

# **STUDIA WYBORCZE**



**STUDIA** TOM XVII  
2014

**WYBORCZE**



## **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](http://www.ltn.lodz.pl) e-mail: [biuro@ltn.lodz.pl](mailto: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**

Bogusław Banaszak, Lubor Cibulka, Timea Drinóczi, Jiří Jirasek, Anna Łabno  
Angelika Nußberger, Ladislav Orosz, Jacek Raciborski, Andrzej Sokala  
Oksana Szczerbaniuk, Andrzej Szmyt, Arkadiusz Żukowski

#### **RECENZENCI**

Olena Borysławska, Dorota Lis-Staranowicz, Jarosław Szymanek

Czasopismo jest indeksowane w bazie CEEOL, CEJSH, Copernicus, ProQuest  
i znajduje się na liście ministerialnej czasopism punktowanych.

Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne na portalu [epnp.pl](http://epnp.pl) i [IBUK](http://IBUK).

#### **PROJEKT OKŁADKI**

Agnieszka Roman

#### **REDAKCJA**

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

#### **SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE**

Elżbieta Paradowska

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2014

ISSN 1898-0082

DRUK: 2K A. Kwiatkowski, D. Kaniorski Spółka Jawna, Łódź, ul. Płocka 35/43  
Nakład 200 egz.

## SPIS TREŚCI

### STUDIA I ARTYKUŁY

ANDRZEJ ANTOSZEWSKI

<i>Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje</i> .....	7
<i>Early parliamentary elections in Central and Eastern Europe. Normative model, reasons and consequences</i> .....	26

CARLOS FLORES JUBERÍAS

<i>Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej. Od przejścia do konsolidacji demokracji</i> .....	27
<i>Electoral systems and national minorities in Central and Eastern Europe: A dilemma in five paradigms revisited</i> .....	55

JURIJ KLJUCZKOWSKIJ

<i>Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy</i> .....	57
<i>Content and holders of electoral rights in the constitutional law of Ukraine</i> .....	90

MARCIN CZYŻNIEWSKI

<i>Zmiana systemu partyjnego Republiki Czeskiej po wyborach do Izby Poselskiej w 2013 roku</i> .....	91
<i>Changing of the Czech party system after the elections for the Chamber of deputies in 2013</i> .....	109

ARTUR OLECHNO

<i>The electoral rights to the European Parliament of the citizens of the European Union in the Republic of Poland</i> .....	111
<i>Prawa wyborcze obywateli Polski w wyborach do Parlamentu Europejskiego..</i>	121

JAROSŁAW GALICKI

<i>Wybrane aspekty rywalizacji wyborczej w wyborach do organów samorządu terytorialnego</i> .....	123
<i>Some aspects of electoral competition in territorial self-government election...</i>	144

RECENZJA

PIOTR UZIĘBŁO

**Bogusław Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2014** ..... 145

SPRAWOZDANIE

PAWEŁ RAŻNY

**Światowy Dzień Wyborów, Warszawa, 6 lutego 2014 roku** ..... 153

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MARCIN RULKA

**Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od października 2013 roku do marca 2014**..... 163

„Studia Wyborcze”, tom 17, 2014

**Andrzej Antoszewski\***

## **PRZEDTERMINOWE WYBORY PARLAMENTARNE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. MODEL NORMATYWNY, PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE**

Wkroczenie na drogę demokratyzacji wymaga rozwiązania wielu problemów, które wiążą się ze zmianą reguł gry dotyczących sposobu pozyskiwania władzy, jej sprawowania oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządzących. Z faktu przekształcenia monocentrycznego ładu politycznego w ład policentryczny wynikają bowiem swoiste problemy systemowe, związane ze sposobem funkcjonowania demokracji i przewyższania jej słabości. Samuel Huntington zalicza do nich paty polityczne, paraliż decyzyjny, podatność na demagogię, oraz dominację partykularnych interesów gospodarczych<sup>1</sup>. Niedojrzałość organizacyjna partii politycznych, ich nikła więź z wyborcami, niski stopień zaawansowania instytucjonalizacji systemów partyjnych czy też brak demokratycznego doświadczenia nowych elit politycznych przyczyniają się do wyostrenia problemów tego typu<sup>2</sup>. Kłopotami, z którymi boryka się większość młodych demokracji, zwłaszcza w pierwszej fazie prze-

---

\* Prof. dr hab., Zakład Systemów Politycznych i Administracyjnych, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, andrzej.antoszewski@uni.wroc.pl.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 215.

<sup>2</sup> Por. E. Bakke, N. Sitter, *Patterns of Stability: party competition and strategy in Central Europe since 1989*, „Party Politics”, 2005, vol. 11, no. 2, s. 243–263; P. Lewis, *Party systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation*, „Democratization”, 2006, vol. 13, no. 4, s. 562–583 oraz D. Olson, P. Norton, *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: divergent paths from transition*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1, s. 164–196.

mian, są nadto wysoki poziom chwiejności wyborczej<sup>3</sup>, słabość parlamentów<sup>4</sup>, konflikty w obrębie władzy wykonawczej<sup>5</sup> oraz krótkotrwała żywotność gabinetów<sup>6</sup>. Wszystko to może prowadzić do częstszego wykorzystywania instytucji przedterminowych wyborów, traktowanych przede wszystkim – choć nie tylko – jako instrument rozwiązywania kryzysów politycznych, które w okresie przechodzenia od autorytaryzmu ku demokracji są zjawiskiem powszechnym i charakteryzują się wysokim poziomem częstotliwości oraz intensywności. Mówiąc o przedterminowych wyborach mam na myśli elekcje, których zarządzenie poprzedzone jest polityczną decyzją o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji. Pomijam natomiast te, które wynikają z siłowej konfrontacji (jak np. w Rosji w 1993 r.). Mimo istotnego politycznego znaczenia, polska literatura politologiczna nie poświęca tego typu wyborom szerszej uwagi, zwłaszcza w aspekcie porównawczym<sup>7</sup>. W niniejszym tekście chciałbym przedstawić instytucjonalne ramy przedterminowych wyborów w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz ich polityczne przesłanki i następstwa.

Rozwiązania instytucjonalne umożliwiające przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych są w Europie Środkowej i Wschodniej zróżnicowane. Cechą wspólną jest to, że wszystkie parlamenty państw tego regionu mogą zakończyć swoją działalność przed upływem konstytucyjnie oznaczonej kadencji. Rozwiązania instytucjonalne przyjęte w poszczególnych państwach różnią się jednak dosyć znacznie. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii: podmiotu podejmującego decyzję o rozwiązaniu parlamentu, podmiotu inicjującego decyzję oraz przesłanek umożliwiających zastosowanie

---

<sup>3</sup> Zob. J. Lane, S. Ersson, *Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East?*, „Democratization” 2007, vol. 14, no. 1, s. 92–110; M. Tavits, *On the linkage between electoral volatility and party systems instability in Central and Eastern Europe*, „European Journal of Political Research”, 2008, vol. 47, no. 5, s. 537–555.

<sup>4</sup> Zob. D. Olson, *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18, no. 4, s. 401–416.

<sup>5</sup> Por. A. Antoszewski, *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymonek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013, s. 256–271.

<sup>6</sup> T. Baylis, *Embattled executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, *Communist and Post-Communist Studies*” 2007, vol. 40, no. 1, s. 81–106. Zob. też F. Müller-Rommel, K. Fettelschoss, P. Harfst, *Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990–2003)*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43, no. 67, s. 869–893.

<sup>7</sup> Jako jeden z nielicznych autorów problematykę tę podjął J. Wojnicki, *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymonek (red.), *Instytucje prawa...*, s. 272–299.



procedury przedterminowego rozwiązania parlamentu. Podmiotem rozstrzygającym o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji mogą być wyborcy, sam parlament oraz instytucje władzy wykonawczej. Możliwość pierwsza, jaką stanowi decyzja elektoratu wyrażona w referendum przewidziana jest w konstytucjach Estonii (§ 105 zd. 4), Łotwy (art. 48) oraz Słowacji (art. 102 ust. 1 pkt e). Konstytucja łotewska daje prezydentowi prawo zgłoszenia wniosku o rozwiązanie parlamentu z dowolnej przyczyny i w dowolnym terminie, a decyzję podejmują wyborcy w powszechnym głosowaniu<sup>8</sup>. W Estonii i Słowacji podmiotem inicjującym referendum w sprawie ustawy jest parlament, natomiast jej odrzucenie w referendum obliguje prezydenta (Estonia) lub upoważnia go (Słowacja) do rozwiązania parlamentu. Z kolei w Chorwacji, Polsce, na Węgrzech, na Litwie, w Macedonii i na Słowacji – a od 2009 r. również w Czechach – dopuszczalne jest samorozwiązanie parlamentu (w Polsce większością 2/3, w Czechach i Litwie 3/5 głosów, a w Macedonii, Chorwacji i na Węgrzech zwykłą większością głosów). Decyzja o samorozwiązaniu może być podjęta w każdym czasie i z dowolnej przyczyny. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga jednak na ogół współdziałania partii rządzących i opozycji parlamentarnej. Konfrontacyjne relacje między partiami reprezentowanymi w Europie Środkowej i Wschodniej w znacznym zakresie to utrudniają, aczkolwiek należy odnotować, że do takiej współpracy doszło w Polsce w 2007 r., w Macedonii w latach 2008, 2011 i 2014, w Słowacji w 1994, 2006 i 2012 oraz w Czechach w 2013 roku (zabrakło jej natomiast w nieudanej próbie samorozwiązania parlamentu czeskiego w 2010 roku, którą storpedowała opozycja)<sup>9</sup>. Do samorozwiązania parlamentu doszło również w Chorwacji w 1995 r., przy czym dominująca w nim frakcja polityczna (popierająca prezydenta i rząd) zainteresowana była zdyskontowaniem udanej operacji militarnej przeciwko Serbii i powiększeniem swej przewagi nad opozycją<sup>10</sup>. Ani razu natomiast nie podjął takiej decyzji parlament węgierski i litewski.

W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej podmiotem uprawnionym do podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji jest prezydent. Obecnie nigdzie jednak nie dysponuje on dyskrecjonalnym prawem skrócenia kadencji parlamentu (jak we Francji). Jedyнным prezydentem, który może zainicjować postępowanie zmierzające do rozwiązania

---

<sup>8</sup> Konsekwencją odrzucenia wniosku prezydenta w referendum jest odwołanie prezydenta (art. 50 konstytucji).

<sup>9</sup> M. Stęgmeyer, K. Vlachová, *The Parliamentary election in the Czech Republic, May 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 1, s. 238–239.

<sup>10</sup> M. Kasapović, *1995 Parliamentary election in Croatia*, „Electoral Studies” 1996, vol. 15, no. 2, s. 369.

parlamentu jest, jak już wspomniano, prezydent Łotwy. Nietypowe rozwiązanie łotewskie stanowi przedmiot krytyki, z uwagi na swoją niespójność i nieracjonalność<sup>11</sup>. W pozostałych państwach prezydent jest jedynym podmiotem decyzji o rozwiązaniu parlamentu, aczkolwiek może ją podjąć jedynie w określonych okolicznościach. Należy wyróżnić tu dwie sytuacje<sup>12</sup>. Po pierwsze, prezydent jest zobowiązany do rozwiązania parlamentu, gdy zaistnieją określone konstytucyjnie przesłanki. Po drugie, może rozwiązać parlament na wniosek rządu. Najogólniej rzecz biorąc, podstawową i najbardziej uniwersalną przesłanką takiej decyzji jest niezdolność parlamentu do wyłonienia rządu po wyborach. Możliwość taką przewidują konstytucje Albanii (art. 96 ust.4 konstytucji z 1998 r.), Bułgarii (art. 99 ust. 5), Chorwacji (art. 111), Czech (art. 35 ust. 1 pkt a), Estonii (§ 89 ust. 6), Litwy (art. 58 ust. 1 pkt 1), Mołdowy (art. 85 ust. 2), Polski (art. 155 ust. 2), Rosji (art. 111 ust. 4), Rumunii (art. 89 ust. 1), Słowacji (art. 102 ust. 1 pkt e), Słowenii (art. 111 oraz 117 ) i Węgier (§ 28 ust. 3 pkt b konstytucji z 1989 r., art. 3 ust. 3 pkt b konstytucji z 2011 r.). Dodajmy jednak od razu, że do takiej sytuacji w żadnym z państw Europy Środkowej i Wschodniej nie doszło. Na tym tle wyróżnia się przypadek Mołdowy. Zmieniona w 2000 roku konstytucja przewiduje obligatoryjne rozwiązanie parlamentu, który nie jest w stanie wybrać prezydenta (art. 78 ust. 5). Niemożność osiągnięcia porozumienia doprowadziła do dwukrotnego rozwiązania parlamentu w 2009 i 2010 roku<sup>13</sup>. Stało się to przyczyną kryzysu politycznego, rozwiązanego dopiero w lutym 2012 roku, kiedy to kandydatura nowego prezydenta uzyskała wymaganą większość głosów. W opisanych tu okolicznościach prezydent spełnia funkcję notariusza, potwierdzającego zaistniały stan rzeczy, którego konsekwencjami są rozwiązanie parlamentu i przedterminowe wybory.

Decyzja o rozwiązaniu parlamentu może być jednak podjęta także i w trakcie kadencji, wówczas, gdy rząd traci poparcie większości parlamentarnej. W Albanii, prezydent jest zobowiązany rozwiązać parlament w przypadku, gdy w ciągu 15 dni nie powoła on nowego rządu po uchwaleniu wotum nieufności lub odrzuceniu wniosku o wotum zaufania (art. 104 i 105 konstytucji). Podobne rozwiązanie przewidziano w konstytucji Serbii z 2006 roku (art. 130 i 131). Na Węgrzech podstawą takiej decyzji jest czterokrotne udzie-

---

<sup>11</sup> Zob. J. Szymank, *Zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta – arbitra*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymank (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 215–216.

<sup>12</sup> M. Brunclik, *Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, vol. 46, no. 2, s. 220–221.

<sup>13</sup> Zob. O. Senyova, *Parliamentary elections in Moldova, April and July 2009*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29, no. 1, s. 190–195 oraz C. Cantir, *The parliamentary elections in the Republic of Moldova, November 2010*, „Electoral Studies 2011, vol. 30, no. 4, s. 880–883.

lenie wotum nieufności w ciągu 12 miesięcy (§ 28 ust. 3 pkt a konstytucji z 1989 r.); nie jest ona jednak obligatoryjna<sup>14</sup>. W Słowenii, prezydent rozwiązuje parlament, jeśli odmówi on rządowi wotum zaufania i nie wybierze w ciągu 30 dni nowego premiera bądź nie wyrazi w ponownym głosowaniu wotum zaufania dla urzędującego premiera (art. 117). Sytuacja taka zaistniała w 2011 roku. W Bułgarii prezydent skracając kadencję parlamentu, gdy wyrazi on rządowi wotum nieufności (art. 89) lub odmówi wotum zaufania (art. 112), a następnie – w przewidzianym konstytucją trybie i terminie – nie zdoła powołać nowego rządu. Z rozwiązania tego skorzystano w latach 1994, 1997 i 2013. W Rosji prezydent może rozwiązać Dumę Państwową jeśli dwukrotnie wyrazi ona w ciągu trzech miesięcy wotum nieufności rządowi lub odmówi mu wotum zaufania (art. 117 ust. 3 i 4)<sup>15</sup>. Jest to rozwiązanie potencjalnie najbardziej dotkliwe dla parlamentu, oznacza bowiem nieuwzględnienie woli większości parlamentarnej i nadmierne wzmocnienie władzy wykonawczej. W praktyce prowadzi to do redukcji funkcji parlamentu do legitymizowania inicjatyw egzekutywy i do zaniechania kontroli rządu. Tendencję taką obserwujemy zarówno w Rosji, jak i na Węgrzech<sup>16</sup>. Dodatkowo wzmacnia ją dominacja na arenie parlamentarnej jednej, związanej z władzą wykonawczą, partii (Zjednoczona Rosja po 2007 r. oraz Fidesz po 2010 r.). Przypomnijmy jednak, że w obu tych państwach rozwiązań przewidzianych w konstytucji nie stosowano, z uwagi na podporządkowanie większości parlamentarnej egzekutywie (prezydentowi w Rosji i premierowi na Węgrzech).

Niektóre konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej przewidują dodatkowe przesłanki decyzji prezydenta o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu. Należy do nich np. nieprzyjęcie budżetu w wymaganym konstytucyjnie terminie (Estonia, Polska, Węgry). W Czechach i Słowacji przesłanką taką jest nieuchwalenie ustawy, z którą rząd połączył wniosek o wotum zaufania, niezdolność parlamentu do podejmowania decyzji przez okres dłuższy niż trzy miesiące oraz przerwanie sesji na czas dłuższy niż zezwala konstytucja (120 dni w Czechach i cztery miesiące w Słowacji). W Estonii do rozwiązania parlamentu zobowiązuje prezydenta odrzucenie w referendum ustawy uchwalonej przez parlament. Prezydent Ukrainy rozwiązuje Radę Najwyższą, gdy jej posiedzenia nie mogą się rozpocząć w ciągu 30 dni pierwszej

---

<sup>14</sup> (§ 28 ust. 3 pkt a konstytucji z 1989 r.). Przepis ten utrzymany został w konstytucji z 2011 r.

<sup>15</sup> W przypadku, gdy przesłanki te zostaną spełnione, Prezydent Rosji nie jest zobowiązany do rozwiązania parlamentu. Może bowiem zamiast tego zdymisjonować rząd. Jest to przykład dyskrecjonalnych uprawnień głowy państwa.

<sup>16</sup> Zob. T. Remington, *The Russian Federal Assembly, 1994–2004*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1, s. 121–141 oraz G. Iłonszky, *From minimal to subordinate: a final verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, tamże, s. 38–58.

zwyczajnej sesji parlamentu<sup>17</sup>. Konstytucja Ukrainy z 1996 roku przewiduje również, że rozwiązaniu ulega Rada Najwyższa, która liczy mniej niż 2/3 ustawowego składu (450 posłów). Przepis ten wykorzystano w 2007 roku, kiedy to deputowani reprezentujący opozycyjne partie złożyli swoje mandaty, co umożliwiło prezydentowi podjęcie decyzji o przedterminowych wyborach<sup>18</sup>.

