej i o partiach politycznych (art. 223 Konstytucji). We wspomnianej ustawie wśród organizacji politycznych znalazły się partie polityczne, obywatelskie komitety wyborcze oraz stowarzyszenia mające cele polityczne (art. 16 ustawy wyborczej...). Obywatelskie komitety wyborcze to organizacje o charakterze tymczasowym, które przedstawiają kandydatów na stanowiska obsadzane w wyborach powszechnych do samorządów municypalnych. Pełnią ważną funkcję – reprezentowania nurtów obecnych wśród opinii publicznej w procesach wyborczych związanych z rządami municypalnymi (art. 97 i 98 ustawy wyborczej...). Dzięki temu zastępują funkcję partii politycznych na tych obszarach, gdzie zasięg działalności partii jest ograniczony [Alcántara Sáez 2008: 197]. Ma to tym większe znaczenie, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż Gwatemala w Ameryce Łacińskiej jest państwem o największej liczbie zarejestrowanych partii politycznych. Niestabilność systemu partyjnego przyczynia się do jego skrajnej fragmentaryzacji oraz częstych zmian przynależności partyjnej deputowanych w Kongresie. Na początku kadencji 2004 było 12 formacji politycznych, w tym trzy z nich wchodziły w skład Wielkiego Sojuszu Narodowego, zaś trzy lata później funkcjonowało 17. W samym 2006 roku ponad 50 deputowanych zmieniło przynależność partyjną [tamże: 201]. Z tych 16 partii cztery zostały założone na przełomie XX i XXI wieku, a 17 partii

⁸ *Ley Electoral y de Partidos...*

zniknęło po porażce wyborczej w 1995 roku, co odzwierciedla niestabilność systemu partyjnego i słabą zdolność utworzenia trwałego zaplecza wyborczego i rozpowszechnienia formacji partyjnych w kraju (np. w połowie 2007 roku funkcjonowało już 21 partii) [tamże: 199–201]. Ogromna fragmentaryzacja i zmienność sceny politycznej, także może przyczyniać się do wahań poziomu frekwencji wyborczej. Zwłaszcza w regionach o słabo rozwiniętej infrastrukturze instytucjonalnej i ograniczonym dostępie do mediów, gdzie obywatelom trudniej jest uzyskać informacje o programach i poglądach reprezentowanych przez tak często zmieniające się formacje (zatem z uwagi na skład etniczny ludności wiejskiej dotyczy to przede wszystkim ludności pochodzenia indiańskiego).

Czynnik kulturowy i kultura polityczna niezwykle silnie łączą się z uczestnictwem społeczeństw w życiu politycznym. Kultura polityczna, w ujęciu Gabriela Almonda i Bingham G. Powella, pojmowana jest jako zmienny w czasie, wytworzony głównie pod wpływem tradycji historycznej oraz struktury instytucji politycznych i zasad funkcjonowania danego systemu – całokształt orientacji społeczeństwa, grupy społecznej, jednostek wobec polityki. To subiektywna sfera polityki (wewnętrzne przekonania) znajdująca wyraz w zachowaniach konkretnych i werbalnych [Garlicki 1991: 13] – do wspomnianych zachowań możemy zaliczyć także udział w procedurze głosowania w wyborach. Kultura polityczna łączy się również z wykształceniem się społeczeństwa obywatelskiego i świadomego politycznie gdyż jej elementy tworzą: zainteresowanie polityką, wiedza o niej i znajomość faktów politycznych, uznawane i pożądane wartości dotyczące systemu politycznego i mechanizmów funkcjonowania jego instytucji, ocena zjawisk politycznych i sądy wartościujące dotyczące instytucji politycznych, uznawane wzory zachowań w sferze polityki i wypróbowane typy działań politycznych. Przewaga prodemokratycznych postaw politycznych i skłonność do angażowania się w sprawy publiczne przez obywateli, pozwala na kształtowanie się silnego społeczeństwa obywatelskiego [Almond, Verba 1963, cyt. za: Antoszewski 1997: 19]. Takie społeczeństwo świadomie uczestniczy w życiu politycznym, także poprzez głosowanie. Ponadto dzięki lokalnemu „zakorzenieniu” kandydaci wysuwani przez komitety są lepiej znani miejscowym wyborcom i w założeniu lepiej rozumieją potrzeby lokalne, co może przełożyć się na względnie większe poparcie dla nich.

Normy prawne zawarte w kodeksach wyborczych kształtują system wyborczy, ale nie jest to jedyny zespół norm regulujących zachowania wyborcze. System wyborczy jest podsystemem systemu politycznego, wchodzącym w skład systemu normatywnego (regulacyjnego) – obejmującego ogół norm, regulujących stosunki społeczno-polityczne. Oprócz norm prawnych, podsystem ten zawiera reguły pozaprawne i nienormatywne. Główną część podsystemu normatywnego stanowią normy zawarte w konstytucji, ustawach,

aktach organów wykonawczych i orzecznictwie sądowym. Normy pozaprawne (autonomiczne) zawarte są w aktach organów i organizacji niepaństwowych – np. statuty partyjne, regulaminy grup interesów. Te ostatnie związane są ze sferą kultury i tradycji – narodowych, politycznych, formy świadomości społecznej, praktyką prawną i polityczną, ideami prawnymi i doktrynami sądowymi; obejmują też kulturę polityczną [Wojtaszczyk 2007: 361]. I są moim zdaniem kluczowe w wyjaśnieniu problemu absencji wyborczej przede wszystkim wśród ludności indiańskiej.

Według Davida Eastona na strukturę systemu politycznego składają się wspólnota polityczna, reżim polityczny oraz instytucje polityczne. Wspólnota to członkowie systemu politycznego [Antoszewski, Herbut (red.) 2002: 440, 497–498]. Reżim polityczny to „porządek polityczny, oparty na określonych wartościach i zasadach polityczno-ustrojowych, związany z relacjami, jakie zachodzą między podmiotami władzy politycznej a obywatelami (czy też szerzej – społeczeństwem)” [Dziemidok-Olszewska, Sokół (red.) 2012: 476]. Można zatem powiedzieć, że jest to układ nieformalnych i formalnych struktur, mechanizmów i reguł, na których opiera się całokształt procesów politycznych zachodzących w systemie. Obejmuje on normy zwyczajowe i prawne, według których wspólnota uczestniczy w działaniach systemu politycznego, oraz te regulujące funkcjonowanie instytucji w procesach decyzyjnych. Normy zwyczajowe wymagają tu szczególnej uwagi i wiążą się z procesami zapoczątkowanymi już w momencie kolonizacji. Niezwykle silna okazała się np. uformowana w połowie XIX wieku struktura polityczna: silna władza wykonawcza, funkcjonująca obok słabych organów legislacyjnych i sędziowskich, silny rząd centralny w opozycji do słabych władz lokalnych lub regionalnych [Sandoval Argueta, Arriaga Contreras (coords.) 2005: 10]. Może to tłumaczyć, do pewnego stopnia, względnie większe zainteresowanie wyborami władzy wykonawczej niż ustawodawczej.

Semifeudalny system, połączony z przemocą skierowaną wobec chłopskiej ludności indiańskiej wpłynął na ograniczony zmysł partycypacji politycznej, stając się powszechnym aspektem kultury politycznej już w XX wieku, zarówno wśród rządzących, jak i wśród obywateli. Ludność przyjęła, na ogół, wzorzec zachowania politycznego charakteryzujący się apatią lub niewielkim zainteresowaniem sprawami politycznymi, co w dużej mierze wzmocnione zostało przez nietolerancję na odmienne ideologie (bezpośredni spadek katolicyzmu hiszpańskiego) [Heras Gómez 2004: 31]. Kultura polityczna w wiekach po kolonizacji oraz zdobyciu niepodległości, ukształtowała się takiej formie, że obywatele nie mieli w sobie dość siły, aby protestować, wysuwać żądania lub krytykować działania władz (demokratyczne prawo, znane jako prawo do sprzeciwu) oraz byli w minimalnym stopniu reprezentowani, co ograniczało realizację ich żądań. Nie wykształcił się również zwyczaj egzekwowania prawa

lub żądania jego wypełniania. Elity zazwyczaj rządziły, nie biorąc pod uwagę niczego poza swoimi własnymi interesami. W konsekwencji zasada odpowiedzialności wobec rządzonych również nie zaistniała w kulturze politycznej. Rządzący nie ponosili żadnej lub ponosili bardzo niewielką odpowiedzialność względem praw obywatelskich, które niemal zawsze pozostawały martwą literą. Odpowiedzialni za kształtowanie projektu państwa, chociaż tworzonego w porządku demokratycznym, przymykali oczy na realną implementację obywatelskich praw i obowiązków. W takiej sytuacji niewykształcenie się kultury, a zatem i nawyku partycypacji wyborczej jest logiczną konsekwencją spuścizny kolonialnej: w ujęciu historycznym nie dziwi, iż wartości demokratyczne takie jak tolerancja, zaufanie, partycypacja i poszanowanie różnicy zdań, nie były łatwo włączane do kultury politycznej okresu po tranzytacji ustrojowej.