Oprócz powyższych, niejako standardowych rozwiązań, w niektórych konstytucjach, pochodzących z początku transformacji odnajdujemy rozwiązania nietypowe, przyznające prezydentom prawo do dyskrejonalnego rozwiązania parlamentu. Zgodnie z art. 28 ust. 9 konstytucji Albanii z 1991 roku prezydent mógł rozwiązać Zgromadzenie Ludowe, w wypadku, gdyby jego skład nie pozwalał na wykonywanie jego funkcji i uniemożliwiał rządzenie państwem<sup>19</sup>. Z przepisu tego skorzystano w 1992 i w 1997 roku. Z kolei w Polsce „Mała Konstytucja” z 1992 roku dopuszczała dyskrejonalne rozwiązanie parlamentu przez prezydenta, w razie, gdyby Sejm uchwalił wotum nieufności dla premiera, ale nie wybrał jednocześnie jego następcy. Z takiej możliwości skorzystał L. Wałęsa w roku 1993. Również i te regulacje wynikają z przeświadczenia, że wewnętrzne konflikty w parlamencie (niezdolność reprezentowanych w nim partii do współpracy) są okolicznością uzasadniającą odwołanie się do woli wyborców. Zapewniają jednocześnie wyraźną przewagę głowy państwa w stosunku do parlamentu i rządu.

Jak już wspomniano, prezydent może też rozwiązać parlament na wniosek rządu. Taką konstrukcję przewiduje konstytucja Serbii z 2006 roku. Zgodnie z art. 109, rząd może przedłożyć prezydentowi wniosek o rozwiązanie parlamentu, ale jego przyczyną nie może być ani udzielenie wotum nieufności, ani odmowa wotum zaufania<sup>20</sup>. Można zatem przyjąć, że uzasadnieniem takiego wniosku jest ocena sytuacji politycznej, która zdaniem rządu wymaga przedterminowych wyborów. Trzeba jednak podkreślić, że prezydent zachowuje prawo nieuwzględnienia inicjatywy gabinetu. Wniosek o przedter-

---

<sup>17</sup> W okresie obowiązywania znowelizowanej w 2004 r. konstytucji Ukrainy, prezydent mógł nadto rozwiązać parlament w przypadku, gdy w ciągu miesiąca nie wyłoniłby on większości parlamentarnej oraz jeśli w ciągu 60 dni od dymisji rządu nie powołałby nowego. Rozwiązania te przestały obowiązywać wraz z decyzją Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. uznającą nowelizację za nielegalną. Przywrócono je ponownie w lutym 2014 r. Odnośnie do prawnych możliwości rozwiązania parlamentu Ukrainy przed upływem kadencji w latach 2006–2010 zob. G. K u c a, *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkątnej władzy na Ukrainie*, [w:] J. Z a l e ś n y (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 126–129 oraz 132–133.

<sup>18</sup> W. B a l u k, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 187.

<sup>19</sup> Podobny przepis obowiązywał w znowelizowanej w 7.04.1989 r. konstytucji PRL. Nie znalazł on jednak zastosowania w praktyce.

<sup>20</sup> Zob. E. B u j w i d - K u r e k, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012, s. 228.

minowe rozwiązanie parlamentu został złożony w 2008 roku (w związku z konfliktem wynikającym z ogłoszenia przez Kosowo deklaracji niepodległości) oraz w roku 2014 (w związku z koniecznością wzmocnienia poparcia dla gabinetu prowadzącego negocjacje z Unią Europejską). W obu przypadkach wnioski te zostały uwzględnione. Prezydent może też (a niekiedy musi) rozwiązać parlament na wniosek rządu złożony w trakcie kadencji, ale jedynie w przypadku uchwalenia przez parlament wotum nieufności wobec gabinetu lub odmowy wotum zaufania, o które zwrócił się rząd. Obie te sytuacje są wyrazem konfliktu między większością parlamentarną a rządem. Możliwość taką przewidują konstytucje Estonii (§ 97 zd. 4), Litwy (art. 58 ust. 2 pkt 2) i – od 2000 roku – Chorwacji (art. 103 oraz art. 115 zd. 7 konstytucji). Jest to rozwiązanie, które wzmacnia pozycję rządu wobec parlamentu (ale już nie wobec prezydenta, spełniającego w tym przypadku funkcję arbitra). Równocześnie stawia ono parlament w trudnej sytuacji. Jeśli wyrażenie przez parlament wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania może prowadzić do przedterminowych wyborów, a większość parlamentarna nie jest tym zainteresowana, należy się spodziewać, że nie będzie on skłonny do podjęcia takiej decyzji. Wyjaśnia to, dlaczego w państwach tych nie ukształtowała się praktyka odwoływania rządów w taki sposób.

Niezależnie od tego, kto uczestniczy w postępowaniu mającym na celu skrócenie kadencji parlamentu, przedterminowe wybory mogą służyć różnym interesom i realizować różne cele. M. Brunclik, analizując doświadczenia europejskiego parlamentaryzmu zwraca uwagę na dwie najczęstsze sytuacje, w których dochodzi do ich zarządzenia<sup>21</sup>. W pierwszej z nich, w warunkach konfliktu między rządzącymi a opozycją, pełnią one funkcję „zaworu bezpieczeństwa”, zapobiegającego paraliżowi decyzyjnemu władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przedterminowe wybory parlamentarne są zarazem świadectwem konfliktu politycznego i narzędziem jego rozwiązania w ramach demokratycznych reguł gry. Dodajmy jednak od razu, że w systemie parlamentarnym ten sam cel może być osiągnięty za pomocą innych środków, takich jak powołanie rządu „technicznego”, renegecacja umowy koalicyjnej czy też rekonstrukcja koalicji gabinetowej<sup>22</sup>. Wybory przedterminowe mogą być też instrumentem podporządkowania legislatywy egzekutywie, zwłaszcza wówczas, gdy parlament może być rozwiązany przed upływem kadencji na każde

---

<sup>21</sup> M. Brunclik, *Problem of early elections...*, s. 219. Autor wyróżnia jeszcze sytuację, w której przedterminowe wybory są elementem procedury zmiany konstytucji (jak w Danii czy Hiszpanii). Spełniają one wówczas rolę czynnika dodatkowo legitymizującego taką zmianę. W żadnym z państw Europy Środkowej i Wschodniej rozwiązania takiego nie przyjęto.

<sup>22</sup> Por. R. A n d e w e g, *Coalition politics in the Netherlands: from accomodation to politicization*, „Acta Politica” 2008, vol. 43, no. 2–3, s. 261–262.

żądanie władzy wykonawczej, jak dzieje się to np. w V Republice we Francji (gdzie o rozwiązaniu parlamentu decyduje prezydent)<sup>23</sup>, czy w Wielkiej Brytanii, gdzie decyzję taką do niedawna podejmował premier, nierzadko kierując się wyborczymi interesami swojej partii<sup>24</sup>. Celem przedterminowych wyborów nie jest w takim przypadku rozwiązanie konfliktu między rządem a większością parlamentarną, tylko określenie optymalnego dla rządzących terminu kolejnej elekcji. Mamy jednak wówczas do czynienia z naruszeniem charakterystycznej dla klasycznego parlamentaryzmu równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej na korzyść egzekutywy. Konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej nie przewidują możliwości jednoosobowej, arbitralnej decyzji o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji. Do jej podjęcia potrzebne jest współdziałanie rządu i prezydenta lub – jak na Łotwie – prezydenta i elektoratu. W takiej sytuacji każdy z podmiotów uczestniczących w rozstrzygnięciu o przedterminowych wyborach może odegrać rolę gracza sprzeciwu (*veto player*).

Analiza procedur zmierzających do skrócenia kadencji parlamentu i przedterminowych wyborów (zob. tab. 1) prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, rozwiązanie parlamentu traktowane jest przede wszystkim jako „zawór bezpieczeństwa”, pozwalający na rozwiązanie zaistniałego konfliktu między parlamentem a rządem poprzez zmianę układu sił w parlamencie. Po drugie, uprawnienia władzy wykonawczej do inicjowania procedury rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji zostały w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej ograniczone. Wyjaśnieniem może być tu obawa przed dominacją egzekutywy i osłabieniem parlamentu, charakterystycznym dla okresu komunizmu. Cechą charakterystyczną większości konstytucji pokomunistycznych jest dążenie do szczególnej ochrony parlamentu, widoczne zwłaszcza w pierwszej fazie transformacji<sup>25</sup>, co przejawia się w limitowaniu możliwości skracania kadencji. Po trzecie, w przeciwieństwie do demokracji zachodnioeuropejskich, zawężono możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu z inicjatywy rządu, która w parlamentaryzmie jest przeciwwagą dla parlamentarnego uprawnienia do uchwalania wotum nieufności lub odmowy wotum zaufania. Świadczy o tym fakt, że tylko w pięciu państwach rząd może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu. Ta

---

<sup>23</sup> Zob. szerzej Ł. J a k u b i a k, *Przestanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, R. XVIII, nr 2, s. 57–70.

<sup>24</sup> Została ona zniesiona przez *Fixed-Term Parliament Act* w 2011 r. Zob. szerzej T. W i e c i e c h, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 79–94.

<sup>25</sup> Zob. A. Á g h, *The Experiences of the First Democratic Parliaments In East Central Europe*, „Communist and Post+Communist Studies” 1995, vol. 28, no. 2, s. 203+206.

słabość rządu – zarówno *vis-à-vis* parlamentu, jak i prezydenta – jest przedmiotem doktrynalnej krytyki dostrzegającej w niej źródło przedłużających się kryzysów politycznych<sup>26</sup>.

T a b e l a 1. Procedura skrócenia kadencji i zarządzenia przedterminowych wyborów

Przesłanka	Podmiot inicjujący	Podmiot rozstrzygający	Państwo
Nieemożność wyłonienia rządu		Prezydent (obligatoryjnie)	Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Mołdowa, Polska, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowenia, Węgry
Nieemożność uchwalenia budżetu		Prezydent (fakultatywnie)	Estonia, Polska, Węgry
Nieemożność wyboru prezydenta przez parlament		Prezydent (obligatoryjnie)	Mołdowa
Nieuchwalenie ustawy, z którą rząd powiązał wniosek o wotum zaufania		Prezydent (fakultatywnie)	Estonia, Czechy, Słowacja
Odrzucenie w referendum ustawy uchwalonej przez parlament	Parlament	Wyborcy (Estonia) Wyborcy i Prezydent (Słowacja)	Estonia, Słowacja
Wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania		Prezydent (fakultatywnie)	Rosja
Wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania	Rząd	Prezydent (fakultatywnie)	Albania, Chorwacja, Estonia, Litwa,
Ocena sytuacji politycznej	Rząd	Prezydent (fakultatywnie)	Serbia
Ocena sytuacji politycznej	Określona konstytucyjnie liczba posłów	Parlament (większość zwykła lub kwalifikowana)	Czechy (od 2009 r.), Macedonia, Polska
Ocena sytuacji politycznej	Prezydent	Wyborcy	Łotwa

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie tekstów konstytucji.

Jak przedstawia się praktyka przedterminowych wyborów w Europie Środkowej i Wschodniej? Przede wszystkim podkreślić należy, że nie są one organizowane we wszystkich państwach regionu. W pięciu z nich (Estonia,

<sup>26</sup> M. Brunclik, *Problem of early elections...*, s. 223–225.

Litwa, Rosja, Rumunia i Węgry) wszystkie elekcje odbyły się w konstytucyjnych terminach. Na ogólną liczbę 110 wyborów parlamentarnych w 17 państwach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie 1991–2014, nieco ponad 1/5 miała charakter przedterminowy (zob. tab. 1). Jeśli jednak pod uwagę weźmiemy tylko te państwa, w których do elekcji takich doszło, to ich udział w ogólnej puli będzie znacznie wyższy i wyniesie blisko jedną czwartą. Najczęściej organizowano je w Bułgarii, Macedonii i Słowacji (po 3 razy). Warto podkreślić, że w Macedonii, żaden parlament po 2008 roku nie dotrwał do końca kadencji. Dwukrotnie odbyły się wybory przedterminowe w Albanii, Czechach, Mołdowie, Polsce, Serbii i Słowenii, a jednokrotnie – w Chorwacji, na Łotwie, i na Ukrainie. Liczbę i odsetek elekcji przedterminowych przedstawiono w tab. 2.

T a b e l a 2. Przedterminowe elekcje parlamentarne zarządzone w latach 1991–2013

Państwo	Liczba elekcji parlamentarnych		Elekcje przedterminowe w %
	ogółem	przedterminowych	
Albania	8	2	25,0
Bułgaria	8	3	37,5
Chorwacja	6	1	16,6
Czechy	6	2	33,3
Estonia	6	0	0,0
Litwa	6	0	0,0
Łotwa	7	1	14,3
Macedonia	7	3	42,8
Mołdowa	7	2	28,6
Polska*	7	2	28,6
Rosja	6	0	0,0
Rumunia	6	0	0,0
Serbia**	4	2	50,0
Słowacja	7	3	42,8
Słowenia	7	1	14,3
Węgry	6	0	0,0
Ukraina	6	1	16,6
<b>Ogółem</b>	<b>110</b>	<b>23</b>	<b>20,9</b>

\* Pominięto wybory w 1991 r. będące efektem skrócenia kadencji Sejmu „kontraktowego”

\*\* Od momentu rozwiązania federacji Serbii i Czarnogóry. W zestawieniu uwzględniono przedterminowe wybory parlamentarne z marca 2014 r.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.



Z politologicznego punktu widzenia najistotniejsze znaczenie ma to, że przedterminowe wybory parlamentarne mogą być narzędziem ochrony interesów zarówno rządzących, jak i opozycji. Generalnie, decyzja o rozwiązaniu parlamentu przed upływem kadencji jest podejmowana w celu zmiany konfiguracji sił politycznych w parlamencie. Motywy takiego rozstrzygnięcia mogą być jednak różne. Po pierwsze, rządzący mogą dążyć do zwiększenia swojej przewagi (np. w celu uzyskania większości konstytucyjnej, umożliwiającej przeprowadzenie radykalnych reform politycznych). Po drugie, opozycja może mieć nadzieję na wcześniejsze przejęcie władzy. Po trzecie, wybory przedterminowe mogą służyć przezwyciężeniu impasu politycznego, polegającego na tym, że opozycja parlamentarna skutecznie blokuje inicjatywy rządu, uniemożliwiając prowadzenie zamierzonej przezeń polityki. Osiągnięcie tych celów jest jednak uzależnione od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Jeżeli istnieje możliwość samorozwiązania parlamentu, partie (koalicje) gabinetowe mogą ją wykorzystać celem ugruntowania swojej przewagi (jeśli wskazują na nią sondaże). Sytuację taką obrazują przedterminowe wybory w Chorwacji w 1995 roku, czy w Serbii w 2014. Jeśli rządzący tracą poparcie, to samorozwiązanie zwiększa szanse opozycji, ale towarzyszyć temu musi współdziałanie partii opozycyjnych, a w przypadku gdy wymagana jest większość kwalifikowana – kooperacji partii rządzących i opozycyjnych. W sytuacji, gdy parlament nie dysponuje taką kompetencją, szczególnej wagi nabiera to, czy podjęte zostaną działania umożliwiające prezydentowi podjęcie decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Mogą one być wynikiem woli większości parlamentarnej (np. poprzez uchwalenie wotum nieufności bądź nieuchwalenie ustawy, z którą rząd związał wniosek o wotum zaufania), bądź rządu (wystąpienie o wotum zaufania do parlamentu lub zwrócenie się z wnioskiem o jego rozwiązanie do prezydenta), bądź wyborców (poprzez odrzucenie ustawy w referendum). Parlament lub rząd mogą się jednak powstrzymać od takich działań, co wiąże prezydentowi ręce. Ten sam efekt wywołają zachowania elektoratu wyrażające poparcie dla ustawy w referendum. Z kolei, jeśli konstytucja przewiduje możliwość zarządzenia przez prezydenta powszechnego głosowania w sprawie przedterminowych wyborów (Łotwa), decydujące znaczenie ma to, czy prezydent utożsamia się z obozem rządzącym, czy z opozycją. Należy zatem zwrócić uwagę na to, kto jest inicjatorem procedury zmierzającej do przedterminowych wyborów. Jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 3, decyzja o skróceniu kadencji była najczęściej podejmowana z inicjatywy większości parlamentarnej (w państwach, które dopuszczają samorozwiązanie) lub prezydenta, działającego z mocy prawa.

T a b e l a 3. Podmiot inicjujący rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji

Państwo	Parlament	Prezydent		
		z mocy prawa	na wniosek rządu	z własnej inicjatywy
Albania				2
Bułgaria		3		
Chorwacja	1			
Czechy	2			
Łotwa				1
Macedonia	3			
Mołdowa		2		
Polska	1			1
Serbia			2	
Słowacja	3			
Słowenia		1		
Ukraina		1		
Razem	10	7	2	4

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Jeśli rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji nie jest obligatoryjne, to powstaje pytanie o okoliczności, które skłoniły uprawniony podmiot do podjęcia działań zmierzających ku takiemu rozwiązaniu. Decyzja o skróceniu kadencji urzędującego parlamentu jest najczęściej wynikiem braku możliwości współpracy legislatywy i egzekutywy. Jego przejawem są tarcia wewnątrz koalicji rządowej, prowadzące do jej rozpadu, skandale polityczne wywołane przez osoby reprezentujące obóz rządzący oraz – choć rzadziej – protesty społeczne (jak np. w Bułgarii w 1997 i 2013 r.). Decyzję o rozwiązaniu parlamentu poprzedza niekiedy wotum nieufności dla rządu (jak np. w Polsce w 1993 r. lub w Bułgarii w 1994 r., czy w Czechach w 2013 r.), odmowa wotum zaufania (Słowacja w 2012 r., Słowenia w 2011 r.) lub rezygnacja gabinetu (Czechy w 1997 i 2009 r., Bułgaria 2013 r.). Warto zwrócić uwagę na napięte relacje między parlamentem i rządem w Czechach, widoczne szczególnie po wyborach 2006 r. Drugi, koalicyjny rząd premiera Mirka Topolánka, utworzony z trudem w styczniu 2007 roku<sup>27</sup> przetrwał czterokrotną próbę uchwalenia wotum nieufności, ale piąta próba okazała się skuteczna, co niemal doprowadziło do przedterminowych wyborów<sup>28</sup>. To właśnie

<sup>27</sup> Por. szerzej L. L i n e k, *Czech Republic*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, no. 7–8, s. 929–937.

<sup>28</sup> M. S t e g m a i e r, K. V l a c h o v á, *The Parliamentary election...*, s. 238. Decyzję o samorozwiązaniu zablokowała ostatecznie główna partia opozycyjna, wycofując się ze wcześniejszego porozumienia.

niemożność rozwiązania kryzysu parlamentarnego doprowadziła do przyjęcia rozwiązania, dającego parlamentowi prawo do skrócenia kadencji mocą własnej decyzji. Nowe przepisy znalazły zastosowanie w wyborach 2013 r., zarządzonych po rezygnacji gabinetu Petra Nečasa, spowodowanej aferami korupcyjnymi i obyczajowymi. Napięcie między legislatywą a egzekutywą charakteryzuje także sytuację polityczną w Bułgarii w latach 2009–2013 (czterokrotna próba uchwalenia wotum nieufności dla rządu Bojka Borisowa) zakończona ostatecznie dymisją gabinetu i skróceniem kadencji parlamentu)<sup>29</sup>. Kryzys na tle relacji elit politycznych z mediami, kryzys ekonomiczny oraz napięcia na tle polityki zagranicznej skłoniły opozycję macedońską do wysunięcia żądania przedterminowych wyborów w 2011 roku<sup>30</sup>. Eskalacja konfliktów między prezydentem, rządem i parlamentem doprowadziła natomiast do przedterminowych wyborów na Ukrainie w roku 2007<sup>31</sup>.

Wybory przedterminowe wiążą się nie tylko z szansą takiej zmiany układu sił w parlamencie, która podniesie skuteczność rządu, ale także – przynajmniej dla partii opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej – z nadzieją na alternację władzy. Biorąc pod uwagę wysoki – w porównaniu do ustabilizowanych demokracji – poziom chwiejności wyborczej, nadzieje to wydają się być uzasadnione. Ustosunkowując się do tej kwestii należy jednak zwrócić uwagę na to, że alternacja władzy na arenie wyborczej, wyrażająca się w przesunięciu poparcia na rzecz partii opozycyjnych nie musi wcale prowadzić do alternacji na arenie gabinetowej. Zjawiskiem charakterystycznym dla rywalizacji politycznej w państwach pokomunistycznych jest tworzenie tzw. „koalicji przegranych”, tj. partii, które nie zwyciężyły w wyborach, ale zdołały odsunąć ich zwycięzcę od władzy. Tak sytuacja zdarzała się w Europie Środkowej i Wschodniej wielokrotnie, zarówno w wyborach regularnych, jak i przedterminowych. Rozróżnić należy zatem alternację całkowitą (zachodzącą na obu arenach) oraz częściową (zachodzącą na arenie wyborczej lub gabinetowej). Dane dotyczące alternacji władzy w wyborach przedterminowych, które odbyły się do końca 2013 roku zostały przedstawione w tab. 4.

Analiza wyników wyborów przedterminowych potwierdza hipotezę o alternacji władzy, jako spodziewanym ich rezultacie. Na ogólną liczbę 21 takich elekcji, odbytych do końca 2013 roku tylko 4 nie przyniosły alternacji władzy

---

<sup>29</sup> P. Kostadinova, M. Popova, *The 2013 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2014, vol. 34, no. 2, s. 365. Trzeba jednak podkreślić, że w odróżnieniu od gabinetu M. Topolanka rząd B. Borysowa był gabinetem od początku mniejszościowym.

<sup>30</sup> P. Żukiewicz, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 80–82.

<sup>31</sup> E. Heron, *The parliamentary election in Ukraine, September 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, no. 3, s. 551–552. Por. też W. Bałuk, *Koalicje gabinetowe...*, s. 185–189.

na żadnej z obu aren. Przedterminowa elekcja w Chorwacji w 1995 roku potwierdziła supremację dominującej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HZD), która uzyskała w niej 75 mandatów na ogólną liczbę 127. W przedterminowych wyborach w Macedonii, odbytych w 2008 i 2011 roku rządząca od 2006 roku Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej (VMRO-DPMNE) utrzymała pozycję najsilniejszego ugrupowania parlamentarnego (uzyskując w 2008 r. bezwzględną większość mandatów). W Mołdowie w 2010 roku, „koalicja przegranych” Związek na Rzecz Integracji Europejskiej (ApIA), grupująca trzy mniejsze partie prawicowe, zachowała uzyskaną rok wcześniej niewielką przewagę nad dominującą na arenie wyborczej od 2001 roku partią komunistyczną. Dodajmy do tego jednak nieujęte w tabeli wybory 2014 roku w Serbii, w których utworzona w 2008 roku Serbska Partia Progresywna (SNS) znacząco polepszyła wynik wyborczy, zwiększając przewagę nad pozostałymi ugrupowaniami parlamentarnymi. We wszystkich tych przypadkach przedterminowe wybory parlamentarne zakonserwowały ukształtowany wcześniej układ sił politycznych, co wyraziło się także w utrzymaniu lub nieznacznej zmianie koalicji rządowych.

T a b e l a 4. Alternacja władzy w wyborach przedterminowych 1992–2013

Państwo	NA	AGW	AG	AW	Ogółem
Albania		2			2
Bułgaria		2	1		3
Chorwacja	1				1
Czechy		2			2
Łotwa				1	1
Macedonia	2				2
Mołdowa	1		1		2
Polska		2			2
Serbia				1	1
Słowacja		1	2		3
Słowenia		1			1
Ukraina			1		1
Razem:	4	10	5	2	21

O b j a ś n i e n i a: NA – brak alternacji, AGW – alternacja na arenie wyborczej i rządowej, AW – alternacja tylko na arenie wyborczej, AG – alternacja tylko na arenie gabinetowej.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Całkowitą alternację władzy przyniosły przedterminowe wybory w Albanii w 1992 i 1997 roku, w Bułgarii (1994 i 1997), Czechach (1998 i 2013), Polsce (1993 i 2007), Słowacji (2006) oraz Słowenii (2011). W większości przy-

padków władzę przejmowały partie, które zwyciężyły w wyborach i tworzyły wspólnie z mniejszymi ugrupowaniami koalicje gabinetowe, natomiast partie rządzące doznawały na ogół dotkliwych porażek (wyjątek stanowią tu elekcje w Polsce). Tylko w dwóch przypadkach najsilniejsze wyborczo ugrupowanie nie weszło w skład rządu. W Słowenii, zwycięzca wyborów (Pozytywna Słowenia – Lista Zorana Jankovića) nie zdołał stworzyć gabinetu, a w jego miejsce pojawiła się „koalicja przegranych” skupiona wokół najsilniejszej partii opozycyjnej. Wybory te, określane jako zaskakujące, nie tylko pod względem terminu, ale także dlatego, że wygrała w nich partia świeżo utworzona, która na dodatek nie weszła w skład rządu<sup>32</sup>, doprowadziły wprawdzie do alternacji władzy, ale nie do utworzenia stabilnego gabinetu. Upadł on w rok po zaprzysiężeniu, na skutek wotum nieufności.

Przypadek słoweński kieruje uwagę na sytuacje, w których alternacji władzy na arenie parlamentarnej nie towarzyszy zmiana politycznego oblicza rządu lub odwrotnie: gdy zmiana rządu nie wynika z przesunięcia poparcia wyborczego. W dwóch przypadkach alternacja władzy na arenie wyborczej nie przyniosła zmiany rządu. W Serbii w 2008 roku efektem przedterminowych wyborów stała się, z jednej strony porażka wyborcza najsilniejszej dotąd Serbskiej Partii Radykalnej (która jednak już wcześniej miała status partii izolowanej i nie wchodziła w skład gabinetu), z drugiej natomiast – rekonstrukcja koalicji rządowej. Najważniejszą konsekwencją wyborów stała się natomiast zmiana na stanowisku premiera, którym został reprezentant innej partii, wchodzącej jednak w skład dotychczasowej koalicji. W wyborach na Łotwie w 2013 r., zwyciężyła Socjaldemokratyczna Partia „Zgoda”, postulująca m.in. ochronę interesów mniejszości rosyjskiej. Koalicję gabinetową utworzyły jednak partie prawicowe – w tej samej konfiguracji i z tym samym premierem, co przed wyborami. Licniejsza jest natomiast grupa przypadków, w których wybory przedterminowe przynoszą potwierdzenie poparcia dla dotąd rządzących partii, ale następuje całkowita lub częściowa zmiana koalicji rządzącej. Sytuację tę obrazują wybory w Bułgarii w 2013 roku, Mołdowie (2009), Słowacji (1994 i 2012) oraz na Ukrainie (2007).

Istotnym problemem, który mają rozwiązać przedterminowe wybory parlamentarne jest utworzenie zdolnego do działania rządu. W wymiarze ilościowym wiąże się to bądź z uzyskaniem przez jedną partię bezwzględnej większości mandatów, bądź z utworzeniem większościowej koalicji. Ten ostatni wariant wykorzystywany jest najczęściej. Spośród 21 gabinetów powołanych po przedterminowych wyborach do końca 2013 roku aż 17 miało taki charakter. Jednopartyjny gabinet większościowy został utworzony tylko w dwóch

---

<sup>32</sup> T. Haughton, A. Krašovec, *The 2011 parliamentary elections in Slovenia*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, no. 1, s. 201.

przypadkach – w Chorwacji (1995)<sup>33</sup> oraz Słowacji (2012). Było to jednak także możliwe w Albanii (1992 i 1997) oraz w Macedonii w 2008 roku. Jednopartyjny gabinet mniejszościowy utworzony został w Czechach, po wyborach z 1998 roku, na skutek podpisania tzw. umowy opozycyjnej między dwiema największymi partiami. Jediną koalicją mniejszościową zawartą po przedterminowych wyborach był rząd Plamena Oleszarskiego sformowany w Bułgarii w 2013 roku. Interesująco przedstawia się natomiast kwestia trwałości gabinetów, stanowiących rezultat przedterminowych wyborów. Spośród 17 rządów, które zakończyły swoją działalność do końca 2013 roku, blisko połowa przetrwała pełną kadencję w tej samej konstelacji partyjnej i pod kierownictwem tego samego premiera. Dotyczy to gabinetów powołanych w Albanii (1992), Bułgarii (1997), Chorwacji (1995), Czechach (1998), Polsce (2007), Serbii (2008) oraz Słowacji (1994 i 2006). Dodatkowo, trzeba wskazać na fakt, że kolejne dwie koalicje gabinetowe wyłonione w wyniku przedterminowych wyborów (w Albanii w 1997 i w Polsce w 1993 r.) nie uległy rozpadowi, choć w trakcie kadencji zmieniła się osoba premiera. Dane te świadczą o tym, że w większość wyborów przedterminowych organizowanych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zdolna jest do spełnienia funkcji „zaworu bezpieczeństwa” i zażegnania kryzysu parlamentarnego lub gabinetowego.

Nie oznacza to jednak, jak trafnie zauważa Jacek Wojnicki, potraktowania tego rozwiązania jako cudownej recepty na rozwiązanie głębszego kryzysu politycznego<sup>34</sup>. Autor posługuje się przykładem wydarzeń w Bułgarii, Słowacji, czy Czech z pierwszej połowy lat dziewięć-dziesiątych ubiegłego stulecia, zwracając uwagę przede wszystkim na destrukcyjną rolę konfrontacyjnego stylu polityki, uprawianej przez elity polityczne państw pokomunistycznych, zwłaszcza w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Listę tych przykładów można łatwo uzupełnić poprzez odwołanie się do wydarzeń późniejszych. Przedterminowe wybory na Ukrainie, które miały zakończyć chaos spowodowany konfliktem między prezydentem i większością parlamentarną oraz rozdźwiękami w „pomarańczowej” koalicji nie doprowadziły do tego rezultatu. Animozje między liderami „pomarańczowej” rewolucji stały się główną przyczyną zwycięstwa Wiktora Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2010 roku, co otworzyło drogę ku restauracji rządów

---

<sup>33</sup> Trzeba tu jednak podkreślić, że w Chorwacji – do 2000 r. powoływano wyłącznie gabinety jednopartyjne. Zob. M. K a s a p o v i ć, *Coalition Governments in Croatia: first experience 2000–2003*, „Politička Misao. Croatian Political Science Review” 2003, vol. 40, no. 5, s. 264.

<sup>34</sup> J. W o j n i c k i, *Rozwiązywanie sporów...*, s. 298–299.

autorytarnych<sup>35</sup>, zakończonych odsunięciem prezydenta od władzy w lutym 2014 roku nasilenie konfliktów między społeczeństwem a elitami władzy po przedterminowych wyborach obserwujemy też w innych państwach. Niemal nazajutrz po przedterminowych wyborach w Bułgarii w 2013 roku, które dały władzę opozycji, na ulice Sofii wyszły dziesiątki tysięcy ludzi, domagających się dymisji nowego rządu, prowokującego kontrowersyjnymi nominacjami na stanowiska publiczne. Nieliczenie się ze społecznymi odczuciami i powierzenie niepopularnym oligarchom intratnych posad Venelin Ganew nazywa „postakcesyjnym chuligaństwem politycznym”, dostrzegając tendencję do rozluźnienia demokratycznych standardów po wejściu do Unii Europejskiej<sup>36</sup>. Nastrojów społecznych nie usmierzyła też polityka rządu Słowenii wyłonionego po przedterminowych wyborach 2011 roku. W efekcie fali protestów społecznych został on zdymisjonowany przez parlament w 2013 roku. Wspólną cechą trzech wymienionych przypadków jest to, że rządy nie zostały utworzone przez zwycięzców wyborów, a przez partie, które *de facto* je przegrały. Wynika z tego, że rozdźwięk między preferencjami wyborców wyrażonymi w przedterminowych wyborach a ich ostatecznym rezultatem, jakim jest powołanie nowego rządu, może skutecznie niwelować efekt „zaworu bezpieczeństwa”.

Najistotniejszym wnioskiem, jaki płynie z niniejszych rozważań jest to, że parlamentaryzm pokomunistyczny ma – z nielicznymi wyjątkami – charakter asymetryczny. Wyraża się on w przyznaniu wszystkim parlamentom prawa do dymisjonowania rządów, przy równoczesnym wyposażeniu niektórych tylko rządów w prawo żądania rozwiązania parlamentu. Oznacza to nie tylko szczególną ochronę parlamentu, wyrastającą z dążenia do zerwania z jego charakterystyczną dla czasów komunizmu fasadowością, ale także nadmierne osłabienie rządu. Biorąc pod uwagę konfrontacyjny styl uprawiania polityki oraz brak ustabilizowanych wzorców kooperacji między partiami, może to prowadzić do obniżenia poziomu stabilności politycznej, czemu przedterminowe wybory parlamentarne, przynajmniej w założeniu, powinny przeciwdziałać.

## BIBLIOGRAFIA

Á g h A., *The Experiences of the First Democratic Parliaments in East Central Europe*, „Communist and Post+Communist Studies 1995, vol. 28, no. 2.

---

<sup>35</sup> Zob. O. H a r a n, *From Viktor to Viktor: from democracy to authoritarianism*, „Demokratizatsiya” 2011, vol. 19, nr 2, ss. 93–110.

<sup>36</sup> V. G a n e v, *Bulgaria's year of civic anger*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, no. 1, s. 38.

- Andeweg R., *Coalition politics in the Netherlands: from accomodation to politicization*, „Acta Politica” 2008, vol. 43, no. 2–3.
- Antoszewski A., *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymańek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013.
- Bakke E., Sitter N., *Patterns of Stability: party competition and strategy in Central Europe since 1989*, „Party Politics”, 2005, vol. 11, no. 2.
- Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012.
- Baylis T., *Embattled executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” 2007, vol. 40, no. 1.
- Brunclik M., *Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic*, „Communist and Post-Communist Studies” 2013, vol. 46, no. 2.
- Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012.
- Cantir C., *The parliamentary elections in the Republic of Moldova, November 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 4.
- Ganev V., *Bulgaria's year of civic anger*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, no. 1.
- Haran O., *From Viktor to Viktor: from democracy to authoritarianism*, „Demokratizatsiya” 2011, vol. 19, no. 2.
- Haughton T., Krašovec A., *The 2011 parliamentary elections in Slovenia*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32, no. 1.
- Herron E., *The parliamentary election in Ukraine, September 2007*, „Electoral Studies” 2008, vol. 27, no. 3.
- Huntington S., *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995.
- Hlonszky G., *From minimal to subordinate: a final verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Jakubiak Ł., *Przestanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, R. XVIII, nr 2.
- Kasapović M., *1995 Parliamentary election in Croatia*, „Electoral Studies” 1996, vol. 15, no. 2.
- Kasapović M., *Coalition Governments in Croatia: first experience 2000–2003*, „Politička Misao. Croatian Political Science Review” 2003, vol. 40, no. 5.
- Kostadinova P., Popova M., *The 2013 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2014, vol. 34, no. 2.
- Kuca G., *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójce władzy na Ukrainie*, [w:] J. Zalesny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- Lane J., Ersson S., *Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East?*, „Democratization” 2007, vol. 14, no. 1.
- Lewis P., *Party systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation*, „Democratization” 2006, vol. 13, no. 4.
- Linek L., *Czech Republic*, „European Journal of Political Research” 2007, vol. 46, no. 7–8.
- Müller-Rommel F., Fettelschoss K., Harfst P., *Party Government in Central Eastern European Democracies: A Data Collection (1990-2003)*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43, no. 67.
- Olson D., Norton P., *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: divergent paths from transition*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Olson D., *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18, no. 4.