Znaczenie dla frekwencji wyborczej może mieć także stopień poparcia dla systemu demokratycznego. Stopniowo wśród społeczeństwa Gwatemali zwiększa się ono: z około 49% w 2004 do 52,2% w 2006 roku. Jednak zaufanie do instytucji w Gwatemali jest niskie: tylko trzem z nich udaje się przekroczyć próg 50 (w skali od 0 do 100)⁹. Podobnie jak ma to miejsce w wielu innych krajach latynoamerykańskich Kongres Narodowy i partie polityczne są aktorami gwatemalskiego systemu politycznego mniej godnymi zaufania. Ten brak zaufania również ma odzwierciedlenie w nieznacznym odsetku obywateli – 15%, którzy wyrażają sympatię względem którejs z formacji politycznych [Alcántara Sáez 2008: 207]. Te ostatnie dane niewątpliwie mają przełożenie na niski poziom uczestnictwa w wyborach.

Tabela 2. Uczestnictwo obywateli w organizacjach społecznych w Gwatemali (2006 r.)

Rodzaj organizacji	Udział w %
Organizacje religijne	65,1
Stowarzyszenia <i>de padres de la escuela</i>	29,5
Związki na rzecz poprawy dla społeczności	23,4
Stowarzyszenia fachowców, handlowców	7,9
Partie polityczne	7,1

Źródło: *Cultura Política de la Democracia en Guatemala: 2006*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt; za: Alcántara Sáez [2008: 209].

Badania ankietowe pokazują trwałość spuścizny kolonialnej jaką jest m.in. brak aktywności ludności w życiu politycznym i społecznym państwa, nie tylko w odniesieniu do wyborów – Gwatemalczyki prezentują niski poziom

⁹ W tym sensie najlepiej ocenianymi instytucjami są samorządy miejskie, Prokurator ds. Praw Człowieka i wojsko.

uczestnictwa w działalności różnych organizacji publicznych. Najwięcej obywateli angażuje się w działania organizacji społecznych o charakterze religijnym, zaś partycypacja w stowarzyszeniach zawodowych lub partiach politycznych jest rzadkością. Jak wynika z badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Vanderbilt najczęściej angażujący się w działalność organizacji społecznych to głównie osoby mieszkające na terenach miejskich, młodzi i należący do zamożniejszych grup społecznych. Ponadto tylko 31% ankietowanych oświadczyło, że uczestniczyło w rozwiązaniu jakiegoś problemu dotyczącego ich społeczność. Wreszcie, odnośnie do niekonwencjonalnej partycypacji politycznej, Gwatemala zajmuje jedno z najniższych miejsc w regionie Ameryki Środkowej – jedynie 6,2% wskazało, że brało udział w proteście publicznym [Alcántara Sáez 2008: 209]. Nagminne jest wśród mieszkańców poczucie słabego państwa prawa i odpowiedzialności władz publicznych, a wspomniana niewielka partycypacja społeczeństwa w kwestiach publicznych osłabiana jest w dużym stopniu przez pionową strukturę rządów. Doprowadziło to do bardzo silnej i scentralizowanej władzy i jednocześnie, kruchego rozwoju praw obywatelskich i politycznych, co znajduje wyraz w słabej świadomości obywatelskiej, a zatem osłabia rozwój społeczeństwa obywatelskiego i świadomości wagi uczestnictwa w życiu politycznym jednostki.

Zatem na wahania frekwencji wyborczej w Gwatemali może wpływać szereg czynników – od uwarunkowań gospodarczych, w tym infrastruktura, poziom wykształcenia, historia przemocy i autorytaryzmu, przez pewne zapisy prawne. Jednak, jeśli zgodzimy się, iż normą jest raczej niższy niż wyższy poziom frekwencji, to w mojej opinii pierwszoplanową rolę odgrywa brak wykształcenia partycypacyjnej kultury politycznej, na co wpływ miał sposób kolonizacji regionu. Uczestnictwo w wyborach – świadomych wagi swojej decyzji obywateli – jest jednym z kluczowych elementów, które mogłyby wzmocnić niezakończony ciągle proces transformacji ustroju w Gwatemali. Jednak w tym celu należy najpierw zastanowić się nad rozumieniem demokracji i jej zasad, w tym rywalizacji i partycypacji wyborczej, wśród społeczeństwa Gwatemali. Podjęto w tym względzie pewien wysiłek: badacze gwatemalscy przeprowadzili badania dotyczące rozumienia w społeczeństwie wyrażenia „kultura demokratyczna”, rozumiejąc, że osoby, które chciałyby ją stosować odnoszą się do: 1) całości wartości, opinii i postaw jednostek tworzących różne klasy społeczne, jak i grupy lub frakcje, które się na nie składają, skłaniają się ku poszukiwaniu rozwiązań pokojowych i trwałych, powstałych z woli większości w kwestiach politycznych; 2) równolegle istnieje trwały, zbiorowy proces zdolny utrzymać praktykę, powtarzalną i niekwestionowaną, rozwiązań dyktowanych sumą woli jednostek wobec problemów zbiorowych; 3) jest zatem możliwe mówienie o istnieniu konsensusu stającego się zwyczajem, dającym się zakwalifikować jako demokratyczny. W świetle wydarzeń historycznych zarówno dawnych,

jak i mających miejsce w czasach ostatnich, badacze w Gwatemali twierdzą, iż w tym państwie nie ma zwyczaju zbiorowego rozwiązywania w ten sposób problemów politycznych, chociaż wielka liczba Gwatemalczyków deklaruje życzenie, aby tak było [Sandoval Argueta, Arriaga Contreras (coords.) 2005: 12–13]. Według Gwatemalczyków system w dalszym ciągu jest stworzony dla *caudillo*, bezprawia i semifeudalizmu, a dawne struktury społeczno-gospodarcze, kulturowe, religijne, ideologiczne i aksjologiczne ciągle funkcjonują. Potwierdzać to mogą wydarzenia towarzyszące choćby kampanii wyborczej z 2003 roku, która naznaczona została w dużym stopniu przez przemoc – zarejestrowano 29 zabójstw członków, przywódców i kandydatów partii opozycyjnych.

Podsumowując, można zatem sądzić, iż wprowadzone w XX wieku zmiany systemu politycznego (a także społecznego i gospodarczego) nie były wystarczająco radykalne. Postawiono nacisk na zmiany polityczne i nie rozpoczęto zmian społecznych: restrukturyzacji podstaw społecznych i gospodarczych państwa. Doprowadziło to do rozczarowania, braku zainteresowania życiem publicznym, nie tylko w wymiarze politycznym, i braku nadziei na trwałe zmiany w przyszłości. W takiej sytuacji nie wydaje się zaskakujące, iż znaczna części populacji jest sceptyczna wobec projektu demokracji wyborczej, który jest przedstawiany się jako odpowiedź na problemy społeczno-gospodarcze i jako drogę rozwiązań politycznych.

Poza dużą różnorodnością sceny politycznej i poszerzeniem spektrum politycznego na lewo, utrzymuje się niski poziom frekwencji wyborczej, szczególnie w wyborach władzy ustawodawczej. Nieuczestniczenie obywateli w wyborach jest jednym z głównych problemów zagrażających konsolidacji demokratycznej w Gwatemali. Jednym z czynników tłumaczącym niski poziom partycypacji politycznej jest ten dotyczący ciągłej dyskryminacji Indian, którzy są pomijani na listach wyborczych, oraz w kwestii rozpowszechniania wiadomości politycznych w językach tubylczych. Zaledwie 8% deputowanych wybranych w 2003 roku było pochodzenia indiańskiego. Dodatkowym problemem są trudności w przygotowaniu list wyborców i niewystarczająca dystrybucja geograficzna komisji wyborczych. Ponadto odczuwalna jest nieufność z jaką ludność indiańska podchodzi do instytucji narodowego systemu politycznego. Ma to przełożenie na niewielki poziom uczestnictwa ludności nie tylko w sferze politycznej, ale również w innych formach organizacji społecznych, jak stowarzyszenia sąsiedzkie, organizacje obywatelskie czy grupy związkowe [Alcántara Sáez 2008: 203].