- Remington T., *The Russian Federal Assembly, 1994–2004*, „Journal of Legislative Studies” 2007, vol. 13, no. 1.
- Senyuyva O., *Parliamentary elections in Moldova, April and July 2009*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29, no. 1.
- Stegmeier M., Vlachová K., *The Parliamentary election in the Czech Republic, May 2010*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 1.
- Szymanek J., *Zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta – arbitra*, [w:] T. Młodawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.
- Tavits M., *On the linkage between electoral volatility and party systems instability in Central and Eastern Europe*, „European Journal of Political Research” 2008, vol. 47, no. 5.
- Wieciech T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Wojnicki J., *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, Warszawa 2013.
- Żukiewicz P., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

## Streszczenie

Przedterminowe wybory parlamentarne należą do rozwiązań charakterystycznych dla parlamentaryzmu, który stał się dominującą formą rządów w Europie Środkowej i Wschodniej. Są one traktowane jako swoisty „zawór bezpieczeństwa” prowadzący do rozwiązania konfliktu między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Rozwiązania instytucjonalne dotyczące możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji różnią się między sobą, podobnie jak praktyka polityczna. W artykule podjęto próbę porównania modelu normatywnego oraz przyczyn i konsekwencji przedterminowych wyborów w 17 państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Analiza konstytucji prowadzi do wniosku, że parlamentaryzm pokomunistyczny ma asymetryczny charakter. W konflikcie między legislatywą i egzekutywą, ta ostatnia ma słabszą pozycję i mniejsze możliwości rozwiązania go na swoją korzyść. Na podstawie analizy 22 przedterminowych elekcji odbytych w latach 1991–2013 można stwierdzić, że ich podstawową przyczyną są tarcia między partiami tworzącymi koalicję gabinetową oraz naciski ze strony opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Najczęstszą konsekwencją jest natomiast alternacja władzy, która prowadzi do utworzenia większościowego gabinetu. Nie zawsze jednak wiąże się to z podniesieniem poziomu stabilności politycznej, co oznacza, że przedterminowe wybory nie w każdym przypadku wywiązują się z funkcji „zaworu bezpieczeństwa”.

**Słowa kluczowe:** Europa Środkowa i Wschodnia, przedterminowe wybory, parlament, model normatywny.

## **EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE. NORMATIVE MODEL, REASONS AND CONSEQUENCES**

### **Summary**

Early elections have been characteristic of parliamentarism what is dominant political regime in East-Central Europe (except of Russia and Ukraine). They are considered as peculiar “safety valve” leading to the mitigation of the conflict between legislative and executive. The institutional devices concerning dissolution of the parliament and early elections, and political performance, vary across the region. In this article institutional solutions, as well as reasons and consequences of early elections in seventeen countries of ECE are compared. The analysis of constitutional provisions gives the opportunity to claim that post-communist parliamentarism is characterized by the asymmetry. In the most of countries the government’s position is weaker than that of the parliament. On the basis of the comparison of 22 early elections to be held in the period 1991–2013 one has to claim that the main reasons of them are either the tensions between governing parties or the pressures from the parliamentary and extra-parliamentary opposition. The main consequence is the alternation of power, although unnecessarily on all arenas of political competition, what usually leads to forming the majoritarian cabinet. It does not mean that the level of political stability will always increase. Therefore, the function of “safety valve” is sometimes not performed.

**Key words:** East-Central Europe, early election, parliament, normative model.

**Carlos Flores Juberías\***

## **SYSTEMY WYBORCZE I MNIEJSZOŚCI NARODOWE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ. OD PRZEJŚCIA DO KONSOLIDACJI DEMOKRACJI**

### **WSTĘP**

#### **PROBLEM REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCI ETNICZNYCH PODCZAS PRZEJŚCIA DO DEMOKRACJI**

Praktycznie we wszystkich nowych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej treść ustaw wyborczych była uwarunkowana pilną potrzebą osiągnięcia celu, jakim było stworzenie równej, sprawiedliwej i niedyskryminującej reprezentacji dla wszystkich obywateli oraz tym, że wszystkie społeczeństwa tych państw były wielonarodowe. Ta okoliczność poddała pod dyskusję kwestię, czy będzie możliwe pogodzenie odwołania się do zasad równości i niedyskryminacji, z równoczesnym odrodzeniem się świadomości narodowej, odczuwalnym, po upadku komunizmu, przez mniejszości etniczne zamieszkałe na tych terytoriach. Podczas gdy zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji obywateli z przyczyn narodowych jest cechą szczególną demokratycznego państwa prawa, poszanowanie pluralizmu narodowego i jego promowanie wydaje się być cechą równie istotną – a nawet więcej – kluczowym instrumentem stabilności politycznej i spójności społecznej w krajach, w których ten pluralizm występuje.

Na początku minionego dziesięciolecia, w trakcie rozważań na temat problemów, jakie stwarza uczestnictwo w życiu politycznym mniejszości narodowych w nowych demokracjach Europy pokomunistycznej<sup>1</sup>, propono-

---

\* Dr, prof. prawa konstytucyjnego Uniwersytetu w Walencji, Hiszpania, carlos.flores@uv.es.

<sup>1</sup> J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.

walęm klasyfikację różnych sposobów, w jakie ustawodawstwo wyborcze tych krajów podejmowało kwestię reprezentacji parlamentarnej mniejszości, próbując w niektórych przypadkach pogodzić podobne – a, być może, rzeczywiście – sprzeczne cele, o których pisaliśmy, przychylając się do innych, aby wzmocnić jeden z nich, nawet za cenę wykluczenia innego, bądź po prostu próbując ignorować tę kwestię na tyle, na ile dałaby się pominąć. W artykule<sup>2</sup> publikowanym nie tylko w języku angielskim, ale również w języku hiszpańskim i węgierskim<sup>3</sup>, i który był wielokrotnie przywoływany w wielu pracach<sup>4</sup>, twierdziłem, że traktowanie mniejszości narodowych w prawie wyborczym w Europie postkomunistycznej oscylowało między skrajną wrogością, znajdującą wyraz w ustawach zabraniających tworzenia partii na fundamencie narodowym, a pojawieniem się zjawiska różnorodności etnicznej tak pełnego, że można by przekształcić identyfikację etniczną w podstawę reprezentacji politycznej, przechodząc przez serię strategii pośrednich, wśród których nich można by wyróżnić tę, która:

- utrudniała reprezentację,
- obojętna wobec niej,
- ułatwiała reprezentację za pomocą przywilejów przewidzianych w prawie wyborczym na korzyść partii o charakterze narodowym,

<sup>2</sup> C. Flores Juberías, *Post-Communist electoral systems and national minorities: a dilemma in five paradigms*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National...*, s. 31–64.

<sup>3</sup> C. Flores Juberías, *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, „Politikatudományi Szemle” 1998, no. 2, s. 61–92; tenże, *Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este*, „Cuadernos Constitucionales” 1999, no. 26/27, s. 65–96.

<sup>4</sup> Zob. m.in. A. Mungiu, I. Krastev, *Nationalism After Communism: Lessons Learned*, Budapeszt, 2004; J. Snyder, *Lagestión de la etnopolítica en Europa Oriental: unavaloración de los enfoques institucionales*, [w:] R. Ferrero (ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelona 2004, s. 49–76; M. Spirova, *Electoral Rules and the Political Representation of Ethnic Minorities: Evidence from Bulgaria and Romania*, Center for Policy Studies, Central European University / Open Society Institute, Budapest 2004; D. Tsoneva, *The Puzzle of the Bulgarian-Turkish Interethnic Cooperation in Post-Communist Bulgaria*, Central European University, Budapest 2005 (niepubl. praca magisterska); D. Bochsler, *Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies*, „European Yearbook of Minority Issues” 2007, no. 8–7, s. 153–180; F. Bieber, *Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe*, [w:] B. Reilly, P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo–New York–Paris 2008, s. 95–125; M. Spirova, B. Stefanova, *The European dimension of the political representation of minorities*, prezentacja w EUSA (konferencja odbyła się 24–26.04.2009 r.), Los Angeles, CA; J. Bernauer, D. Bochsler, *Electoral entry and success of ethnic minority parties in Central and Eastern Europe: a hierarchical selection model*, „Electoral Studies” 2011, no. 30/4, s. 738–755; M. Spirova, *European integration and minority politics: ethnic parties at the EP elections*, „East European Politics” 2012, no. 28/1.

- zapewniała prawne gwarancje dla jej urzeczywistnienia.

Bardziej szczegółowo, w tamtym czasie głosiłem, że różne traktowanie kwestii pluralizmu narodowego, które można było odnaleźć w tym szerokim zestawie ustaw wyborczych, mogło być sklasyfikowane w pięć grup, w zależności od realizowanych celów i strategii, wprowadzonych do prawa wyborczego w celu osiągnięcia własnej korzyści. W związku z tym przechodząc, z jednej strony – od radykalnego zahamowania pluralizmu narodowego, co najmniej na płaszczyźnie jej reprezentacji parlamentarnej, aż do przeciwległej strony – wyniesienie pluralizmu narodowego do rangi podstawowej zasady konstytucyjnej i rozważenie etniczności jako kluczowego elementu uczestnictwa w życiu politycznym, strategie te były następujące.

## SPRZECIWIENIE SIĘ REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIJSZOŚCI ETNICZNYCH

W słowach Floriana Biebera<sup>5</sup> „choć żaden z krajów Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej od chwili wprowadzenia systemów wielopartyjnych w 1990 r. nie uniemożliwił w pełni reprezentacji mniejszościom w swoich parlamentach, dążenia do zmniejszenia reprezentacji mniejszości w systemie politycznym było dla licznych rządów w Europie pokomunistycznej celem ukrytym, a czasami jawnym”. Tak było w przypadku Albanii, jak również Bułgarii, jedynych krajów w regionie, które przeciwstawiły się obecności mniejszości narodowych w swoich legislaturach; ale jest to również przypadek Rosji i innych republik postsowieckich, które, niebezpiecznie uwikłały się w niekończący się proces rozpadu, a w rezultacie pojawienia się nowych partii o charakterze narodo-nacjonalistycznym, nie sięgnęły jednak po środek ostateczny i nie zakazały ich istnienia, ale wprowadziły w swoim prawie wyborczym reguły czyniące trudniejszym, bądź po prostu niemożliwym, osiągnięcie w praktyce przez te partie reprezentacji parlamentarnej<sup>6</sup>.

W Albanii ustawa 7556 z dnia 4 lutego 1992 roku o wyborach do Zgromadzenia Narodowego – wielokrotnie nowelizowana w latach późniejszych, i w końcu uchylona ustawą 8609 z dnia 8 maja 2000 roku<sup>7</sup> potwierdziła, że

---

<sup>5</sup> F. Bieber, *Regulating minority parties...*, s. 106.

<sup>6</sup> Teksty prawne cytowane w tym miejscu i na kolejnych stronach były zebrane przez: S.B. Nix (ed.), *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, Kiev 1995. Szeroki wybór tych ustaw, zaktualizowany w 2002; zob. [www.essex.ac.uk/elections](http://www.essex.ac.uk/elections) (odczyt 01.09. 2012).

<sup>7</sup> Na temat albańskiej ustawy wyborczej z 1992, zob. K. Loloci, *Electoral Law in Eastern Europe: Albania*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2, s. 42–50; F. Gjila-

obywatele mieli prawo kandydować w wyborach deputowanych bądź jako przedstawiciele jednej partii czy koalicji, bądź jako niezależni; jedyne postanowienie, które musiało być zrealizowane zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych z 1991 roku, która jednocześnie wyłączała z rejestracji partie o charakterze religijnym, etnicznym i regionalnym.

W ten sam sposób uniemożliwiono występowanie reprezentacji mniejszości narodowych w parlamencie w Bułgarii, co uczyniono w postanowieniach zawartych w Konstytucji z dnia 12 lipca 1991 roku i późniejszej ustawy wyborczej z dnia 22 sierpnia 1991 roku; podczas gdy pierwsza regulacja stanowiła wart. 11 ust. 4, że nie będzie partii politycznych o charakterze narodowym, rasowym czy religijnym, ani partii, które chcą gwałtownego zawłaszczenia praw państwa, ta późniejsza przyznawała możliwość zgłaszania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej jedynie tym partiom politycznym, które zostały zarejestrowane oczywiście przy uwzględnieniu wspomnianego wymogu konstytucyjnego<sup>8</sup>.

W obu przypadkach konsekwencje tych ograniczeń prawnych były w zasadzie takie, że organizacje powołane dla ochrony interesów mniejszości narodowych reprezentujące wspólnotę grecką w Albanii (8% ogółu ludności według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1992 r.) i turecką w Bułgarii (8,5% ogółu ludności według spisu przeprowadzonego w 1992 r.)<sup>9</sup> były zmuszone udawać inne partie polityczne – w przypadku mniejszości greckiej była to Unia na rzecz Praw Człowieka, a w przypadku mniejszości tureckiej Ruch na rzecz Praw i Wolności<sup>10</sup>, aby w ten sposób uzyskać rejestrację i uzasadnić w przekonujący sposób swoje zaangażowanie w interesie ogólnym kraju, jak i wykazać, bez cienia wątpliwości, swoje otwarcie na działaczy o różnym pochodzeniu narodowym, aby w ten sposób ochronić się przed kolejnymi zagrożeniami delegalizacji, którym musiały stawić czoła.

Strategie przyjęte w krajach, które zdecydowały się zmniejszyć, bądź *de facto* wyłączyć, reprezentację mniejszości narodowych w swoich parlamen-

---

ni, *La legislazione elettorale in Albania*, F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995, s. 229–245.

<sup>8</sup> Zob. R. Kolarova, D. Dimitrov, *Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2, s. 50–55; S. Botusciarova, *La legislazione elettorale in Bulgaria*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 267–281.

<sup>9</sup> Dane odnoszące się do wielkości demograficznej różnych mniejszości narodowych w regionie pochodzą z *The CIA World Factbook* z odpowiedniego roku (dostępne na stronie [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html)). Proszę zauważyć, iż dane pochodzące z innych źródeł nie zawsze są zbieżne.

<sup>10</sup> Zob. I. Ilchev, *Emigrational the Politics of Identity: The Turkish Minority in Bulgaria*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 237–268; I.J. Pettifer, *The Greek Minority in Albania: Ethnic Politics in a Pre-National State*, tamże, s. 67–188.

tach było wiele. Jak twierdził F. Bieber<sup>11</sup>, oprócz tego, że zabroniono wyraźnie tworzenia partii o charakterze narodowym, było także kilka innych mniej widocznych obostrzeń, jednak podobnych w skutkach, które zostały wykorzystane w tym samym celu. Wśród nich:

- a) wyłączenie mniejszości ze wszystkich sposobów uczestnictwa w życiu politycznym, bądź zmniejszenie go do minimum, poprzez wprowadzenie ograniczających ustaw o obywatelstwie, które nie uwzględniały mniejszości w spisie ludności bądź zmniejszały w nim ich obecność;
- b) wprowadzenie reguł odnośnie do tworzenia partii i/bądź zgłaszania kandydatów, które okazywały się być trudne do zrealizowania przez mniejszości narodowe;
- c) zastosowanie *gerrymanderingu* przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych, w celu rozproszenia w nich mniejszości narodowych, przenosząc członków tych mniejszości do okręgów mieszanych, bądź brak dostatecznej liczby okręgów, w których mniejszości stanowiłyby większość;
- d) zastosowanie progów wyborczych trudnych do osiągnięcia przez partie niektórych bądź wszystkich mniejszości narodowych w kraju.

Pierwsza strategia była stosowana przez znaczną część dekady lat dziewięćdziesiątych w Estonii i na Łotwie, kiedy przyjęte w tych, od niedawna niepodległych, państwach ustawy o obywatelstwie ograniczyły prawo do posiadania obywatelstwa jedynie dla osób, które żyły, bądź których przodkowie żyli, w jednym i drugim państwie przed jego zajęciem przez ZSRR. Skutkiem tej strategii, było pozbawienie prawa wyborczego od 30 do ponad 40% ludności – w większości pochodzenia rosyjskiego – która osiedliła się w obu krajach w czasach radzieckich<sup>12</sup>.

Druga strategia była wykorzystywana w takich krajach jak Rosja, Ukraina i Mołdawia, których ustawy wymagały zebrania określonej liczby podpisów osób pochodzących z ustalonej liczby obwodów, aby partia mogła być zarejestrowana, bądź aby jej ogólnokrajowe bądź regionalne listy kandydatów mogły zostać zarejestrowane, zapobiegając w ten sposób, możliwości zorganizowania się mniejszościom skupionym na określonym terytorium i/bądź uzyskania przez nie reprezentacji na poziomie krajowym. *Gerrymandering* i *malapportionment*, kierując się w obu przypadkach dążeniem do zmniejszenia reprezentacji ludności albańskiej (22% według spisu powszechnego

---

<sup>11</sup> F. Bieber, *Regulating minority parties...*, s. 107 i n.

<sup>12</sup> Zob. N.J. Melvin, *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, London 1995 i, dokładniej, *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 129–166.

z 1998 roku) były cechami stałymi – chociaż w żaden sposób nie wyłącznymi – w macedońskich systemach wyborczych, podczas dekady lat dziewięćdziesiątych, za każdym razem kiedy był stosowany system większościowy dwóch tur w wyborach w 1990i 1994 roku, jak i mieszany, zastosowany w wyborach w 1998 roku (na którego podstawie 35 miejsc w Parlamencie pochodziło z listy krajowej, zgodnie z system proporcjonalnym, podczas gdy pozostałe 85 było obsadzanych w okręgach jednomandatowych według systemu większościowego dwóch tur), który utrzymał wyraźnie specjalnie dobrany układ okręgów wyborczych, w których te, które obejmowały terytoria, gdzie Macedończycy pochodzenia albańskiego byli większością, liczyły średnio 25% wyborców więcej niż okręgi wyborcze znajdujące się w części słowiańskiej kraju<sup>13</sup>. W przypadku Rosji, podczas obowiązywania ustawy z 1995 roku (wprowadzającej system wyborczy mieszany, według którego 225 miejsc w Parlamencie było obsadzanych z listy krajowej według systemu proporcjonalnego, a pozostałe 225 mandatów było obsadzanych w okręgach jednomandatowych według systemu większościowego z jedną turą wyborów)<sup>14</sup>, od partii politycznych uczestniczących w wyborach nie tylko wymagano dla formalnego zgłoszenia listy krajowej wyrażonego podpisami poparcia co najmniej 200 000 wyborców, ale również aby podpisy te były zbierane w taki sposób, że nie więcej niż 7% spośród nich pochodziło od tego samego *podmiotu*(termin ogólny, którym określa się każdą z 89 jednostek terytorialnych kraju) Federacji Rosyjskiej. Dodatkowo, system wyborczy wymagał co najmniej 5% głosów na poziomie federalnym, aby móc ubiegać się o przydział miejsc z listy krajowej, a zatem wielkość nie do osiągnięcia dla żadnej z licznych mniejszości narodowych w Rosji (Tatarzy – 3,8%, Ukraińcy – 3,0%, Czuwasze – 1,2% i Baszkirzy – 0,9% ludności według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1995 r.).