Sceptycyzm wobec instytucji demokratycznych odzwierciedlany jest między innymi właśnie we frekwencji wyborczej. Przede wszystkim zaś zjawisko to dotyczy terenów wiejskich, tradycyjnie zamieszkiwanych w większości przez ludność pochodzenia indiańskiego. Nie ma danych, które bezpośrednio

wyjaśniałyby wahania frekwencji wyborczej w odniesieniu do składu etnicznego społeczeństwa gwatemalskiego. Ale można założyć, iż jeśli frekwencja wyborcza oscyluje wokół poziomu 50%, rzadko go przekraczając, a w wyborach do władz ustawodawczych najczęściej spadając poniżej tej wartości, to wpływ ma na to brak uczestnictwa ludności pochodzenia indiańskiego. Indianie stanowią bowiem ponad połowę obywateli Gwatemali, a czynniki wpływające na brak chęci uczestnictwa w wyborach i zaangażowania obywatelskiego, dotyczą głównie tej grupy ludności (historia przemocy, bieda, mniejszy odsetek ludności kontynuującej kształcenie ponadpodstawowe, mniejsza aktywność zawodowa kobiet, niedorozwój infrastruktury i nieobecność instytucji państwa w regionach wiejskich). Zatem aby zmierzyć się z problemem ograniczonego zainteresowania życiem politycznym swoich obywateli, władze Gwatemali muszą podjąć kroki zmierzające do włączenia przede wszystkim tej grupy ludności w aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, co w perspektywie długookresowej powinno przełożyć się także na poziom frekwencji wyborczej.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara Sáez Manuel. 2008. *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. II: *México, América Central y el Caribe*. Madrid.
- Almond Gabriel, Verba Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.). 2002. *Leksykon politologii*. Wrocław.
- Antoszewski Andrzej. 1997. „Współczesne teorie demokracji”. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, *Studia z Teorii Polityki*” II, 2003.
- Booth John A., Wade Christine J., Walker Thomas W. 2010. *Understanding Central America: Global Forces, Rebellion and Change*. Wilmington, DE.
- Cardenal Ana Sofía, Martí i Puig Salvador (comps.), *América Central, las democracias inciertas*, Madrid 1998
- CEPALSTAT 2017. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations, Guatemala: Perfil Nacional Socio-Demografico; http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=GT-M&idioma=spanish (dostęp 12.02.2017)
- Dziemidok-Olszewska Bożena, Sokół Wojciech (red.). 2012. *Encyklopedia politologii*, tom II: *Instytucje i systemy polityczne*. Warszawa.
- Ferranti David de, Pery Guillermo E., Ferreira Francisco Walton Michael et al. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington D.C.
- Freedom House, *Freedom in the World*, Historical Data, Comparative scores for all countries from 1973 to 2008, <http://www.freedomhouse.org/uploads/FIWAIScores.xls> (dostęp 14.08.2008).
- Garlicki Jan. 1991. *Kultura polityczna*. Warszawa.
- Gruszczak Artur. 2007. *Ameryka Środkowa*. Warszawa.
- Guatemala: *Nunca Más (Versión Resumida)*. Informe del Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica. Guatemala 1998.

- Heras Gómez Leticia. 2004. „Cultura política y democratización en América Latina”. *Ciencias Sociales* I–II.
- Jonas Susanne, Walker Thomas W. 2000. *Guatemala: Intervention, Repression, Revolt, and Negotiated Transition*. In Thomas W. Walker, Ariel C. Armony (eds.). *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Wilmington, DE .
- La Constitución política de la República de Guatemala 1985, http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitucion_politica.pdf (dostęp 12.04.2011).
- Latin American Public Opinion Project, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> (dostęp 27.06.2012).
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, http://tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos.pdf
- Lipset Seymour Martin. 1995. *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Warszawa.
- MacLean Emi. 2013. *Judging a Dictator: The Trial of Guatemala's Ríos Montt*. New York.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej. 2010. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa.
- Rosada Granados Héctor. 1985. *Guatemala 1984: Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. San José.
- Sandoval Argueta M.E., Arriaga Contreras H. (coords.). 2005. *Diagnóstico de cultura democrática*, Ciudad de Guatemala.
- Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007, 2012*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) United Nations, http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2012/en/contents_en.asp (dostęp 12.02.2013). http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=GTM&idioma=i (dostęp 12.02.2013).
- Szmulik Bogumił, Żmigrodzki Marek. 2007., *Autorytaryzm i totalitaryzm*. W Bogumił Szmulik, Marek Żmigrodzki (red.). *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Lublin.
- Tribunal Supremo Electoral – Guatemala C. A. – Resultados Elecciones 2011, <http://resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/> (dostęp 27.07.2012).
- Tribunal Supremo Electoral, <http://www.tse.org.gt/index.php/informacion-electoral/resultados-electorales> (dostęp 12.05.2016).
- Walker Thomas W., Armony Ariel C. (eds.). 2000. *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Wilmington, DE.
- Wojtaszczyk Konstanty Adam. 2007., *Systemy polityczne*. W Bogumił Szmulik, Marek Żmigrodzki (red.). *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Lublin .
- Yashar Deborah J. 1997. *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s–1950s*. Stanford, CA.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest przyczynom niskiej frekwencji wyborczej w Gwatemali. Wymieniono i scharakteryzowano uwarunkowania, które mają wpływ na to zjawisko, odnoszące się do sfery gospodarczej, społecznej i politycznej. Szczególny nacisk został położony na przyczyny związane z ukształtowaną pod wpływem kolonializmu i autorytaryzmu oraz kulturą polityczną. Zaakcentowane zostały także powiązania między poziomem frekwencji wyborczej a składem etnicznym społeczeństwa gwatemalskiego, co prowadzi do wniosku, że większość czynników mogących zniechęcać obywateli do uczestnictwa w wyborach w największym stopniu dotyczy indiańskich grup ludności.

Słowa kluczowe: Gwatemala, frekwencja wyborcza, kultura polityczna, autorytaryzm.

**THE FACTORS THAT DETERMINE THE ABSTENTION RATE IN GUATEMALA
(summary)**

The author of the article aims at explaining the reasons behind the abstention rate in Guatemalan elections. The conditions related to economic, social and political fields, which have impact on voters turnout, are presented. The author emphasizes the reasons intertwined with political culture, which was shaped under the influence of colonialism and authoritarian rule. Furthermore the author emphasizes relations between the level of voters turnout and ethnic composition of Guatemalan society. It leads to a conclusion that the majority of factors that may disincline the citizens to participate in the elections in the greatest extent affects indigenous groups of population.

Keywords: Guatemala, voter turnout, political culture, authoritarianism.

SPRAWOZDANIE

„Studia Wyborcze”, tom 23, 2017

SPRAWOZDANIE Z OBCHODÓW ŚWIATOWEGO DNIA WYBORÓW, TORUŃ, 2 LUTEGO 2017 ROKU

Z inicjatywy uczestników Światowej Konferencji Organizacji Wyborczych, która odbyła się we wrześniu 2005 roku w Siófok na Węgrzech, pierwszy czwartek lutego każdego roku został ustanowiony Światowym Dniem Wyborów (dalej: „ŚDW”). Termin ten został wybrany z powodu podpisania większości umów międzynarodowych z zakresu wyborów w tym terminie lub około tej daty. Święto to stało się symbolem powszechnego prawa obywateli do udziału w wyborach i zarazem pewną formą kształtowania się demokratycznych praw i wolności obywatelskich. Co roku w ramach jego obchodów w wielu państwach europejskich organizowane są konferencje, seminaria, warsztaty i dyskusje na tematy związane z wyborami, zarówno w aspekcie politologicznym, prawniczym, socjologicznym, jak i ekonomicznym.

Dłatego 2 lutego 2017 roku na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu obchodzony był kolejny Światowy Dzień Wyborów. Organizowany był przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze.