## IGNOROWANIE KWESTII REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Stanowisko to było zaaprobowane przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które przyjęły w swoich ustawach wyborczych nieczynienie wyjątków

<sup>13</sup> C. Flores Juberías, *Macedonia: entre la crisis y la consolidación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2000/2001, no. 51–52, s. 61–94.

<sup>14</sup> Na temat rosyjskiej ustawy wyborczej z 21.06.1995 r., zobacz C. Flores Juberías, *Vybory '95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma Estatal de la Federación Rusa*, „Cuadernos Constitucionales” 1995, no.13, s. 157–196.



od podstawowej zasady konstytucyjnej równości i braku dyskryminacji. Przyczyny takiej decyzji były dwojakie. Z jednej strony brak na ich terytorium mniejszości narodowych, których obecność mogłaby uzasadnić jakiś wyjątek od tej reguły. Z drugiej strony – wręcz przeciwnie – występowanie mniejszości istotnych pod względem demograficznym i silnych tendencji nacjonalistycznych, a więc w związku z tym wołały zmniejszyć w swoich procesach wyborczych znaczenie opcji o podłożu narodowym, w celu zmniejszenia tym samym możliwości, zdobycia przez te mniejszości znaczącej reprezentacji parlamentarnej.

W pierwszym przypadku, bardzo jednorodna Republika Czeska (w której Czesi stanowią obecnie według spisu 90,4% ludności) była prawdopodobnie najlepszym możliwym przykładem, jako że ani jej Konstytucja, ani ustawa wyborcza nie zawierały żadnego postanowienia poświęconego zagwarantowaniu bądź ochronie, ale także utrudniającego bądź uniemożliwiającego reprezentację swoim mniejszościom w życiu politycznym<sup>15</sup>. Także Węgry, kolejny z krajów w regionie bardzo jednorodny etnicznie (w którym Węgrzy stanowią według spisu ludności obecnie 92,3% ludności) zaliczony jest do tych krajów, które wybrały ignorowanie kwestii reprezentacji mniejszości narodowych w odniesieniu do wyboru członków Zgromadzenia Narodowego, chociaż wprowadziły w zamian mechanizmy mające na celu ułatwienie reprezentacji tych mniejszości na poziomie lokalnym, i stworzyły skuteczny system organów doradczych w celu udzielenia pomocy w organizowaniu się tych mniejszości i umożliwienia im dochodzenia swoich praw<sup>16</sup>.

Słowacja mogłaby służyć jako dobry przykład drugiego przypadku, gdyż od chwili bezwzględnego przestrzegania zasady niedyskryminacji z przyczyn narodowych i odmowy przyznania jakiegokolwiek szczególnego traktowania zarówno mniejszości węgierskiej (obecnie 9,7% ludności według spisu pow-

---

<sup>15</sup> Zob. P. K o p e c k y, *The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation*, [w:] J.M. C o l o m e r, *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004, s. 347–358.

<sup>16</sup> Węgierska ustawa o wyborach lokalnych z 1990 r. zezwoliła kandydatom mniejszości narodowych, którzy na kartach do głosowania są przedstawieni, jako ich reprezentanci, na umieszczenie na kartach do głosowania, swojego nazwiska i nazwy organizacji, którą reprezentują, w języku ojczystym kandydata; zażądała także od węgierskiego publicznego radia i telewizji zarezerwowania programów specjalnie dla nich. Ponadto na mocy ustawy w sytuacji gdy kandydat należący do mniejszości narodowej nie zostanie wybrany w okręgu jednomandatowym, będzie uznany za wybranego, jeśli liczba uzyskanych przez niego głosów stanowiła będzie co najmniej dwie trzecie liczby głosów uzyskanych przez ostatniego wybranego kandydata, a kiedy odbywać się będą wybory według systemu proporcjonalnego i z listy, pierwszy kandydat na jakiegokolwiek liście mniejszości etnicznej będzie wybrany zawsze wtedy, kiedy jego lista uzyskalaby co najmniej dwie trzecie głosów uzyskanych przez ostatniego kandydata wybranego w zwykłym trybie.

szechnego), jak i innym grupom mniejszościowym (jak Romowie – 1,7% czy Rusini (Łemkowie) – 1,0%), przewidzianej zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie wyborczej, co spowodowane było bardziej obawą o rozbudzenie wpływu politycznego społeczności węgierskiej i zapewnienie jej możliwości domagania się terytorialnej autonomii niż jedynie bezinteresownym uznaniem wartości równości<sup>17</sup>.

## UŁATWIENIA DLA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W ICH REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ

W takich krajach jak Polska i, przez krótki okres, Litwa ustawodawstwo wyborcze było skonstruowane w sposób ułatwiający, ale niegwarantujący, reprezentantom mniejszości narodowych obecność w parlamencie, albo za pomocą wyjątków od wymogów formalnych przy zgłaszaniu kandydatów, albo za pomocą wyjątków od przepisów wyborczych powszechnie stosowanych w celu redystrybucji miejsc w parlamencie, ułatwiających partiom o charakterze etnicznym zgłaszanie kandydatów albo uzyskanie mandatu. Pierwszą wspomnianą praktykę można było spotkać w polskich ordynacjach wyborczych z 1991 i 1993 roku<sup>18</sup>: pozwoliła ona organizacjom reprezentującym mniejszości narodowe w Polsce (Niemcy – 1,3%, Ukraińcy – 0,6% i Białorusini – 0,5%, odpowiednio według spisu powszechnego przeprowadzonego w 1992 r.) zgłaszać kandydatów w którymkolwiek okręgu wyborczym, dopóki byli w stanie zebrać podpisy zaledwie 20 000 wyborców, kiedy liczba ta dla pozostałych partii wynosiła 50 000 podpisów; a także pozwalała im przedstawić listę krajową kandydatów niezależnie od liczby zarejestrowanych okręgowych list kandydatów, kiedy w przypadku pozostałych partii wymagano, żeby miały one zarejestrowane listy w co najmniej pięciu takich okręgach. Reforma przyjęta w 1993 roku wprowadziła do polskiego systemu wyborczego drugą wskazaną strategię, dodając możliwość, że partie o charakterze narodowym będą zwolnione od przekroczenia progę wyborczego w wy-

---

<sup>17</sup> S. Szomolányi, J. Gould (eds), *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Bratislava 1997; E. Friedman, *Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia*, „Ethnopolitics” 2005, no. 4/4, s. 381–396.

<sup>18</sup> F. Millard, *The Polish Parliamentary Election of October 1991*, „Soviet Studies” 1992, no. 44/5, s. 837–855, tenże, *The Polish Parliamentary Election of September 1993*, „Communist and Post-Communist Studies” 1994, no. 27/3, s. 295–313. Dla uzyskania szerszej perspektywy por. M. Kamiński, M.A. Nalepa, *Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules*, [w:] J.M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System...*

sokości 5%, aby uzyskać mandat na szczeblu okręgowym, bądź progę 7% aby uzyskać mandat z listy krajowej, dwa wymagania, które, nie ulega wątpliwości, uczyniłyby niemożliwe osiągnięcie jakiegokolwiek reprezentacji w parlamencie.

W podobny sposób między rokiem 1992 i 1996 ułatwiła reprezentację parlamentarną mniejszościom narodowym litewska ustawa wyborcza, która wprowadziła mieszany system wyborczy, według którego połowa deputowanych wybierana była w okręgach jednomandatowych na podstawie systemu większościowego w dwóch turach, podczas gdy druga połowa była wybierana na poziomie krajowym w drodze systemu proporcjonalnego z 4-procentowym progiem zaporowym, z osiągnięcia którego zostały zwolnione partie o charakterze narodowym (odpowiednio według spisu powszechnego z 1992 roku: Rosjanie – 8,6%, Polacy – 7,7% i Białorusini – 1,5%), co pozwoliło kandydatom tych partii uzyskać mandaty, osiągając jedynie tak zwaną »kwotę Hare«<sup>19</sup>.

## ZAPEWNIENIE REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIejszościom Narodowym

To czwarte podejście, wciąż bardziej korzystne dla zagadnienia reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, zostało przyjęte przez Rumunię, Słowenię i – przez krótki okres – Chorwację, trzy kraje, których prawo wyborcze – i, w zasadzie, których już same konstytucje – wyraźnie gwarantowały mniejszościom narodowym minimalną liczbę miejsc w izbach niższych swoich dwuizbowych i – w niektórych przypadkach – także w lokalnych organach przedstawicielskich. W Rumunii dekret wykonawczy z 14 marca 1990 roku, który regulował pierwsze wybory wielopartyjne odbywające się w tym samym roku, wprowadził proporcjonalny system wyborczy, ustanowił również, że organizacjom reprezentującym mniejszości narodowe w kraju (m.in.: Węgrów – 8,9% i Niemców – 0,4 %, odpowiednio według spisu powszechnego z 1990 roku), które nie zdołały osiągnąć liczby głosów koniecznych dla uzyskania miejsca w Zgromadzeniu, przydzielony będzie jeden mandat deputowanego, pod warunkiem, że będą oni jedynymi przedstawicielami określonej wspólnoty. Przy tej okazji jedynie trzy organizacje o charakterze narodowym: Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii, który otrzymał prawie

---

<sup>19</sup> N. Gelazis, *Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. I: *Institutional Engineering*, Oxford 2001, s. 165–185.

milion głosów, Demokratyczne Forum Niemców w Rumunii i Związek Demokratyczny Romów, zdołały osiągnąć reprezentację na podstawie otrzymanych głosów, jednak przy zastosowaniu wspomnianej reguły, pozostałe dziewięć organizacji o charakterze etnicznym, reprezentujących wspólnoty armeńską, bułgarską, grecką, rosyjską (staroobrzędowcy), polską, serbską, słowacką, turecką i ukraińską, uzyskały dodatkowe miejsce każda. Przewidziany i zagwarantowany przez nową Konstytucję z grudnia 1991 roku system został ograniczony przez nową ustawę wyborczą z 15 lipca 1992 roku, która ustaliła, że mniejszość narodowa uzyska reprezentację z tytułu tego mechanizmu prawnego jedynie w przypadku, gdy ich kandydaci uzyskali w całym kraju co najmniej 5% średniej liczby głosów ważnych, wymaganych dla wyboru deputowanego, i że pozostaną wyłączone z tego przywileju organizacje o charakterze narodowym, które brały udział w wyborach w całości lub częściowo połączone w koalicje z innymi siłami politycznymi<sup>20</sup>.

W Chorwacji system wprowadzony przez krótkotrwałą ustawę wyborczą z sierpnia 1992 roku także zagwarantował minimalną reprezentację w Parlamencie (*Sabor*) wszystkim mniejszościom narodowym w kraju, jednak z taką różnicą, że zostało uwzględnione istnienie mniejszości szczególnie znaczącej – serbskiej (12% według spisu powszechnego z 1992 roku), dla przyznania jej nie tylko potwierzonego mandatu, ale także części całkowitej liczby mandatów, proporcjonalnej do jej udziału w ogóle ludności całego kraju. W konsekwencji, ustawa stworzyła cztery specjalne okręgi wyborcze dla – odpowiednio: Węgrów, Włochów, Czechów, Słowaków, Rosjan i Ukraińców oraz Niemców i Austriaków. Natomiast w odniesieniu do Serbów uznano, że w przypadku, gdy ich kandydaci nie zostaliby wybrani w wystarczającej liczbie, która nie przekładałaby się na ich obecność w parlamencie, odpowiadającą udziałowi Serbów w ogólnej liczbie ludności całego kraju, liczba ich przedstawicieli zostanie zwiększona, tak by wielkość serbskiej reprezentacji odpowiadała ich udziałowi w ogólnej liczbie ludności całego kraju. Aby to osiągnąć kandydaci, którzy nie zostali wybrani będą uznani za wybranych w kolejności zgodnej z liczbą otrzymanych w wyborach głosów. System ten istniał jedynie do 1995 roku, kiedy nowa reforma wyborcza ograniczyła drastycznie reprezentację parlamentarną mniejszości serbskiej, gdyż były dla niej zarezerwowane jedynie trzy miejsca w okręgach specjalnych; ograniczenie to pogłębiło się w kodeksie wyborczym z 1999 roku, w którym zmniejszono liczbę reprezentantów zagwarantowaną zgodnie z prawem dla mniejszości na-

---

<sup>20</sup> Zob. V. G i o n e a, *La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989*, [w:] F. L a n c h e s t e r (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 23–57.

rodowych do (jedyne) pięciu, przyznając wspólnocie serbskiej tylko jedno miejsce<sup>21</sup>.

Wreszcie warto zauważyć, że Konstytucja Słowenii z 1991 roku przyznaje dwóm mniejszościom: węgierskiej i włoskiej (odpowiednio: 0,4 i 0,2% ludności według spisu powszechnego z 1991 roku) jedno miejsce dla każdej z nich w Zgromadzeniu Narodowym, składającym się z 90 członków, chociaż żadna z tych wspólnot, osiadłych historycznie na aktualnym terytorium Słowenii, nie znajduje się wśród najliczniejszych w kraju (gdyż Chorwaci stanowią 3%, a Serbowie 2% ludności według spisu powszechnego z 1991 roku)<sup>22</sup>. Wspomniani deputowani są wybrani wyłącznie przez członków tych wspólnot w okręgach szczególnych, położonych w przypadku wspólnoty włoskiej w miejscowości Koper (wł. Capodistria) i w Murskiej Sobocie, w przypadku mniejszości węgierskiej.

## CZYNIENIE Z PRZYNALEŻNOŚCI NARODOWEJ PODSTAWY REPREZENTACJI POLITYCZNEJ

Najbardziej wyrazisty przykład tego, jak kwestia etniczna stała się czynnikiem dominującym w procesie przedstawicielskim, a nawet w systemie politycznym jako całości, pochodzi z Bośni, przed i – zaskakująco – po wojnie w latach 1992–1995. Porozumienia pokojowe z Dayton, które wciąż określają bośniacki system polityczny, stworzyły całość nowych instytucji politycznych, które między innymi ustanawiają dwuizbowy Parlament, trzyosobowe Prezydium Republiki, rząd i Trybunał Konstytucyjny, wszystkie uwzględniają trzy główne zamieszkujące w państwie narody (Bośniacy około 44%, Serbowie 33% i Chorwaci 17% według spisu powszechnego z 1992 roku), z jednoczesnym ustanowieniem systemu podziału władzy w sposób zadowalający każdą z tych trzech, będących w konflikcie głównych wspólnot. W szczególności, Izba Narodów Zgromadzenia Parlamentarnego składa się z piętnastu członków, którzy są powoływani przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej (*Republika Srpska*) oraz przez chorwackich delegatów legislatury

---

<sup>21</sup> Zob. I. Šiber, M. Kasapović, *Electoral Policy and the Determinants of Electoral Behaviour in Croatia (1990-2000)*, „Central European Political Science Review” 2001, no. 2/3, s. 112–139; M. Kasapović, *Electoral politics in Croatia 1990-2000*, „Politič kamisao” 2000, no. 37/5, s. 3–20; N. Zakošek, *Ethnic War and Disempowerment: The Serb Minority in Croatia*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority...*, s. 213–236.

<sup>22</sup> F. Grad, *The Slovene Electoral System*, [w:] F. Lancaster (ed.), *La legislazione elettorale...*, s. 245–266.

Federacji Bośni i Hercegowiny i przez boszniackich delegatów tego samego organu; w odniesieniu do Izby Reprezentantów, dwie trzecie z 42 członków jest wybierana bezpośrednio przez obywateli Federacji, a pozostała jedna trzecia jest wybierana przez obywateli Republiki Serbskiej. Kolegialne Prezydium składa się z trzech członków, którzy są przedstawicielami wspólnoty bośniackiej, chorwackiej i serbskiej, wybranych bezpośrednio przez obywateli każdej z dwóch części składowych Republiki; z kolei w składzie gabinetu co najmniej jedna trzecia jego członków musi pochodzić z Republiki Serbskiej, zaś wiceministrowie bezwzględnie pochodzą z innego narodu niż ten, z którego pochodzi minister. Odnośnie do Trybunału Konstytucyjnego, to czterech z jego dziewięciu sędziów powinno być nominowanych przez władzę ustawodawczą Federacji chorwacko-muzułmańskiej, kolejni dwaj przez legislaturę serbską i pozostali trzech przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zaskakująco, spośród prawników, którzy nie są obywatelami Bośni i Hercegowiny, ani żadnego z państw sąsiadujących<sup>23</sup>. Na koniec, system zawiera gwarancje dla różnych grup narodowych, w tym możliwość blokowania każdej inicjatywy ustawodawczej bądź każdej decyzji o znaczeniu politycznym, jeśli uzna się ją za szkodliwą dla swoich interesów, co w dużej mierze uzasadnia, że określa się Bośnię, iż jest to nie tyle demokracja co »etnokracja«.

## KWESTIA REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W KONTEKŚCIE KONSOLIDACJI DEMOKRACJI

Po dziesięciu latach, w warunkach pełnej konsolidacji demokracji we wszystkich krajach regionu, te młode państwa zostały w pełni włączone do wspólnoty międzynarodowej, ich integracja w Europie jest zaawansowana w takim stopniu, że dziesięć dawnych państw socjalistycznych należy dziś do Unii Europejskiej, a cztery inne są na drodze do przystąpienia do niej, ich bezpieczeństwo, zarówno wewnętrzne, jak zewnętrzne, jest zagwarantowane dzięki poszerzeniu Paktu Północnoatlantyckiego, a dziedzictwo zbrojnych konfliktów, które dotknęły region Bałkanów w latach dziewięćdziesiątych, jest stopniowo przezwyciężane. W takich okolicznościach wydaje się logiczne, że postrzeganie tego, co powinno być odpowiednim traktowaniem plura-

---

<sup>23</sup> Na temat systemu konstytucyjnego Bośni zob. m.in. D. Sokolović, F. Bieber, (eds.), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot 2001; F. Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, London 2006.

lizmu narodowego w prawie wyborczym tych krajów, również powinno zmienić się w znaczący sposób<sup>24</sup>.

Czy tak było? A jeśli tak, to w jakim sensie zweryfikowała się ta zmiana? Jakie były konkretne przyczyny, które ją spowodowały? Jakie były tego konsekwencje jakościowe i ilościowe w odniesieniu do skutecznej obecności mniejszości narodowych w parlamentach w tym regionie? I, w skrócie, która z dwóch zasad w teoretycznym konflikcie, do których się odnieśliśmy na początku tego artykułu – zasada równości wobec prawa i zasada szacunku dla różnorodności – została wprowadzona bądź jest na drodze do uczynienia tego.

## ALBANIA I BUŁGARIA, ESTONIA I ŁOTWA, MACEDONIA

Począwszy od krajów, które opisaliśmy jako wrogo nastawione do idei, zgodnie z którą mniejszości narodowe powinny cieszyć się szczególną reprezentacją we władzy ustawodawczej, zmiany prawne, potwierdzone w tym znaczeniu w ostatnim dziesięcioleciu, były dość istotne w większości przypadków i doprowadziły do większej obecności mniejszości w parlamentach.

W Albanii, a jeszcze wyraźniej w Bułgarii, ich bardziej znaczące mniejszości narodowe (grecka w pierwszym przypadku i turecka w drugim) są obecnie regularnie reprezentowane w parlamencie i, w niektórych przypadkach, brały nawet udział w tworzeniu organów wykonawczych. Było to wynikiem przewyciężenia przez nie przeszkód prawnych dla funkcjonowania ich partii politycznych, jak również stałego wsparcia ze strony swoich wyborców. W Albanii, partia Unia na rzecz Praw Człowieka, która uzyskała 1,2% głosów w wyborach w 2009 roku, ma jednego deputowanego, zaś w Bułgarii, Ruch na rzecz Praw i Wolności, który w wyborach w 2009 roku otrzymał 14,5% głosów, ma 38 parlamentarzystów, z których 33 zostało wybranych zgodnie

---

<sup>24</sup> Zob. J. Bugajski, *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York, 2002; S. Birch, F. Millard, M. Popescu, K. Williams, *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, London 2003; F. Millard, *Elections, Parties, and Representation in Post-communist Europe*, London 2004; S. Birch, *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*, London 2004; D. Pavlovic, G. Petrov, D. Syrri, D.A. Stone (eds.), *Democratisation in Southeast Europe: An Introduction to Election Issues*, Thessaloniki 2005; R. Rose, N. Munro, *Elections and Parties in New European Democracies*, Washington 2009. Także C. Flores Juberías, *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995–2003)*, „Cuadernos Constitucionales” 2002/2003, no. 41/42, s. 75–97 i tenże, *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995–2005)*, [w:] C. Flores Juberías (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Valencia 2006, s. 41–70.

z systemem proporcjonalnym, a pozostałych pięciu w okręgach jednomandatowych. Fakt, że obie partie były w stanie przewyciężyć różne prawne próby odsunięcia od życia politycznego,<sup>25</sup> że są w pełni skonsolidowane, i że stały się istotną częścią krajobrazu politycznego w swoich krajach (Ruch na rzecz Praw i Wolności był obecny w każdym parlamencie od wprowadzenia demokracji, a jego wynik w ostatnim głosowaniu stanowi historyczny rekord) – jak i to, że wciąż nie posiadają żadnych prawnych przywilejów w odniesieniu do swoich możliwości uzyskania reprezentacji parlamentarnej, mógłby sprawić, że te dwa przypadki można by zakwalifikować do kolejnej z naszych kategorii, zdefiniowanej przez istnienie norm wyborczych niewyróżniających żadnej z grup narodowościowych. Jest to z pewnością przypadek Albanii, gdzie w wyniku nacisków wewnętrznych i zewnętrznych, w roku 2000 nowa ustawa o partiach politycznych zniosła zakaz tworzenia partii mniejszości narodowych, który obowiązywał od 1992 roku; jednak nie jest to oczywiste w przypadku Bułgarii, jako że ten zakaz obowiązuje formalnie i w rzeczywistości był on zastosowany, gdy wspólnota macedońska, dużo słabsza niż turecka, próbowała utworzyć własne organizacje polityczne.

W przypadku Estonii i Łotwy ciągle presja ze strony UE – skuteczna, biorąc pod uwagę, iż oba kraje zgłosiły swoją kandydaturę do członkostwa w Unii Europejskiej już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych – wraz ze stałą obecnością Wysokiego Komisarza OBWE do spraw Mniejszości Narodowych, przyczyniła się do stopniowego przyczyniły się do stopniowej zmiany interpretacji ustawodawstwa dotyczącego kwestii narodowości, które pierwotnie miało bardzo restrykcyjny. To doprowadziło do stopniowego wzrostu liczby osób posiadających obywatelstwo estońskie bądź łotewskie i osiągnięcia wartości, która obecnie wynosi około 80% ludności. W rezultacie wzrosła również obecność w parlamencie partii, które reprezentują interesy mniejszości rosyjskiej: na Łotwie jej obecność w parlamencie wzrosła z 5–6% w latach dziewięćdziesiątych, do około 20% w ostatnim dziesięcioleciu. Natomiast w Estonii poparcie wyborcze dla tej grupy było znacznie słabsze i jej reprezentacja parlamentarna miała charakter nieregularny<sup>26</sup>.

W przypadku Macedonii najbardziej znaczące osiągnięcie dotyczące reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych miało miejsce w 2002 roku, kiedy trzy nowe ustawy – o wyborze członków parlamentu, o cenzusie

---

<sup>25</sup> Zob. I. Ilchev, *Emigration and the Politics of Identity...*, s. 249.

<sup>26</sup> Zob. D. Galbreath, *The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, no. 4/1, s. 35–53; P. Van Elslande, *Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, European Centre for Minority Issues, Working Paper 2004, no. 20, [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de).



wyborczym i o wytyczeniu na nowo okręgów wyborczych<sup>27</sup> zostały przyjęte jako część kompleksowego pakietu środków prawnych wprowadzonych po przyjęciu tak zwanego Porozumienia Pokojowego z Ohrid<sup>28</sup>. W tym samym czasie wprowadzenie tych regulacji położyło kres rosnącym przez całe dziesięciolecie konfliktom ze wspólnotą albańską, które zaledwie rok wcześniej doprowadziły kraj na krawędź wojny domowej. Zredagowany pod presją Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, i przy udziale licznych międzynarodowych organizacji mających obserwować przebieg wyborów. Nowy pakiet ustawodawczy uregulował większość problematycznych kwestii, które ujawniły się we wcześniejszych procesach wyborczych i zastąpił system mieszany, używany do tej pory, systemem całkowicie proporcjonalnym, z sześcioma okręgami wyborczymi, w którym każdy liczy 20 mandatów, bez żadnego progu. Podjęcie decyzji o ustaleniu elementów proporcjonalnego istniejącego systemu wyborczego było odpowiedzią na powtarzające się zapotrzebowanie opozycji socjaldemokratycznej, zaś wytyczenie nowych, wielomandatowych okręgów wyborczych było próbą zaspokojenia jednego z najpoważniejszych żądań mniejszości albańskiej, tradycyjnie mniej reprezentowanej, jak również miało ograniczyć możliwość wystąpienia konfliktu, który często się rodził po wyborach, przez okresowe przeprojektowanie okręgów jednomandatowych<sup>29</sup>. Ponadto, w nowych ustawach przewidywano także użycie języka albańskiego, zarówno na kartach do głosowania, jak i w komisjach wyborczych.

## WĘGRY

Między państwami, które określiliśmy na początku jako neutralne w odniesieniu do reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, zmiana najbardziej godna uwagi miała miejsce ostatnio na Węgrzech, jako rezultat przyjęcia ustawy CCIII o wyborach członków Parlamentu węgierskiego. Przyjęcie nowego kodeksu wyborczego<sup>30</sup> stanowi część szerokiej reformy różnych instytucji dokonanej przez rząd Viktora Orbána, po przyjęciu nowej Konstytucji Węgier z 25 kwietnia 2011 roku, która wymogła zmianę kilku ustaw o podstawowym znaczeniu i przyjęciu kilku nowych. Nowa ustawa wy-

---

<sup>27</sup> Wersja angielska tych trzech ustaw jest dostępna w International Foundation for Electoral Systems: *Macedonian Electoral Laws*, Skopje 2002.

<sup>28</sup> C. Flores Juberías, *Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2002/2003, no. 60, s. 61–92.

<sup>29</sup> E. Friedman, *Electoral System Design and Minority...*

<sup>30</sup> European Commission for Democracy Through Law i OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights, *Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary*, N°. 662/2012, European Council, Strasbourg 2012.

borcza, która zastąpiła dość złożoną, ale bardzo skuteczną ustawę z 1989 roku, była przyjęta przez Parlament 23 grudnia 2011 roku i zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2012, chociaż z zastosowaniem będzie musiała poczekać aż do wyborów w 2014 roku. Poza radykalną reformą obowiązującego systemu wyborczego, jednego z najstarszych w regionie, nowa ustawa wprowadziła całkowicie nową formułę dla reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, pozwalając na wypełnienie postanowienia zawartego w § 2 art. 2 nowej Konstytucji Węgier – zgodnie z którym „Udział narodowości żyjących na Węgrzech w pracy Zgromadzenia Krajowego określi ustawa organiczna”. W tym samym czasie, uzupełniając reformy zapoczątkowane przez wcześniejszą ustawę CLXXIX o prawach narodowości na Węgrzech, w której została wymieniona lista mniejszości narodowych uznanych w kraju, określono procedury do powoływania ich instytucji samorządowych.

Na podstawie tych przepisów i zgodnie z art. 9 ust. 2 nowej ustawy wyborczej, instytucje samorządowe różnych narodów mogły zgłosić własne listy wyborcze zawsze, kiedy są poparte przez co najmniej 1%, chociaż nigdy nie więcej niż 1500 głosujących wyborców zarejestrowanych jako członkowie tej narodowości. Partie, które zgłosiły swoich kandydatów na tych listach mogą się cieszyć trzema korzyściami w stosunku do pozostałych ugrupowań. Po pierwsze, zwolnione są one z wymogu przekroczenia progu 5% głosów, będącego warunkiem dostania się do parlamentu; po drugie, instytucja zgłaszająca kandydatów na danej liście ma prawo do jednego mandatu w parlamencie, jeśli uzyska co najmniej jedną czwartą część kwoty Hare; zaś w przypadku, gdy jej nie osiągnie, ma prawo posiadania rzecznika parlamentarnego bez prawa głosu, zostaje nim niewybrany kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów na narodowej liście kandydatów, co jest niewątpliwym przywilejem, zważywszy na znaczne ograniczenie liczby miejsc w Zgromadzeniu Krajowym (z 386 do jedynie 199) wprowadzone nową ustawą wyborczą. Wreszcie przywilej trzeci, art. 12 ust.2 nowej ustawy stanowi, że wyborcy zarejestrowani jako mniejszość, oprócz głosowania na swojego kandydata w okręgu jednomandatowym, mogą głosować na listę swojej narodowości bądź na listę partyjną na poziomie okręgu wielomandatowego, o wyborze tym powinni jednak poinformować w momencie rejestrowania się w spisie narodowości.

## LITWA, POLSKA I SERBIA

Polska i Litwa były pierwotnie sklasyfikowane jako kraje które wspierały, chociaż nie gwarantowały, reprezentację parlamentarną mniejszościom

etnicznym. W przypadku Litwy już wspomnieliśmy, że prawny przywilej przyznany partiom reprezentującym mniejszości etniczne przez ustawę wyborczą z 1993 – zwolnienie z progu 4% głosów aby uzyskać dostęp do 70 miejsc w *Seimas*, przyznanych zgodnie z system proporcjonalnym – już został usunięty w drodze reformy z 1996 roku, która także podwyższyła próg wyborczy do 5%. Obie zmiany okazują się być wysoce szkodliwe dla reprezentacji polskiej mniejszości – najliczniejszej w kraju – której obecność w Parlamencie zmniejszyła się z siedmiu miejsc do jednego w 1996 i dwóch w 2000 i 2004 roku, wszystkie uzyskane w okręgach jednomandatowych; podobnie też było w przypadku Rosjan<sup>31</sup>. Poczucie niesprawiedliwości wynikające z tej sytuacji nasiliło się jeszcze bardziej w ostatnich latach minionej dekady, jako że Akcja Wyborcza Polaków na Litwie (która obecnie stanowi 6,9% spisu powszechnego) stopniowo zwiększała swoje wsparcie wyborcze, aż osiągnęła godne uwagi 4,8% głosów w wyborach w 2008 roku, które jednak było niewystarczające, aby przekroczyć wspomnianą klauzulę zaporową, i przelożyło się jedynie na trzy miejsca w okręgach jednomandatowych.

W odniesieniu do Polski, ustawa wyborcza z 2001, która zamieniła istniejący do tej pory system mieszany, wprowadzając w jego miejsce całkowicie proporcjonalny w okręgach wielomandatowych nakładających się na podział administracyjny już istniejący, zdecydowała się zachować przywilej, którym cieszyły się już partie reprezentujące mniejszości etniczne, niewymagania poziomu 5-pięcioprocentowego progu głosów, wymaganego od wszystkich innych partii – podniesionego aż do 8% w przypadku koalicji – aby dostać się do Sejmu. Ten środek jednak okazał się niewystarczający aby mniejszość niemiecka (obecnie 0,4% według spisu powszechnego) zachowała swój wpływ polityczny<sup>32</sup>, ponieważ liczba wyborców stale malała i jej reprezentacja parlamentarna spadła z siedmiu do jednego miejsca; szczególnie że nie został uznany za dającą się zastosować w przypadku mniejszości śląskiej, więc jej wpływ znacznie zmalął.

Podobna dynamika, chociaż z bardziej istotnymi konsekwencjami, miała miejsce w Serbii. Ustawa o wyborach przedstawicieli republiki Serbii z 2000 roku<sup>33</sup>, która wprowadziła system proporcjonalny w jednym okręgu krajowym z pięcioprocentowym progiem, miała taki wtórne następstwo, że żadna z partii

---

<sup>31</sup> Zob. A. Ramonaite, *The Development of the Lithuanian party System: From to Stability to Perturbation*, [w:] S. Jungerstam-Mulders (ed.), *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, Aldershot 2006, s. 69–91, 78.

<sup>32</sup> M. Fleming, *The Limits of the German Minority Project in Post-Communist Poland: Scale, Space and Democratic Deliberation*, „Nationalities Papers” 2003, no. 31/4, s. 399.

<sup>33</sup> *Assessment of election legislation of the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*, OSCE/ODIHR, Warszawa 2000; S. Birch, *The 2000 Elections in Yugoslavia: the ‘Bulldozer Revolution’*, „Electoral Studies” 2002, no. 21, s. 499–511.

reprezentującej jakąkolwiek mniejszość etniczną nie była w stanie uzyskać miejsca w kolejnych wyborach parlamentarnych w 2003. Aby zmniejszyć wspomniany skutek, ustawa została poprawiona w celu zapewnienia udziału w rozdzieleniu mandatów partiom politycznym, reprezentującym mniejszości etniczne Serbii, chociaż nie osiągnęły one wymaganego progu, a więc będą miały prawo do reprezentacji parlamentarnej, osiągając jedynie  $\frac{1}{250}$  łącznej sumy głosów na szczeblu krajowym, środek, dzięki któremu od tego czasu stała się możliwa regularna reprezentacja Węgrów (obecnie, 3,8% według spisu powszechnego), Bośniaków (1,8%), Albańczyków i Romów (1,1%) w Zgromadzeniu Narodowym Serbii.

## SŁOWENIA, RUMUNIA, CHORWACJA, CZARNOGÓRA I KOSOWO

Wśród trzech krajów, w których reprezentacja mniejszości narodowych została zagwarantowana bądź przez prawo wyborcze, bądź przez samą konstytucję, Słowenia nie zmieniła pierwotnego kształtu swojego systemu, tak więc zarówno wspólnota węgierska, jak i włoska nadal cieszą się z konstytucyjnie zagwarantowanej nadreprezentacji, której nie osiągają ani Serbowie, ani Chorwaci – obecnie dwie najliczniejsze mniejszości w kraju – ani pozostałe wspólnoty narodowe obecne w Słowenii.

Pomimo znacznego zmodyfikowania swojej Konstytucji z 2003 roku i ustawy wyborczej z 2004 roku<sup>34</sup>, także Rumunia nie zmieniła sposobu, w jaki jej system wyborczy zajmuje się mniejszościami, tak że partie prawidłowo zarejestrowane i organizacje kulturalne, które reprezentują różne mniejszości narodowe w Rumunii (od 1990 roku ich liczba wzrosła z jedenastu do niewiele więcej niż osiemnastu, włączając Włochów, Macedończyków, Rusinów (*Rusyns*), Tatarów, Żydów, Albańczyków i Chorwatów) mają wciąż zagwarantowane jedno miejsce w izbie niższej rumuńskiego parlamentu, jeżeli tylko uzyskają odpowiednik kilku tysięcy głosów. Prawo, z którego, nigdy nie skorzystała wspólnota węgierska, największa w kraju, zważywszy, że jej główna formacja polityczna, Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (UDMR/RMDSz), zawsze był w stanie utrzymać, jedynie siłą otrzymanych głosów, swoją znaczącą reprezentację parlamentarną (obecnie: 22 deputowanych i 20 senatorów) i nawet pozyskać kluczową pozycję polityczną, która miała prze-

---

<sup>34</sup> *Romania: Parliamentary and Presidential Elections*, 28 November and 12 December 2004, Assessment Mission Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2005, s. 39.