W tegorocznych obchodach ŚDW uczestniczyli m.in. przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej: przewodniczący – Wojciech Hermeliński, zastępca przewodniczącego – Sylwester Marciniak, członkowie: Wiesław Błuś i Janusz Niemcewicz; sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej i Szef Krajowego Biura Wyborczego – Beata Tokaj; komisarze wyborczy: Jolanta Eugenia Górska, Irma Jadwiga Kul, Teresa Rak, Dorota Tyrała, Rafał Malarski, Andrzej Siuchniński, Andrzej Walenta; przedstawiciele środowisk naukowych: prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (UWr), prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (UŁ), prof. dr hab. Andrzej Sokala (UMK), prof. dr hab. Andrzej Szmyt (UG), prof. dr hab. Zbigniew Witkowski (UMK), dr hab. Grzegorz Kryszewski (UB), dr hab. Bartłomiej Michałak (UMK), dr Anna Frydrych-Depka (UMK), dr Tomasz Gąsior (KBW), dr Jarosław Zbieranek (Biuro RPO); dyrektorzy zespołów i Delegatury Krajowego Biura Wyborczego, doktoranci, studenci oraz inne osoby zainteresowane prawem wyborczym.

W 2017 roku obchody Światowego Dnia Wyborów składały się z trzech części: seminarium naukowego, obrad oraz *Wykładu im. Profesora dr. Wacława Komarnickiego*.

Pierwsza część wydarzenia została zorganizowana przez Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor” Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Seminarium nosiło tytuł „Realizacja zasady tajności głosowania w polskim systemie wyborczym”. Uczestnikami byli zaproszeni zarówno praktycy, jak i teoretycy związani z tematyką wyborczą: Alexander Shlyk, dyrektor Departamentu Wyborów w OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, dr Jarosław Zbieranek, ekspert w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Adam Dyla, dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego we Włocławku, dr Radosław Zych, adiunkt w Katedrze Prawa Rzymskiego, Historii Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

Na początek, każdy z gości przedstawił swój punkt widzenia i swoje przemyślenia na temat zasady tajności głosowania w prawie wyborczym. Następnie prelegenci odnosili się do wypowiedzi przedmówców. Na zakończenie, publiczność zgromadzona w sali miała możliwość zadawania pytań, a uczestnicy odpowiadali na poruszone w nich zagadnienia. Całe seminarium moderowane było przez mgr Agatę Pyrżyńską i mgr. Pawła Raźnego z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Drugą częścią wydarzenia było spotkanie przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego z Radą Programową Centrów Studiów Wyborczych. Spotkaniu przewodniczył prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, kierownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Do Rady Programowej zostały powołane następujące osoby: prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, prof. dr hab. Andrzej Szmyt, prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, dr hab. Grzegorz Kryszewski, dr hab. Bartłomiej Michalak, dr hab. Anna Rakowska-Trela. W skład Rady wchodzi kierownicy Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu Mikołaja Kopernika – prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki i prof. dr hab. Adam Sokala oraz przedstawiciel Państwowej Komisji Wyborczej – dr Wojciech Kręcisz oraz Szef Krajowego Biura Wyborczego – Beata Tokaj. Dalsza część obrad Rady Programowej Centrum Studiów Wyborczych poświęcona została podsumowaniu działalności i dokonań Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz omówieniu planów i możliwości ich rozwoju w czasie bieżącej kadencji. Najistotniejsze z nich dotyczyły, między innymi, zdigitalizowania publikacji dotyczących zagadnień wyborczych, które zostały opublikowane w Polsce od 1989 roku, a następnie ich publicznego udostępnienia w Internecie, wykonania reprintów wydawnictw z zakresu prawa

wyborczego z czasów II Rzeczypospolitej oraz wydania w jednej książkowej publikacji wszystkich wygłoszonych dotychczas *Wykładów im. Prof. dr. Wacława Komarnickiego*. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz Szef Krajowego Biura Wyborczego podjęli się wydania tej publikacji. Wszyscy członkowie Rady Programowej zadeklarowali potrzebę dalszej współpracy.

Ostatnią częścią obchodów Światowego Dnia Wyborów był IX *Wykład im. Prof. dr. Wacława Komarnickiego*, wygłoszony przez Profesora dr. hab. Andrzeja Antoszewskiego z Zakładu Systemów Politycznych i Administracji Politycznej Instytutu Politologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Prelegent wygłosił referat pt. *Kryzys wyborów czy kryzys demokracji liberalnej? W swoim wystąpieniu poruszył kwestie dotyczące demokracji, wyborów, utożsamienia wyborów z pojęciem demokracji (demokracja wyborcza). Takie wprowadzenie stanowiło podstawę do rozpoczęcia dalszych rozważań na temat demokracji liberalnej, która stanowiła trzon wykładu. Prof. Andrzej Antoszewski powtórzył za Fareed Zakarią, że demokracja liberalna oparta jest na założeniu, że istotę rządów ludu tworzą dwa komponenty: komponent wyborczy i konstytucyjny. Pierwszy budowany jest przez rygory gwarantujące pluralizm polityczny, które zapewniają przedstawicielom niezależność od instytucji, są niezależne od elektoratu i rozszerzają odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Drugi komponent składa się z trzech kolejnych komponentów, tj. wolnościowego, antywiększościowego i aksjologicznego. Prelegent stwierdził także, że demokracja przedstawicielska (wybory, element wyborczy) to podstawowa forma sprawowania władzy w koncepcji demokracji liberalnej i zagrożenie tego właśnie elementu wywoła kryzys. Opierając się na przeprowadzonych badaniach, stwierdził ponadto, że obecnie mamy do czynienia ze zjawiskami spadku frekwencji wyborczej, spadku poziomu członkostwa i identyfikacji partyjnej, chwiejności wyborczej. Dowodzi to oddalaniu się partii od społeczeństwa i zaniku funkcji przedstawicielskiej. Wskazał także na młodych wyborców i przywiązywaniu przez nich coraz mniejszej wagi do instytucji wyborów jako metody, dzięki której zyskują możliwość do wyłaniania liderów politycznych i przedstawicieli władzy. Średnia zaufania do partii politycznych w państwach Unii Europejskiej zmniejszyła się na przełomie z 22% w 2006 roku do 15% w roku 2016. Podsumowując referent stwierdził, że model demokracji liberalnej stracił na atrakcyjności, zajmując jednocześnie stanowisko, by wspierać rozwój tego modelu demokracji, nawet w zmienionym kształcie – demokracji postliberalnej. Po wystąpieniu rozpoczęła się żywiołowa i pełna emocji dyskusja nad kształtem demokracji liberalnej i wyborów w Polsce. Na zakończenie ostatniej części Światowego Dnia Wyborów, prof. dr hab. Andrzej Sokala podziękował prelegentowi za wygłoszony referat, gościom za przybycie oraz zaprosił na kolejne obchody 1 lutego 2018 roku*

Światowy Dzień Wyborów 2 lutego 2017 roku zorganizowany na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu należy zaliczyć do przedsięwzięć udanych. Wydarzenie to już po raz kolejny potwierdziło duże zainteresowanie prawem wyborczym, a w tym roku przede wszystkim zasadą tajności głosowania oraz koncepcją demokracji liberalnej. Spotkanie tak przedstawicieli praktyki, jak i różnych dziedzin nauki stanowi istotne forum wymiany wiedzy, doświadczeń i wzajemnych przemyśleń, także na przyszłość. W związku z powyższym, organizowanie Światowego Dnia Wyborów co rok jest w pełni uzasadnione.

Patryk Kowalski

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 23, 2017

WYNIKI WYBORÓW PREZYDENCKICH, PARLAMENTARNYCH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD 1 PAŹDZIERNIKA 2016 ROKU DO 31 MARCA 2017 ROKU

W okresie od 1 października 2016 roku do 31 marca 2017 roku na świecie zostało przeprowadzonych piętnaście bezpośrednich wyborów prezydenckich, dwadzieścia jeden wyborów parlamentarnych oraz dwanaście referendum ogólnokrajowych. Liczba wyborów, w stosunku do zestawienia za okres od 30 kwietnia 2016 roku do 30 października 2016 roku, była znacznie większa. Warto podkreślić, że analiza pytań referendalnych obecnego oraz ostatniego zestawienia wskazuje na coraz częstsze stosowanie tej instytucji w odniesieniu do materii konstytucyjnej. Z omawianego okresu to prawie połowa głosowań odnosiła się do nowelizacji konstytucji. Na szczególną uwagę zwraca uczynienie przedmiotem referendum problematyki wyborczej (Republika Bułgarii) oraz kwestii dotyczącej obywatelstwa dla wnuków imigrantów, problematyki podatkowej oraz energii jądrowej (Konfederacja Szwajcarska), jak również obowiązywania kwot relokacji imigrantów w Unii Europejskiej (Węgry).