łożenie na objęcie licznych resortów w rządzie, między 1996 rokiem i rokiem 2008 i ponownie od 2009<sup>35</sup>,

W odniesieniu do Chorwacji, praktyka zmiany systemu wyborczego w przededniu każdego nowych wyborów, która charakteryzowała pierwsze dziesięciolecie Chorwacji jako niepodległego państwa, i która – w kwestii zagadnienia reprezentacji mniejszości narodowych – była podstawą do korzystnej dla mniejszości narodowych regulacji (tej z 1992 roku), stopniowo jednak ograniczanej przez każdą nową reformę wyborczą (1995–1999), co miało miejsce także w ostatnim dziesięcioleciu. Ostatni rozdział tej niekończącej się serii reform wyborczych, podążających w przeciwnych kierunkach, został zweryfikowany w 2003 roku<sup>36</sup>, kiedy parlament chorwacki przyjął kolejną zmianę kodeksu wyborczego, nadając nowe brzmienie art. 16, w celu zwiększenia z pięciu do ośmiu liczby reprezentantów przypisanych *ex lege* mniejszościom etnicznym w *Saborze*. Z tych, trzy (o dwa więcej niż we wcześniejszym ustawodawstwie) przydzielać się będzie wspólnocie serbskiej (1,0% według spisu powszechnego z 2001 roku), jeden Włochom, jeden Węgrom, jeden dla wspólnoty czeskiej i słowackiej, kolejny dla Austriaków, Bułgarów, Niemców, Polaków, Romów, Rumunów, Rusinów (*Rusyns*), Rosjan, Turków, Ukraińców, Wołochów i Żydów, i kolejny dla Albańczyków, Bośniaków, Macedończyków, Czarnogórców i Słoweńców (ogółem 2,9% ludności według spisu powszechnego z 2001 roku), a więc, w rezultacie, muszą oni »dzielić się« swoją reprezentacją parlamentarną. W każdym przypadku obywatele należący do tych wspólnot mogą wybierać między głosowaniem na kandydatów z listy ogólnej bądź oddaniem głosu na jedną z list mniejszości; w praktyce większość wyborców serbskich skłania się ku pierwszej opcji, zamiast wybierać przedstawicieli swoich mniejszości, którzy mają zagwarantowane miejsca w parlamencie.

Wydaje się być trudne twierdzenie, że minimalne wzrosty w liczbie reprezentantów mniejszości etnicznych w parlamentach rumuńskim i chorwackim są rezultatem istotnej zmiany perspektywy, z jakiej w tych krajach patrzy się na zagadnienie reprezentacji mniejszości narodowych. W przypadku Chorwacji, zmiana wydaje się być minimalna, podczas gdy w przypadku Rumunii, wzrost liczby reprezentantów mniejszości etnicznych był raczej wynikiem

---

<sup>35</sup> Zob. C.C. Alionescu, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, „Southeast European Politics” 2004, no. 5/1; O. Protsyk, M. Matichescu, B. Chatre, *Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania*, European Centre for Minority Issues Working Paper 2008, no. 41, [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de).

<sup>36</sup> Election Observation Mission: *Republic of Croatia. Parliamentary Elections*. 23 November 2003. Final Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2004, s. 23.

lepszej organizacji tych wspólnot i bardziej przejrzystej wizji, w jaki sposób można skutecznie osiągnąć swoją reprezentację w parlamencie. Tak więc w tym przypadku ciągłość wydaje się być regułą.

W tej ostatniej grupie, krótka lista należących do niej państw została znacząco rozszerzona w ostatnim dziesięcioleciu przez dodanie dwóch nowych przypadków, oba wywodzące się z państw, które niedawno uzyskały niepodległość: Czarnogóra i Kosowo. Czarnogóra, która uzyskała niepodległość 3 czerwca 2006 roku w wyniku referendum, mającego miejsce tego samego roku, które odbyło się w tym samym roku po zawarciu porozumienia z Belgradem popieranym przez UE, zdecydowała się na wybór 81 deputowanych do *Skupštiny* w sposób proporcjonalny i z listy w jednym okręgu krajowym, z progiem 3% głosów, jednocześnie postanawiając, postanowiono też, że pięć z jego miejsc, wybieralnych w specjalnych okręgach wyborczych, pozostanie zarezerwowane dla wspólnoty albańskiej (która obecnie stanowi 5,0% ludności według spisu powszechnego). Ta formuła, która już była stosowana – z niewielkimi zmianami – od 1998 roku, kiedy kraj nadal był częścią Federalnej Republiki Jugosławii, nie doprowadziła jednak do utworzenia jednej albańskiej partii, tylko pomogła przetrwać grupie drobnych frakcji, tak więc w tej chwili, i w wyniku wyborów z 2009 roku, w parlamencie Czarnogóry zasiadają nie mniej niż cztery albańskie partie, podczas gdy piąte miejsce zarezerwowane dla albańskiej mniejszości jest w posiadaniu Koalicji na rzecz Europejskiej Czarnogóry. To co stanowi jasną – chociaż dość powszechną – dyskryminację, ani wspólnota serbska, dość istotna w Czarnogórze (32,0% ludności według spisu powszechnego), ani wspólnoty mniej liczne, jak bośniacka (7,8%) i chorwacka (1,1%), nie mają prawa do szczególnej reprezentacji parlamentarnej, stąd ich obecność w *Skupštinie* może być osiągnięta jedynie na podstawie głosów zebranych przez różne formacje o charakterze etnicznym, to znaczy: Partię Bośniacką, Chorwacką Inicjatywę Obywatelską, Nową Serbską Demokrację i głównie proserbską Socjaldemokratyczną Partię Czarnogóry.

W odniesieniu do Kosowa, które pomimo jednostronnej deklaracji o niepodległości z lutego 2008 roku wciąż nie jest powszechnie uznawane, gdyż nawet nie uczyniły tego państwa Unii Europejskiej oraz te z jego najbliższego otoczenia, jej Konstytucja – także z 2008 roku – ustanowiła szeroki wachlarz mechanizmów zapewniających reprezentacjom różnych mniejszości, a w szczególności serbskiej, zdecydowanie najważniejszej ze wszystkich, udział w różnych organach władzy, które mają być utworzone w nowej Republice. Działanie to miało na celu nie tyle zaspokojenie żądań tej społeczności, której sprzeciwu wobec niepodległości Kosowa nie było można złagodzić ustępstwami na mniejszą skalę, co zadowolenie międzynarodowej wspólnoty, która

powinna ratyfikować i zagwarantować niepodległość Kosowa. Działanie to, w rzeczywistości, było silnie inspirowane postanowieniami tak zwanego *Planu Ahtisaari*, traktującego szczegółowo prawa mniejszości i nalegającego na uwzględnienie Kosowa jako państwa wielonarodowego.

W ten sposób, stosując art. 64 Konstytucji Kosowa ustanowiono zgromadzenie przedstawicielskie złożone ze 120 członków, wybranych według systemu proporcjonalnego i z listy w jednym okręgu krajowym zakładając, że dwadzieścia z tych miejsc pozostanie zarezerwowanych dla reprezentacji mniejszości etnicznych w Kosowie (ogółem 8% ludności), z których dziesięć będzie koniecznie zarezerwowane dla mniejszości serbskiej, cztery dla romskiej, trzy dla bośniackiej, dwa dla tureckiej i jeden dla gorańskiej<sup>37</sup>. System, który już był zastosowany w wyborach w 2001 roku, pozwala kandydatom tych mniejszości ubiegać się o niezarezerwowane mandaty, podwajając w ten sposób szanse na osiągnięcie reprezentacji parlamentarnej. Po ostatnich wyborach z 12 grudnia 2010 roku, i mimo bojkotu ze strony mniejszości serbskiej osiadłej w miejscowościach na północ od rzeki Ibar, mandaty przyznane tej wspólnocie zostały rozdzielone między Zjednoczoną Listę Serbską i Niepodległą Partię Liberalną, która uzyskała dla siebie trzy mandaty z listy krajowej, i która następnie objęła trzy resorty w rządzie Thaci, podczas gdy reszta wspólnot podzieliła się na mnóstwo mniejszych formacji, często o charakterze ściśle lokalnym.

## BOŚNIA I HERCEGOWINA

Na drugim końcu naszej klasyfikacji, gdzie umieściliśmy przypadek Bośni i Hercegowiny, sytuacja wciąż nie została zmieniona. Zapotrzebowanie na głęboką reformę modelu konstytucyjnego, który pochodzi z Dayton, będzie

---

<sup>37</sup> W dodatku, Konstytucja także ustanowiła utworzenie dwóch organów specjalnie zaprojektowany dla zwiększenia reprezentacji mniejszości w nowych instytucjach Kosowa: tak zwana Rada Konsultacyjna ds. Wspólnot (art. 60), która z upoważnienia prezydenta Republiki i licząc się z reprezentacją wszystkich wspólnot Kosowa, pozwalałaby im «komentować na wczesnym etapie [procesu ustawodawczego] inicjatywy ustawodawcze bądź polityczne, które mogą być przygotowane przez Rząd, zaproponować takie inicjatywy, i zapewnić, że ich punkt widzenia będzie włączony do odpowiednich programów i projektów»; a także Komisja ds. Praw i Interesów Wspólnot (art. 78), komisja stała Zgromadzenia, składająca się w równej liczbie z deputowanych albańsko-kosowarskich, serbskich i pozostałych mniejszości, odpowiedzialna za proponowanie ustaw i innych środków, które odpowiadają indywidualnym interesom różnych wspólnot, a także za sformułowanie zaleceń odnośnie do przedstawionych projektów ustaw. Na temat nowych instytucji Kosowa, zob. J. J o r d á G a r c í a, *La disputa en torno al estatus final de Kosovo. Contexto, actores, propuestas e implicaciones*, Valencia 2012, s. 410–422 (nieopublikowana praca doktorska).

obecnie bardziej intensywne niż kiedykolwiek wcześniej, zwłaszcza że istnieje decyzja sądowa, mająca wymiar historyczny, która akcentuje znaczenie tej reformy, co pozwala przewidywać zmiany w niezbyt odległej przyszłości.

Jak już wyjaśniałem, zalecenia zawarte w traktacie pokojowym z Dayton określają, że trzech członków zbiorowego Prezydium Bośni i Hercegowiny – bądź organów ustawodawczych kraju, powinno być wybranych przez obywateli należących do trzech głównych grup etnicznych (gdzie Bośniacy reprezentują 48,0%, Serbowie 37,1% i Chorwaci 14,3% ludności według spisu powszechnego z 2000 roku), a zostanie wybrany ten z kandydatów, który otrzymał największą liczbę głosów w każdej z grup, niezależnie od głosów uzyskanych przez kandydatów z pozostałych grup narodowych; podobna regulacja występuje w zakresie władzy ustawodawczej. Fakt, że Konstytucja Bośni i Hercegowiny przewiduje, iż jedynie obywatele z bośniackiej, serbskiej bądź chorwackiej grupy narodowej mogą zostać wybrani na członków zbiorowego Prezydium Republiki, z prawnym wyłączeniem obywateli innych grup narodowych, został zaskarżony do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odpowiednio przez obywateli bośniackich pochodzenia romskiego i żydowskiego. W historycznym wyroku *Sejdić i Finci przeciw Bośni i Hercegowinie* z 21 grudnia 2009 roku ETPCz stwierdził, że pozbawienie skarżących biernego prawa wyborczego do Izby Narodów z uwagi na jego pochodzenie narodowe narusza art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (który zabrania dyskryminacji w zakresie praw objętych Konwencją), w związku z art. 3 Protokołu numer 1 (wolne wybory), i że ich niezdolność do brania udziału w wyborach do Prezydium BiH łamie również art. 1 Protokołu numer 12 (powszechny zakaz dyskryminacji)<sup>38</sup>.

Chociaż odpowiedź Bośni na to orzeczenie była nieśpieszna i zawiła, i nie jest jasne, czy końcowy efekt nie był inny niż zwiększenie politycznych praw obywateli ujętych w kategorii »inni«, utrzymując w ten sposób całkowitą etniczność politycznych instytucji Bośni. Należy jednak stwierdzić, że orzeczenie *Sejdić i Finci przeciw Bośni*, połączone ze stopniowym pojawieniem się partii o orientacji obywatelskiej w tym kraju, a także nacisk ze strony instytucji Unii Europejskiej, z uwagi na negocjacje akcesyjne, mogłyby przekształcić się w punkt wyjścia dla istotnych zmian w sposobie wykonywania polityki w tym kraju<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> European Court of Human Rights, *Sejdic-Finci vs. Bosnia and Herzegovina*: „Prohibiting a r/Rom and j/Jew standing for election to the House of Peoples and the Parliamentary Assembly and for the State Presidency amounts to discrimination and breaches their electoral rights”, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>39</sup> Na temat reakcji odnośnie do orzeczenia *Sejdic-Finci*, i wynikłej dyskusji na temat przyszłości „etnopolitycznej” Bośni, zobacz E. K u c u k a l i c I b r a h i m o v i c, *El lugar de*



## WNIOSKI. PRYZNAWANIE REPREZENTACJI PARLAMENTARNEJ MNIEJSZOŚCIOM NARODOWYM

To krótkie wyliczenie zmian w prawie wyborczym w Europie Środkowej i Wschodniej w zakresie reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych pozwala sformułować co najmniej pięć wniosków.

Po pierwsze, częstotliwość i waga zmian dokonanych w dziedzinie tak szczególnej jak prawo wyborcze, na którym się obecnie koncentrujemy, były, zarówno w kategoriach bezwzględnych, jak i względnych, raczej skromne. Chociaż, w zasadzie, wystąpiły pewne zmiany, nie były one zbyt duże, i potencjał do ich wprowadzania był raczej ograniczony, były one bardziej zorientowane na uregulowanie systemów reprezentacji mniejszości narodowych już istniejących niż radykalnej ich zmiany. I to w kontekście, w którym inne aspekty prawa wyborczego zainteresowanych krajów przechodziły poważne przemiany. Można by stwierdzić, w związku z tym, że w kontekście powszechnego i nieprzerwanego sporu na temat reguł gry wyborczej, zagadnienie reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych wydaje się być wyjaśnione w nieco większym stopniu niż inne kwestie.

Drugi wniosek, wydaje się niezaprzeczalny, że większość wprowadzonych zmian w odniesieniu do reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych była przede wszystkim konsekwencją wewnętrznej dynamiki politycznej, związanej zarówno z dominującymi stanowiskami dotyczącymi politycznej roli, jaką mniejszości te powinny odegrać w życiu politycznym każdego kraju, jak i z potrzebą wspierania procesu rządzenia, wzmacniając tym samym stabilność rządów, a także z zaspokojeniem żądań wspólnoty międzynarodowej w tym względzie.

Po trzecie, jest możliwe wyróżnienie pewnego rodzaju geograficznego wzorca w tym złożonym zbiorze ustaw wyborczych dotyczących kwestii mniejszości etnicznych. Potwierdzeniem tego jest, że do ustawodawstw najbardziej przychylnych mniejszościom w regionie należą te, które znajdują się w krajach dawnej Jugosławii, wskazują na to przykłady Bośni, Kosowa, Czarnogóry, Chorwacji i Słowenii, a w mniejszym stopniu także Serbii i Macedonii. Może dzieje się tak z tego względu, iż uznanie i włączenie mniejszości etnicznych i grup narodowych było podstawową zasadą konstytucyjną już w socjalistycznej Jugosławii i to dziedzictwo zostało przekazane nowym niepodległym państwom. Jednak może być to także konsekwencją interwencji

---

*“Los Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales, „Cuadernos Constitucionales” 2009, no. 67/68, s. 135–152.*

Unii Europejskiej i innych zachodnich demokracji w kwestie postjugosłowiańskie podczas i po zakończeniu konfliktów, które miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych – doskonałym przykładem są tutaj przypadki Bośni i Kosowa – dla znaczenia tych wspólnot w państwach, w których są obecne, bądź doniosłości ich oficjalnego uznania dla utrzymania dobrosąsiedzkich stosunków między nimi.

Po czwarte, można stwierdzić, że istnieje również określona logika i określona spójność w tym zestawie zmian: w rzeczywistości ujawniają one, z jednej strony, że wykluczenie mniejszości etnicznych z życia politycznego kraju argumentując, że ich obecność jest szkodliwa dla zasady suwerenności narodowej, co pociąga za sobą ryzyko zerwania jedności narodowej, jest teraz nie do obrony, tak jak praktyka przeciwna: iż obywatele powinni pozostawać zintegrowani we wspólnoty etniczne, do których należą i nie mogą brać udziału w sprawach publicznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy są członkami tej społeczności i czynią to za pomocą mechanizmów uczestnictwa przez nią wyrażonych. To nie przypadek, że zarówno stanowiska wrogo nastawione do obecności mniejszości narodowych w życiu politycznym, jak i te – *a sensu* przeciwnie – proponujące pełną etnifikację, zostały już odrzucone bądź, przynajmniej, są poddawane bardzo surowej krytyce.

W związku z tym wydaje się być uzasadnione, że zmierzamy w kierunku pośrednich pozycji, w których dążenie mniejszości narodowych do cieszenia się znaczącą obecnością w życiu parlamentarnym jest, w niektórych z omawianych przypadków, traktowane z tym samym – a nie mniejszym – szacunkiem niż dążenie jakiegokolwiek innej grupy interesu bądź nurtu ideologicznego, w których mogą one skorzystać z ochrony ustawy, kiedy jest ona potrzebna, do zapewnienia mniejszościom narodowym reprezentacji w parlamencie. Ostatecznie, wybór jednej bądź drugiej strategii będzie miał więcej wspólnego ze szczególną sytuacją mniejszości – i, w szczególności, z jej względnym rozmiarem i jej zdolnością do ukształtowania własnej politycznej alternatywy: innymi słowy, z jej zdolnością do bycia wpływową na politycznej scenie we własnym kraju niż z jakimkolwiek rodzajem zajmowania stanowiska ideologicznie umotywowanego za, bądź przeciw, różnorodności narodowej.

Z tego punktu widzenia byłoby błędem myślenie, że państwa, gdzie reprezentacja parlamentarna mniejszości jest zagwarantowana ustawą, mają wyższy stopień poszanowania różnorodności narodowej niż te, które jedynie zapewniają im pewne korzyści, bądź które są z kolei bardziej korzystne dla mniejszości niż te, które stosują jednakowe zasady dla każdego typu kandydatów w swoim prawie wyborczym.