W przypadku państw, w których odbyło się w omawianym okresie referendum, należy zauważyć pewną rysującą się, moim zdaniem, prawidłowość, a mianowicie sięganie do tej instytucji nie tylko w Konfederacji Szwajcarskiej, ale również w innych krajach, w których jest ona stosunkowo często wykorzystywana. Przykładowo: Republika Włosa, Węgry czy Republika Bułgarii.

Republika Włosa, gdzie wraz z uchwaleniem ustawy o referendum będącej warunkiem skuteczności art. 75 konstytucji konsekwentnie wzrastała częstotliwość stosowania i rola tego instrumentu w polityce włoskiej, osiągając swe apogeum w latach dziewięćdziesiątych. Do 2000 roku łącznie zostały zgłoszone 142 propozycje referendum, z tego 54 zostały poddane pod głosowanie. W zasadzie, z pominięciem częstotliwości wykorzystywania tej procedury w Konfederacji Szwajcarskiej, nie spotykana jest gdzie indziej taka skala jej stosowania.

Na Węgrzech, od 1989 roku, referendum odbyło się siedmiokrotnie, gdzie przedostatnie w 2003 roku dotyczyło przystąpienia Węgier do Unii Europejskiej i ratyfikacji traktatu ateńskiego, a ostatnie w 2008 roku dotyczyło zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, edukacji oraz opłat za wizyty lekarskie.

Warto podkreślić, że obecnie na regulację ustawową instytucji referendum składają się dwa akty. Pierwszym aktem jest uchwalony w 1997 roku tzw. kodeks wyborczy, kompleksowo regulujący wszystkie kwestie proceduralne odnoszące się do wyborów i głosowań na szczeblu ogólnokrajowym, lokalnym oraz miejskim, obejmując również referendum. Drugim aktem odnoszącym się do demokracji bezpośredniej jest ustawa o referendum i inicjatywie ludowej uchwalona w 1998 r.

Obecnie obowiązująca konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku została przyjęta nie w drodze referendum. Mimo iż w art. 1 ust. 2 konstytucji sformułowana jest zasada suwerenności narodu, przewidująca, że „cała władza w państwie pochodzi od narodu”, poprzedzając nawet zasadę demokracji przedstawicielskiej, to praktyczne wykorzystanie instrumentów demokracji bezpośredniej, a szczególnie referendum ogólnokrajowego, jest nad wyraz skromne. Ogólnie konstytucja z 1991 roku zawiera niewiele przepisów odnoszących się do instytucji referendum, które ma charakter wyłącznie fakultatywny, a jego przedmiotem mogą być sprawy mieszczące się w kompetencjach Zgromadzenia Narodowego, z wyjątkiem dokonywania zmian konstytucji, finansów publicznych, spraw leżących w kompetencji Wielkiego Zgromadzenia Narodowego oraz kompetencji Sądu Konstytucyjnego i sądów powszechnych. Zakres przedmiotowy instytucji referendum sugeruje, że obywatele sprawują władzę prawodawczą na równi z wybranym przez nich organem ustawodawczym, jako że do przedmiotem referendum mogą być wszystkie kwestie, które należą do kompetencji tego organu. Obecnie, dzięki tak skonstruowanej ustawie referendalnej uchwalonej w 1996 roku, obywatele Republiki Bułgarii są właściwie pozbawieni możliwości realnego oddziaływania w sposób bezpośredni na sprawy swojego państwa.

Należy zatem stwierdzić, że zaangażowanie społeczeństwa w kształtowanie decyzji w sprawach istotnych dla funkcjonowania państwa jest widoczne. Jeśli chodzi o partycypację wyborczą obywateli, w przeciwieństwie do Republiki Kolumbii (37%), czy Grenady (32,50%), w pozostałych państwach była ona podczas referendum o wiele wyższa (Republika Górskiego Karabachu – 76,51%; Republika Ekwadoru – 81,64; Republika Włoch – 65%; Republika Bułgarii – 50,81%). To jednak, biorąc pod uwagę częstotliwość głosowań przeprowadzanych we wszystkich państwach, w Konfederacji Szwajcarskiej świadomość swoich praw, obowiązków, ale i problemów przed którymi stoi państwo, aktywność, zaangażowanie w ich rozwiązywanie, kształtowanie polityki państwa, jego funkcjonowanie, są duże. Świadczą o tym przeprowadzone w analizowanym okresie dwa referenda, których odstęp czasowy kształtuje się na poziomie niespełna trzech miesięcy (27.11.2016 r. i 12.02.2017 r.).

W przypadku wyborów prezydenckich szczególne zainteresowanie, burzliwe dyskusje na arenie międzynarodowej, wzbudziły wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, które odbyły się 8 marca 2016 r. Były to pięćdziesiąte ósme wybory prezydenckie, w wyniku których został wyłoniony 45.

prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki. Spośród dwóch głównych partii politycznych o najwyższy urząd w państwie zmierzali się kandydatka demokratów i była sekretarz stanu Hillary Clinton, żona byłego prezydenta, republikanin, miliarder Donald Trump oraz kandydaci mniejszych partii, m.in. były gubernator stanu Nowy Meksyk Gary Johnson z ramienia Partii Libertariańskiej oraz lekarka Jill Stein z ramienia Partii Zielonych. Warto podkreślić, że były to pierwsze w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki wybory prezydenckie, w których kobieta ubiegała się o stanowisko prezydenta jako kandydatka jednej z dwóch głównych sił politycznych w tym państwie. Ponadto były to również piąte wybory w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki, w których zwycięzca wyborów przegrał w głosowaniu powszechnym, ale wygrał w głosowaniu elektorckim.

Odnotować wreszcie należy, że w przypadku wyborów parlamentarnych na szczególną uwagę zasługują wybory w Republice Czarnogóry, gdzie zarządzane przez Prezydenta Filipa Vujanovica wybory zostały zorganizowane w kontekście głębokich podziałów opinii publicznej w sprawie przystąpienia Republiki Czarnogóry do NATO i tym samym krytyki rządu premiera Milo Djukanovicia. Mianowicie w grudniu 2015 roku Republika Czarnogóry dostała zaproszenie do przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego, a w maju tego roku ministrowie spraw zagranicznych państw NATO podpisali protokół o jej przystąpieniu. Należy jednak podkreślić, że nastąpi ono po ratyfikacji dokumentu przez wszystkie państwa Sojuszu. Ponadto Republika prowadzi również rozmowy akcesyjne z Unią Europejską. Obie organizacje międzynarodowe wymagają jednak od Czarnogóry zdecydowanej walki z korupcją i wykazania, że proces wyborczy w tym kraju jest transparentny i uczciwy. Niestety rząd premiera był krytykowany zarówno przez opozycję w Republice, jak i Unię Europejską za domniemane oszustwa wyborcze i nadużycia władzy, w tym wykorzystanie państwowych funduszy dla celów kampanii wyborczej rządzącej partii. W związku z tym w maju 2016 roku parlament zgodził się na przekazanie partiom opozycyjnym kontroli nad resortami finansów, pracy, spraw wewnętrznych, a także instytucjami państwowymi, jak urząd podatkowy, żeby zademonstrować wolę transparentności w kwestii finansów. Stąd też wybory październikowe poddane były bezprecedensowej kontroli procesu wyborczego w kraju.

W Republice Czeskiej miały miejsce w drugiej turze 14–15 października 2016 roku dwudniowe przedterminowe wybory do najniższej izby parlamentu – Izby Poselskiej. Wzięło w nich udział tylko w pierwszej turze – 33,17% wyborców, natomiast w II turze – 15,38% wyborców, którzy mogli zagłosować osobiście w lokalu wyborczym w piątek do godz. 22.00, a w sobotę w godz. 8.00–14.00. Warto podkreślić, że jedna trzecia spośród 81 senatorów jest wymieniana co dwa lata, a kadencja senatora trwa 6-letnia i są oni wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych w systemie dwóch rund.

Magdalena Wrzalik

współpraca **Zuzanna Kowalczyk**

WYBORY PREZYDENCCKIE				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	
02.10.2016	Republika Zielonego Przylądka	Jorge Carlos Fonseca (Movement for Democracy)	74,08	35,47
01.11.2016	Republika Palau	Tommy E. Remengesau, Jr. (niezależny)	51,28	63
06.11.2016	Republika Nikaragui	Daniel Ortega Saavedra (Sandinista National Liberation Front)	72,44	brak danych*
08.11.2016	Stany Zjednoczone Ameryki ¹²	Donald Trump ² (Republican)	46,10	54,77
13.11.2016	Republika Bułgarii	Rumen Radev ³ (niezależny)	59,37	50,44
30.11.2016	Republika Moldawii ⁴	Igor Dodon (Party of Socialists of the Republic of Moldova)	52,11	53,45
20.11.2016	Republika Haiti ⁵	Jovenel Moïse ⁶ (Haitian Tèt Kale Party/Parti Haïtien Tèt Kale)	55,60	18
01.12.2016	Republika Gambii	Adam Barrow (Coalition 2016)	43,29	59
04.12.2016 ⁷	Republika Austrii	Alexander Van der Bellen ⁸ (niezależny)	50,3	72,70
04.12.2016	Republika Uzbekistanu	Shavkat Mirziyoyev (Liberal Democratic)	88,61	86
07.12.2016	Republika Ghany	Nana Addo Dankwa Akufo-Addo (New Patriotic)	53,85	68
12.02.2017	Republika Turkmenistanu	Gurbanguly Berdimuhammedov (Democratic Party)	97,67	b.d.
12.02.2017 ⁹	Niemcy	Frank-Walter Steinmeier ¹⁰ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)	b.d.	b.d. ¹¹
19.02.2017	Republika Ekwadoru	Lenin Moreno (PAIS Alliance)	39,36	74
20.03.2017	Demokratyczna Republika Timoru Wschodniego	Francisco Guterres (Fretlin)	57,10	70

WYBORY PARLAMENTARNE					
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty	
07.10.2016	Królestwo Maroka Majlis Al-Nuwab (Chamber of Representatives) (Izba Reprezentantów) 395 mandatów	Justice and Development Party Authenticity and Modernity Party Istiqlal Party National Rally of Independents Popular Movement Socialist Union of Popular Forces Party of Progress and Socialism Constitutional Union Federation of the Democratic Left Democratic and Social Movement Inne	27 12 15 13 8 9 5 b.d. b.d. b.d. b.d.	125 102 46 37 27 20 12 19 2 3 2	43
14-15.10.2016 ¹²	Republika Czeska Senát Parlamentu České Republiky (Senate) (Senat) 81 mandatów ¹³	ANO 2011 Czech Social Democratic Party Civic Democratic Party KDU-ČSL inne	I tura/II tura 17,18/21,71 14,62/13,12 11,71/10,03 8,48/18,50 b.d.	7 25 9 14 26	I tura/II tura 33,17/15,38
16.10.2016 ¹⁴	Republika Czarnogóry Skupština Crne Gore (Montenegrin Assmibly) (Parlament Czarnogóry) 81 mandatów	Democratic Party of Socialists Democratic Front Key Coalition Democratic Montenegro Inne	41,42 20,27 11,06 9,99	36 18 9 8 10	74,41

Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty	
9.10.2016 23.10.2016 ¹⁵	Republika Litewska Seimas ¹⁶ (Parlament) (Sejm Republiki Litewskiej) 141 mandatów	Okręgi jednomandatowe	22,45	35	49,90/38
		Lithuanian Peasant and Greens Union Homeland Union – Lithuanian Christian Democrats Social Democratic Party of Lithuania Liberal Movement Independents Order and Justice Labor Party Inne	22,63	11 4 6 4 3 2 3	
		Electoral action of Lithuanian Poles in Lithuania -Christian Families Alliance	b.d.	3	
		Okręgi wielomandatowe		20 19 13	
		Homeland Union – Lithuanian Christian Democrats Lithuanian Peasant and Greens Union Social Democratic Party of Lithuania Liberal Movement Electoral Action of Lithuanian Poles Order and Justice Independents	21,66 21,55 14,43 9,04 5,49	8 5 5 0	
			5,33 b.d.		
29.10.2016	Republika Islandii Althing Alþingi Íslendinga (Icelandic Parliament) (Parlament) 63 mandaty	Independence Party Left-Green Movement Pirate Party of Iceland/ Píratar Progressive Party Regeneration Social Democratic Alliance Inne	29 15,90 14,50 11,50 10,50 5,70 b.d.	21 10 10 8 7 4 3	79,19

30.10.2016 ¹⁷	<p>Gruzja Sakartvelos Parlamenti საქართველოს პარლამენტი (Georgian Parliament) (Parliament) 150 mandatów¹⁸</p>	<p>Okreği jednomandatowe: Georgian Dream – Democratic Georgia Industry Will Save Georgia-Our Fatherland Independents Okreği proporcjonalne: Georgian Dream – Democratic Georgia United National Movement Davit Tarkhan-Mouravi, Irma Inashvili – Alliance of Patriots of Georgia, United Opposition</p>	<p>48,68 0,78 b.d. 27,11 5,01 b.d.</p>	<p>71 1 1 44 27 6</p>	52
06.11.2016	<p>Republika Nikaragui Asemblea National (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 92 mandaty¹⁹</p>	<p>Sandinista National Liberation Front Liberal Constitutional Party Independent Liberal Party Nicaraguan Liberal Alliance Conservative Party of Nicaragua Alliance for the Republic Special members YATAMA</p>	<p>65,86 15,30 6,71 5,70 4,39 2,04 b.d. b.d.</p>	<p>70 13 2 2 1 1 1 2</p>	b.d.
08.11.2016	<p>Wolno Stowarzyszone Państwo Portoryko Camara de Representantes (House of Representatives) (Izba Reprezentantów) 51 mandatów Senado (Senate) (Senat) 27 (plus 3) mandatów</p>	<p>Izba Reprezentantów New Progressive Party Popular Democratic Party Puerto Rican Independence Party Senat New Progressive Party Popular Democratic Party Independent Puerto Rican Independence Party</p>	<p>50,30 43,20 4,80 b.d. b.d.</p>	<p>34 16 1 21 7 1 1</p>	51

Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty	
08.11.2016	Stany Zjednoczone Ameryki House of Representatives (Izba Reprezentantów) 435 mandatów Senate (Senat) 100 mandatów	Izba Reprezentantów Republican Party Democratic Party Senat Republican Party Democratic Party Niezależni	49,13 48,03 48,33 48,04 3,63	241 194 52 46 2	b.d.
20.11.2016	Republika San Marino Consiglio Grande e Generale (Wielka Rada Generalna) 60 mandatów ²⁰	Koalicje: San Marino First Adesso.sm Democracy in Motion	42 57,9 b.d.	16 35 9	50,1
26.11.2016	Państwo Kuwejt National Assembly (Zgromadzenie Narodowe) 50 mandatów	Niezależni	100	50	70
07.12.2016	Republika Ghany Parliament (Parlament) 275 mandatów	New Patriotic Party National Democratic Congress	b.d.	171 104	68,62
11.12.2016 (wybory przedterminowe)	Republika Macedonii Sobranie Собрание на Република Македонија (Assembly) (Zgromadzenie Republiki Macedonii) 123 mandaty ²¹	Internal Macedonian Revolutionary Organization -Democratic Party for Macedonian National Unity (VMRO-ДРМНЕ) and Liberal Party (LP) Alliance Social Democratic Union of Macedonia Coalition led by the Democratic Union for Integration BESA Movement Democratic Party of Albanians Alliance of Albanians	39,39 37,87 7,52 5,01 3,04 2,68	51 49 10 5 2 3	66,79

15.12.2016 ²²	<p>Rumunia Camera Deputaţilor (Romanian Chamber of Deputies) (Izba Deputativilor) 330 mandatów Senate (Senat) 137 mandatów</p>	<p>Izba Deputativilor Social Democratic Party National Liberal Party Save Romania Union Democratic Union of Hungarians in Romania Alliance of Liberals and Democrats People's Movement Party Inne Senat Social Democratic Party National Liberal Party Save Romania Union Democratic Union of Hungarians in Romania Alliance of Liberals and Democrats People's Movement Party</p>	<p>45,48 20,04 8,87 6,19 5,62 5,32 45,68 20,42 8,92 6,24 6,01 5,65</p>	<p>154 69 30 21 20 18 17 67 30 13 9 9 8</p>	38
18.12.2016	<p>Republika Wybrzeża Kości Słoniowej Assemble Nationale (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 255 mandatów</p>	<p>Rally of Houphouëtists for Democracy and Peace Niezależni Ivorian Popular Front (FPI) Union for Democracy and Peace in Cote d'Ivoire Union for Cote d'Ivoire</p>	<p>50,26 38,50 5,83 2,99 1,03</p>	<p>167 76 3 6 3</p>	32
05.02.2017	<p>Księstwo Liechtensteinu Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Parliament) (Parliament) 25 mandatów</p>	<p>Progressive Citizens' Party Patriotic Union Niezależni Free List</p>	<p>35,20 33,70 18,40 12,60</p>	<p>9 8 5 3</p>	75

Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty	
19.02.2017	Republika Ekwadoru Congreso Nacional (National Congress) (National Assembly) (Kongres Narodowy) 137 mandatów	Movimiento Alianza País Creating Opportunities Movement Social Christian Party Fuerza Ecuador Party of the Democratic Left January 21 Patriotic Society Party Pachakutik Plurinational Unity Movement – New Country Inne	39,07 20,06 15,90 4,75 3,77 2,94 2,67 b.d.	74 34 15 1 4 2 4 3	64
02.03.2017	Irlandia Północna Tionól Thuaisceart Eireann (Northern Ireland Assembly) (Zgromadzenie Irlandii Północnej) 90 mandatów	Democratic Unionist Party Sinn Féin Ulster Unionist Party Social Democratic and Labour Party Alliance Party of Northern Ireland Traditional Unionist Voice Green Party People Before Profit Alliance Independent Niezależni	28,10 27,90 12,90 11,90 9,10 2,60 2,30 1,80	28 27 10 12 8 1 2 1 1	64
07.03.2017	Sfederowane Stany Mikronezji Congress of the Federated States of Micronesia (Kongres Sfederowanych Stanów Mikronezji) 10 mandatów		100	10	b.d.

15.03.2017	Królestwo Niderlandów Tweede Kamer (Dutch Second Chamber) (Izba Niższa Stanów Generalnych) 150 mandatów	People's Party for Freedom and Democracy Party for Freedom Christian Democratic Appeal Democrats 66 The Greens Socialist Party Labour Party Christian Union Party Party for the Animals 50PLUS Reformed Political Party Denk Forum for Democracy	21,30 13,10 12,40 12,20 9,10 9,10 5,70 3,40 3,20 3,10 2,10 2,10 1,80	33 20 19 19 14 14 9 5 5 4 3 3 2	82
26.03.2017	Republika Bułgarii Народно събрание Narodno Sybranie (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 240 mandatów	Citizens for European Development of Bulgaria BSP for Bulgaria United Patriots Movement for Rights and Freedoms (DPS) Will	32,66 27,19 9,07 8,99 4,15	95 80 27 26 12	54,07

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja w %
			za	przeciw	
02.10.2016	Republika Kolumbii	Czy jesteś za wejściem w życie porozumienia pokojowego? ²³	49,78	50,21	37
02.10.2016	Węgry	Czy chcesz zezwolić na to, aby Unia Europejska mogła nakazywać obywatelom węgierskim na terytorium Węgier bez zgody Zgromadzenia Narodowego?	1,64	98,28	41,32
30.10.2016	Republika Wybrzeża Kości Słoniowej	Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w Konstytucji?	93,42	6,58	42
06.11.2016	Republika Bułgarii	1. Czy jesteś za zmianą obecnej ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową? 2. Czy jesteś za wprowadzeniem obowiązku udziału w wyborach? 3. Czy jesteś za wprowadzeniem bezpośredniego wyboru regionalnych szefów sił bezpieczeństwa?	73,80 63,48 74,02	16,47 26,63 15,40	50,81
24.11.2016	Grenada	1. Czy jesteś za rozszerzeniem kompetencji Karaibskiego Trybunału Sprawiedliwości do kompetencji sądu apelacyjnego? 2. Czy jesteś za wprowadzeniem Komisji Wyborczej i Granic? 3. Czy jesteś za zmianami w prawie wyborczym? 4. Czy jesteś za wprowadzeniem kalendarza wyborczego? 5. Czy jesteś za zmianą oficjalnej nazwy państwa? 6. Czy jesteś za rozbudowaniem podstawowych praw i wolności? 7. Czy jesteś za zmniejszeniem kadencji premiera do 3?	43,27 40,32 28,22 32,78 43,71 23,62 26,07	56,73 59,68 71,78 67,22 56,29 76,38 73,93	32,50
27.11.2016	Konfederacja Szwajcarska	Czy popierasz wycofanie się z programu dotyczącego energii jądrowej?	45,80	54,20	45,0
11.12.2016 ²⁴	Republika Kirgiska	Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w Konstytucji? ²⁵	79,59	15,40	42
04.12.2016	Republika Włoska	Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w Konstytucji? ²⁶	40,88	59,12	65

12.02.2017	Konfederacja Szwajcarska	1. Czy jesteś za uproszczeniem procedury uzyskania obywatelstwa przez wnuków imigrantów? 2. Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w przepisach podatkowych dot. zniesienia przywilejów podatkowych dla holdingów, które większość zysku wypracowują za granicą, w zamian za inne ulgi podatkowe dla tych firm?	60,4 40,9	39,2 59,1	46,4 45,2
19.02.2017	Republika Ekwadoru	Czy jesteś za wprowadzeniem zakazu przechowywania kapitałów w państwach należących do tzw. „tax haven” ²⁷	55,11	44,89	81,64
20.02.2017	Republika Górskiego Karabachu	Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w Konstytucji? ²⁸	90,05	9,95	76,51
07.03.2017	Sfederowane Stany Mikronezji	Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w Konstytucji? ²⁹	61 (Chuuk) 85 (Kosrae) 70,21 (Pohnpei) 52 (Yap)	39 15 30 48	Brak danych

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

* Brak danych – dalej b.d.

¹ Były to pięćdziesiąte ósme wybory prezydenckie, które odbyły się 8.11.2016 r., w wyniku których wyłoniony został 45. prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki. Spośród dwóch głównych partii politycznych o najwyższy urząd w Stanach Zjednoczonych Ameryki zmierzili się kandydatka demokratów i była sekretarz stanu Hillary Clinton, żona byłego prezydenta, republikanin, miliarder Donald Trump oraz kandydatki mniejszych partii, m.in. były gubernator stanu Nowy Meksyk Gary Johnson z ramienia Partii Libertarijskiej oraz lekarzka Jill Stein z ramienia Partii Zielonych. Były to pierwsze w historii USA wybory prezydenckie, w których kobieta ubiegała się o stanowisko prezydenta jako kandydatka jednej z dwóch głównych sił politycznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Były to również piąte wybory w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki, w których zwycięzca wyborów przegrał w głosowaniu powszechnym, ale wygrał w głosowaniu elektorskim.

² Zgodnie z artykułem drugim Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki prezydentem Stanów Zjednoczonych Ameryki może być amerykański obywatel mający co najmniej 35 lat, urodzony na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki i mieszkający na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki przez co najmniej 14 lat. Urzędujący prezydent, demokraci Barack Obama, zgodnie z 22. poprawką do Konstytucji nie mógł ubiegać się o reelekcję. Jego kadencja wygasła 20 stycznia 2017 o godzinie 12:00 czasu wschodniego.

³ Podczas wyborów w I turze (06.11.2016 r.) uzyskał 25,44% poparcia. Frekwencja wyniosła w I turze 56,28%.

⁴ Podczas wyborów w I turze (13.11.2016 r.) zdobył 47,98% poparcia, a frekwencja 49,18%.

⁵ Wybory miały odbyć się w październiku, ale zostały przesunięte z powodu ogromnych szkód, które wyrządził huragan Matthew.

⁶ Poprzednim prezydentem był Michel Martelly, który zrezygnował w lutym i na jego miejsce nie został wybrany następca. Tymczasowym prezydentem był Jocelerme Privert, któremu funkcję tę powierzył Senat.

⁷ 22 maja 2016 r. miała odbyć się II tura wyborów.

⁸ I turę z wynikiem 35,1% wygrał Norbert Hofer reprezentujący Wolnościową Partię Austrii przed niezależnym kandydatem Alexandrem Van der Bellenem (21,3%). Frekwencja wyborcza wyniosła 68,5%. 8 czerwca 2016 do austriackiego Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek zaskarżający wyniki drugiej tury wyborów prezydenckich. Dokument został przesłany przez przewodniczącego Wolnościowej Partii Austrii Heiza-Christiana Strache. Zdaniem przewodniczącego FPÖ do nieprawidłowości miało dojść w ponad 90 okręgach (na 117), z czego w 82 wstępne sortowanie kart odbywało się przed pojawieniem się komisji w lokalach wyborczych. Ponadto wskazano m.in. na rozsyłanie w niektórych okręgach kopert na głosy w niewłaściwych kolorach czy też głosowanie osób poniżej 16. roku lub bez austriackiego obywatelstwa. Do nieścisłości doszło w trakcie liczenia głosów uzyskanych w głosowaniu korespondencyjnych. 1.07.2016 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięciem W I 6/2016 unieważnił drugą turę wyborów prezydenckich. Zgodnie z konstytucją do czasu przeprowadzenia nowych wyborów władzę prezydencką pełnić powinno trzech przewodniczących Rady Narodowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wybory odbyły się bez oszustw oraz manipulacji, niemniej skala potwierdzonych nieprawidłowości (np. otwieranie kopert z kartami wyborczymi przed przybyciem komisji do lokalu wyborczego czy też zliczanie głosów przez osoby nieupoważnione) mogły mieć wpływ na wynik głosowania. Powtórzona druga tura wyborów prezydenckich miała się odbyć 2 października 2016, ale przesunięto ją na 4 grudnia 2016 r.

⁹ Urzędujący prezydent Joachim Gauck, ze względu na swój wiek, w czerwcu 2016 zapowiedział, że nie będzie się ubiegać o reelekcję.

¹⁰ Zgromadzenie Federalne wybrało go na 12. prezydenta.

¹¹ Został poparty przez 931 z 1253 obecnych elektorów.

¹² I tura wyborów odbyła się 7–8.10.2016 r.

¹³ Rządząca koalicja Czeska Partia Socjaldemokratyczna (CSSD), ANO 2011, Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU-CSL) zachowała większość w Senacie. Największy sukces odniosła Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa zdobywając 6 mandatów przy 2 opuszczonych, natomiast Czeska Partia Socjaldemokratyczna poniosła największe straty, utrzymując tylko dwa z dwunastu miejsc do reelekcji. ANO 2011 wygrał pierwszą rundę w 14 z 27 okręgów, ale ostatecznie tylko trzech kandydaci zostali wybrani w II turze

¹⁴ W wyniku ostatnich wyborów z października 2012 roku Milo Džukanović został premierem po raz szósty od 1990 roku.

¹⁵ I tura wyborów odbyła się 9.10.2016 r.

¹⁶ Zgodnie z obowiązującą na Litwie ordynacją wyborczą wybieranych jest 70 miejsc w parlamencie z list w okręgach wielomandatowych (wybory proporcjonalne), a 71 – w okręgach jednomandatowych. Wybory przewidują też drugą turę w okręgach jednomandatowych, jeśli żaden z kandydatów nie uzyska ponad 50% głosów.

¹⁷ I tura wyborów odbyła się 08.10.2016 r.

¹⁸ Gruzini wybierają 150 posłów do Parlamentu: 77 w głosowaniu proporcjonalnym i 73 w okręgach jednomandatowych.

¹⁹ Siedemdziesięciu deputowanych pochodzi z wyborów przeprowadzanych w siedemnastu wielomandatowych okręgach wyborczych. Kolejnych dwadzieścia mandatów obsadzanych jest w istniejącym równoległe okręgu obejmującym cały kraj. Oprócz tego, członkiem Zgromadzenia z urzędu jest poprzedni prezydent Nikaragui (zajmujący to stanowisko bezpośrednio przed obecną głową państwa), a także polityk, który w ostatnich wyborach prezydenckich uplasował się na drugim miejscu.

²⁰ Większość co najmniej 35 mandatów przydzielana jest wygrywającej koalicji partii, która uzyskała absolutną większość głosów w pierwszej albo w ostatecznej drugiej rundzie wyborów. Pozostałe mandaty są przydzielane partiom zgodnie z metodą D'Hondta. Wprowadzony został również 3,5% próg wyborczy

²¹ Wybory odbywają się w sześciu okręgach wyborczych, w każdym z nich wyłanianych jest 20 deputowanych. Stosuje się ordynację proporcjonalną i listy zamknięte (bez możliwości wskazania przez wyborcę preferowanego kandydata na liście). Głosy są przeliczane na mandaty przy pomocy metody d'Hondta. Kandydaci tej samej płci nie mogą stanowić więcej niż 70% osób na żadnej z list wyborczych. W tej kadencji obsadzono 120 miejsc.

²² Zmieniona ordynacja wyborcza zmniejszyła liczbę posłów i senatorów w stosunku do poprzednich wyborów. Przewidywała wybór 330 członków Izby Deputowanych (w tym 18 przedstawicieli mniejszości narodowych i 6 przedstawicieli diaspory) oraz 136 członków Senatu (w tym 2 przedstawicieli diaspory). W wyborach nie obsadzono 1 mandatu dla mniejszości narodowych (komisja wyborcza nie zarejestrowała kandydata reprezentującego Turków i Tatarów ugrupowania UDTTMR)

²³ Porozumienie, którego dotyczyło referendum w Republice Kolumbii, miało zakończyć trwający od 52 lat konflikt między rządem a rebeliantami z Rewolucyjnych Sił Zbrojnych Kolumbii (FARC).

²⁴ Dziewiąte referendum przeprowadzone w historii Republiki Kirgiskiej.

²⁵ W referendum głosowano nad zmianami w 30 artykułach przyjętej w 2010 r. konstytucji, ograniczającymi prerogatywy głowy państwa na rzecz premiera przy jednoczesnym wzmocnieniu obu tych organów władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej i sądowniczej, znoszącymi konstytucyjny obowiązek wykonywania przez sady postanowień międzynarodowych organów zajmujących się obroną praw człowieka, zakazującymi konstytucyjnymi konstytucyjnymi i umożliwiający premierowi mianować czy dymisjonować członków rządu bez zgody prezydenta i parlamentu.

²⁶ Zmiany miały by dotyczyć przede wszystkim reformy składu i uprawnień Senatu. Konsultacje w sprawie kluczowej reformy były najpoważniejszym testem politycznym dla rządu Renziego, który za swój priorytet uznał usprawnienie funkcjonowania państwa, uproszczenie procesu legislacyjnego i znaczne obcięcie kosztów polityki. Rządowa ustawa została wcześniej przyjęta przez parlament, a ponieważ dotyczy poprawek do konstytucji, wymagała zatwierdzenia w referendum. Zgodnie z reformą w nowym Senacie miało zasiadać 95 osób; 21 burmistrzów miast i 74 radnych – senatorów, wyznaczanych przez rady poszczególnych regionów jako ich delegaci. Jako potencjalnych kandydatów do Senatu mogą ich wskazywać wyborcy podczas wyborów samorządowych. Zredukowane zostałyby polityczne kompetencje Senatu, który nie głosowałby już nad wotum zaufania i nieufności dla rządu Izba wyższa stałaby się głównie instytucjonalnym łącznikiem między państwem, regionami i lokalną administracją. Drugą osobą w państwie zostałby w wyniku reformy przewodniczący Izby Deputowanych, a nie, jak teraz, szef Senatu. Ponadto zaproponowano nowy podział kompetencji między państwem a regionami. Władzom centralnym przywrócono by te dotyczące energii, infrastruktury i obrony ewwilnej.

²⁷ Referendum konstytucyjne, którego zmiana miałaby dotyczyć wprowadzenia zakazu lokowania kapitałów w państwach należących do tzw. „rajów podatkowych”, „oaz podatkowych”, tzw. „tax haven”. Termin ten używany jest w odniesieniu do państw, którego przepisy podatkowe są wyjątkowo łagodne dla obcokrajowców i kapitału zagranicznego. Celem rajów podatkowych jest przyciągnięcie kapitału osób bądź firm poza miejsce wykonywania działalności ekonomicznej. Raje podatkowe są wykorzystywane przez przedsiębiorców do transferowania zysków i unikania płacenia podatków w krajach macierzystych.

²⁸ Zmiany miały dot. wprowadzenia oficjalnej nazwy kraju „Artsakh Republic”, likwidacji urzędu premiera oraz rozszerzenia uprawnień *Prime Minister* w zakresie podejmowanych decyzji w sprawach bezpieczeństwa kraju.

²⁹ Proponowane zmiany dotyczyły tylko stanów – Chuuk, Kosrae, Pohnpei, Yap i wiązały się z wprowadzeniem podwójnego obywatelstwa.