Na zakończenie, skuteczność obecności parlamentarnej mniejszości narodowych zależy bardziej od innych czynników, niektóre z nich są właściwe dla systemu wyborczego – jak wielkość okręgów, bezstronność w rozdziale terytorialnym mandatów, korzystanie z praktyki *gerrymanderingu*, zastosowana formuła wyborcza, bądź istnienie czy nie klauzuli zaporowej. Inne uregulowania są na poziomie konstytucyjnym – jak wielkość parlamentu, wymagania dla uzyskania obywatelstwa i prawa głosu, a nawet mające związek z kulturą polityczną kraju, jak i prawdopodobieństwo utworzenia gabinetu koalicyjnego, zajmowane miejsce przez partie o charakterze narodowym na jednym bądź drugim końcu ideologicznego spektrum, bądź jej zdolność do utrzymania stałego poparcia tych, którzy należą do tej społeczności, bądź do pozyskania głosu tych, którzy są jej dalecy niż od określonej regulacji odnośnie do reprezentacji mniejszości narodowych zawartej w przyjętym prawie wyborczym.

Piąty i ostatni wniosek jest taki, że dyskusja na temat celowości, bądź nie, wyposażenia mniejszości narodowych w reprezentację parlamentarną wydaje się schodzić na dalszy plan, i że w rzeczywistości ich obecność w izbach ustawodawczych stała się elementem całkowicie normalnym – a w niektórych przypadkach nawet stałym – w życiu politycznym krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Być może będzie też to czas, aby położyć nacisk w naszych badaniach na ich integrację w odpowiednich organach władzy wykonawczej. Doświadczenie zebrane przez formacje takie jak Ruch na rzecz Praw i Wolności w Bułgarii, Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii, Związek Węgrów w Wojwodinie w Serbii, partia Węgierskiej Koalicji na Słowacji, a przede wszystkim, przez różne partie albańskie, które pojawiały się w kolejnych macedońskich rządach tworzonych od początku przejścia do demokracji w 1990 roku, już zapewniają nam interesującą bazę danych i mnóstwo cennych doświadczeń, na których będzie można oprzeć projekty przyszłych badań<sup>40</sup>.

*Tłumaczenie z języka hiszpańskiego Sylwia Maciaszek-Llaneza  
Weryfikacja przekładu Zuzanna Kowalczyk*

---

<sup>40</sup> Zob. m.in. M. Robotin, *A Comparative Approach to Minority Participation in Government*, [w:] M. Robotin, L. Salat (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, Budapest 2003, s. 161–162; M. Brusis, *The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2003, no. 1.

## BIBLIOGRAFIA

- Alionescu C.C., *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, „Southeast European Politics” 2004, no. 5/1.
- Assessment of election legislation of the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*, OSCE/ODIHR, Warszawa 2000.
- Bernauer J., Bochsler D., *Electoral entry and success of ethnic minority parties in Central and Eastern Europe: a hierarchical selection model*, „Electoral Studies” 2011, no. 30/4.
- Bieber F., *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, London 2006.
- Bieber F., *Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe*, [w:] B. Reilly, P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, Tokyo–New York–Paris 2008.
- Birch S., *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*, London 2004.
- Birch S., Millard F., Popescu M., Williams K., *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, London 2003.
- Birch S., *The 2000 Elections in Yugoslavia: the ‘Bulldozer Revolution’*, „Electoral Studies” 2002, no. 21.
- Bochsler D., *Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies*, „European Yearbook of Minority Issues” 2007, no. 8–7.
- Botusciarova S., *La legislazione elettorale in Bulgaria*, [w:] F. Lancaster (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell’Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Brusis M., *The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries*, „Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe” 2003, no. 1.
- Bugajski J., *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, New York 2002.
- Election Observation Mission: *Republic of Croatia. Parliamentary Elections*. 23 november 2003. Final Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2004.
- European Commission for Democracy Through Law, OSCE Office For Democratic Institutions and Human Rights, *Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary*, no. 662/2012, European Council, Strasbourg 2012.
- Fleming M., *The Limits of the German Minority Project in Post-Communist Poland: Scale, Space and Democratic Deliberation*, „Nationalities Papers” 2003, no. 31/4.
- Flores Juberías C., *Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación*, „Revista CIDOB d’Afers Internacionals” 2002/2003, no. 60.
- Flores Juberías C., *Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este*, „Cuadernos Constitucionales” 1999, no. 26/27.
- Flores Juberías C., *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995–2003)*, „Cuadernos Constitucionales” 2002/2003, no. 41/42.
- Flores Juberías C., *Post-Communist electoral systems and national minorities: a dilemma in five paradigms*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Flores Juberías C., *Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában*, „Politikatudományi Szemle” 1998, no. 2.

- Flores Juberías C., *Macedonia: entre la crisis y la consolidación*, „Revista CIDOB d'Afers Internacionals” 2000/2001, no. 51–52.
- Flores Juberías C., *Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995–2005)*, [w:] C. Flores Juberías (ed.), *De la Europa del Este al este de Europa*, Valencia 2006.
- Flores Juberías C., *Vyborny '95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma Estatal de la Federación Rusa*, „Cuadernos Constitucionales” 1995, no. 13.
- Friedman E., *Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia*, „Ethnopolitics” 2005, no. 4/4.
- Galbreath D., *The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, no. 4/1.
- Gelazis N., *Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. I: *Institutional Engineering*, Oxford 2001.
- Gionea V., *La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Gjilani F., *La legislazione elettorale in Albania*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Grad F., *The Slovene Electoral System*, [w:] F. Lanchester (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milan 1995.
- Ilchev I., *Emigration and the Politics of Identity: The Turkish Minority in Bulgaria*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Jordá García J., *La disputa en torno al estatus final de Kosovo. Contexto, actores, propuestas e implicaciones*, Valencia 2012 (nieopublikowana praca doktorska).
- Kaminski M., Nalepa M.A., *Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules*, [w:] J.M. Colomer, (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004.
- Kasapović M., *Electoral politics in Croatia 1990–2000*, „Politič kamisao” 2000, no. 37/5.
- Kolarova R., Dimitrov D., *Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2.
- Kopecky P., *The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation*, [w:] J.M. Colomer, *Handbook of Electoral System Choice*, New York–London 2004.
- Kucukalic Ibrahimovic E., *El lugar de “los Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales*, „Cuadernos Constitucionales” 2009, no. 67/68.
- Loloci K., *Electoral Law in Eastern Europe: Albania*, „East European Constitutional Review” 1994, no. 3/2.
- Macedonian Electoral Laws*, International Foundation for Electoral Systems, Skopje 2002.
- Melvin N.J., *Post-Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Melvin N.J., *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, London 1995.
- Millard F., *Elections, Parties, and Representation in Post-communist Europe*, London 2004.
- Millard F., *The Polish Parliamentary Election of September 1993*, „Communist and Post-Communist Studies” 1994, no. 27/3.
- Millard F., *The Polish Parliamentary Election of October 1991*, „Soviet Studies” 1992, no. 44/5.

- Mungiu A., Krastev I., *Nationalism After Communism: Lessons Learned*, Budapest 2004.
- Nix S.B. (ed.), *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, Kiev 1995.
- Pavlovic D., Petrov G., Syrri D., Stone D.A. (eds.), *Democratisation in Southeast Europe: An Introduction to Election Issues*, Thessaloniki 2005.
- Pettifer I.J., *The Greek Minority in Albania: Ethnic Politics in a Pre-National State*, [w:] J.P. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Protsyk O., Matichescu M., Chatre B., *Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania*, European Centre for Minority Issues Working Paper 2008, no. 41.
- Ramonaite A., *The Development of the Lithuanian party System: From to Stability to Perturbation*, [w:] S. Jungerstam - Mulders (ed.), *Post-Communist EU Member States: Parties And Party Systems*, Aldershot 2006.
- Robotin M., *A Comparative Approach to Minority Participation in Government*, [w:] M. Robotin, L. Salat (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, Budapest 2003.
- Romania: Parliamentary and Presidential Elections*, 28 November and 12 December 2004, Assessment Mission Report, OSCE/ODIHR, Warszawa 2005.
- Rose R., Munro N., *Elections and Parties in New European Democracies*, Washington 2009.
- Šiberl, Kasapović M., *Electoral policy and the determinants of electoral behaviour in Croatia (1990-2000)*, „Central European Political Science Review” 2001, no. 2/3.
- Snyder J., *Lagestión de la etnopolítica en Europa Oriental: unavaloración de los enfoques-institucionales*, [w:] R. Ferrero (ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelona 2004.
- Sokolović D., Bieber F., (eds.), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot 2001.
- Spirova M., *Electoral Rules and the Political Representation of Ethnic Minorities: Evidence from Bulgaria and Romania*, Center for Policy Studies, Central European University/ Open Society Institute, Budapest 2004.
- Spirova M., *European integration and minority politics: ethnic parties at the EP elections*, „East European Politics” 2012, no. 28/1.
- Spirova M., Stefanova B., *The European dimension of the political representation of minorities*, prezentacja w EUSA. Konferencja odbyła się w dniach 24–26 kwietnia 2009 r., Los Angeles, CA.
- Stein J.P. (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.
- Szomolányi S., Gould J. (eds.), *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Bratislava 1997.
- Tsoneva D., *The Puzzle of the Bulgarian-Turkish Interethnic Cooperation in Post-Communist Bulgaria*, Central European University, Budapest 2005 (niepublikowana praca magisterska).
- Van Elsuwege P., *Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, European Centre for Minority Issues, Working Paper 2004, no. 20.
- [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html).
- [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
- [www.ecmi.de](http://www.ecmi.de).

www.ecmi.de.

www.essex.ac.uk/elections.

Zakošek N., *Ethnic War and Disempowerment: The Serb Minority in Croatia*, [w:] J.P. Stein, (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, New York 2000.

## Streszczenie

Dziesięć lat temu, w ramach wspólnej refleksji dotyczącej polityki uczestnictwa mniejszości narodowych w pokomunistycznej Europie, zaproponowałem klasyfikację różnych sposobów, według jakich prawo wyborcze tych krajów zajęło się problemem reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych. Wówczas stwierdziłem, że wzory zawarte w ustawach wyborczych oscylowały od ich skrajnej wrogości, zabraniającej tworzenia partii o charakterze narodowym, do ich uwzględnienia, gdzie przynależność narodowa została przekształcona w podstawę reprezentacji politycznej, przechodząc przez szeroki zakres pośrednich strategii, jak utrudniająca reprezentację, będąca obojętną w stosunku do niej, ułatwiająca ją w praktyce i udzielająca jej prawnych gwarancji.

Obecnie, w sytuacji, w której demokracja jest już skonsolidowana, dziedzictwo wojen bałkańskich stopniowo zanika, a dziesięć z tych krajów jest już częścią UE, jest łatwo przewidzieć, że wyobrażenie, jak powinno wyglądać właściwe potraktowanie mniejszości narodowych w ustawach wyborczych powinno ulec istotnej zmianie. Na podstawie paradygmatów, badam jak zmienił się w ustawach sposób traktowania mniejszości narodowych, szukam wyjaśnienia, dlaczego te zmiany miały miejsce, i próbuję oszacować ich konsekwencje w reprezentacji parlamentarnej mniejszości narodowych, a nawet więcej, w jej społecznej i politycznej integracji w regionie.

**Słowa kluczowe:** mniejszości etniczne, systemy wyborcze, Europa Środkowo-Wschodnia, reprezentacja parlamentarna.

## ELECTORAL SYSTEMS AND NATIONAL MINORITIES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: A DILEMMA IN FIVE PARADIGMS REVISITED

### Summary

Ten years ago and within the framework of a collective reflection on the politics of national minority participation in Post-Communist Europe, I proposed a classification of the diverse ways in which the electoral laws of these countries were addressing the problem of the parliamentary representation of ethnic minorities. In that essay, I argued that formulas contained in these electoral laws had swung from the extreme hostility of those prohibiting the creation of ethnically based parties, to the inclusiveness of those where ethnicity had been converted into the very basis

of political representation, going through a wide range of intermediate strategies like hindering that representation, being indifferent towards it, facilitating it in practice, and providing legal guarantees for it.

Now in a context in which democracy is already consolidated, the legacy of the Balkan wars is gradually disappearing, and ten of these countries are already part of the EU, it is easy to anticipate that the perception of what should be an adequate treatment for national minorities in electoral laws should have substantially changed. On the basis of the above mentioned paradigms, this paper examines the manners in which these laws have changed their treatment of national minorities, seeks to give an explanation as to why these changes have taken place, and tries to assess their implications in the parliamentary representation of minorities – and, even more, in its social and political integration – through the region.

**Key words:** Minorities, electoral systems, Central and Eastern Europe, Parliamentary representation.



**Jurij Kljuczowski\***

## **TREŚĆ I PODMIOTY PRAW WYBORCZYCH W PRAWIE KONSTYTUCYJNYM UKRAINY**

Podmiotowe prawa wyborcze należą do podstawowych politycznych praw człowieka, zapewniających funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej – udział obywateli w wyborach.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym istnieją dwa rodzaje podmiotowego prawa wyborczego – czynne i biernie<sup>1</sup>; wydaje się jednak, że oprócz tych dwóch praw wyborczych, do rozważenia jest jeszcze trzecie – nominacyjne prawo wyborcze, tzn. prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów.

Niektórzy prawnicy twierdzą, że istnieje tylko jedno prawo polityczne obywateli do udziału w życiu politycznym, którego oznaką jest m.in. podmiotowe prawo wyborcze<sup>2</sup>. Stanowisko to jest jednak trudne do zaakceptowania. Wprawdzie treść wszystkich podmiotowych praw wyborczych związana jest z wyborami, to jednak czynnikiem decydującym o istnieniu różnych praw (nie zaś wyrazem czy realizacją jednego „szerokiego” prawa) jest różnica w podmiocie (nosicielu) takiego prawa. Dlatego też, chociaż pojęcie praw wyborczych należy do dobrze znanych, dla dokładnego zrozumienia istoty praw wyborczych konieczne jest zarówno ustalenie ich podmiotów, jak i adekwatnej treści.

---

\* Dr, docent w Katedrze Nauk Ogólnoteoretycznych i Państwowo-Prawnych Narodowego Uniwersytetu „Akademia Kijowsko-Moguljanska”, ucluch@ukr.net.

<sup>1</sup> Zob. В.М. Шаповал, *Сучасний конституціоналізм*, Київ 2005, s. 315; J. Вусько w s k i, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 17.

<sup>2</sup> Zob. Н.Г. Шукліна, *Право обирати і бути обраними – пріоритетне політичне право громадян України*, [w:] *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 9–10 червня 2005 року, Київ 2005, s. 293; О. Марцеляк, *Виборче право: сучасне розуміння і сутність*, „Публічне право” 2011, № 2, s. 14.*

## TREŚĆ PRAW WYBORCZYCH

Czynne prawo wyborcze często rozpatrywane jest jako „prawo wybierania”. Termin ten jest używany w art. 38 *Konstytucji Ukrainy* i art. 62 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Jednak w każdym systemie wyborczym istnieje pewna liczba głosów „przeegranych” (tzn. głosów, które nie wpływają na wybór<sup>3</sup>), dlatego też nie każdy wyborca, głosujący podczas wyborów, rzeczywiście wybiera. Artykuł 70 *Konstytucji Ukrainy* posługuje się właściwszym terminem „prawo głosu”; taką treść aktywnego prawa wyborczego podkreślają konstytucjoniści ukraińscy<sup>4</sup>. Polscy prawnicy przyjmują dla aktywnego prawa wyborczego równoważne terminy „prawo wybierania” i „prawo (do) głosowania”<sup>5</sup>. Analogiczną treść zawiera anglojęzyczny termin *right to vote*<sup>6</sup>.

W swoim czasie na Ukrainie dyskutowano o tym, czy definicja *obiekту* głosowania odnosi się tylko do treści prawa głosu. W związku z wprowadzeniem proporcjonalnego systemu wyborczego w jego skrajnym wariacie – z zamkniętymi listami kandydatów w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym – pojawił się pogląd, zgodnie z którym głosowanie na partyjną listę kandydatów (a w rzeczywistości głosowanie na partię) jest ograniczeniem czynnego prawa wyborczego<sup>7</sup>. Jednakże prawo do głosowania może być realizowane poprzez różne sposoby głosowania – na poszczególnych kandydatów, listy kandydatów (partii) lub kombinację różnych opcji<sup>8</sup>.

W przeciwieństwie do prawa głosu, treść biernego prawa wyborczego jest mniej jednoznaczna. W ukraińskiej literaturze naukowej bardzo powszechne

<sup>3</sup> Zob. Ю. Ключковський, *Виборчі системи та українське виборче законодавство*, Київ 2011, s. 66.

<sup>4</sup> Zob. А. Корнєєв, Т. Шаповал, *Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян (можливості удосконалення)*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 4 (14), s. 42.

<sup>5</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa...*, s. 53; K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 29, 135; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 173.

<sup>6</sup> Zob. np. § 1 ust. 1 Kodeksu dobrych praktyk w procesie wyborczym Komisji Weneckiej (Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report, Electoral Law, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008; zob. także, *Election Observation Book*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005, s. 16.

<sup>7</sup> Zob. М.В. Афанасьєва, *Визначення типу виборчої системи сучасної України*, [w:] *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*, Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ 2001, s. 135; П. Стецюк, *Зміни до Конституції України 1996 року: поступ чи криза конституціоналізму?* „Вісник Львівського університету” 2006, Серія юридична, Вип. 42, s. 138.

<sup>8</sup> Natura obiektu głosowania istotnie zależy od charakterystyk systemu wyborczego. Zob. Ю. Ключковський, *Виборчі системи...*, 2011, s. 24–25.

jest jego rozumienie jako „prawo do bycia wybranym” w wyborach<sup>9</sup>, co oparte jest na użyciu tego ostatniego terminu w art. 38 *Konstytucji Ukrainy*. Należy jednak zauważyć, że art. 76 i 103 *Konstytucji*, określające podmioty biernego prawa wyborczego w wyborach deputowanych ludowych i prezydenta, odpowiednio używają wyrażenia „może (a nie „ma prawo” – J.K.) zastać wybranym”. Tak więc, wybór jako otrzymanie mandatu przedstawicielskiego jest *możliwością*, nie zaś *prawem* zainteresowanej osoby. Dlatego też zasadne jest uznanie terminu „prawo bycia wybranym” tylko nazwaniem („oznaczeniem”) biernego prawa wyborczego, a nie jako określenie jego treści. W szczególności, W. Szapował konsekwentnie posługuje się terminem „prawo do kandydowania w wyborach”<sup>10</sup>.

Wskazana interpretacja jest zgodna z międzynarodową praktyką. I tak, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku ustanawia prawo „być wybranym” (*to be elected*); jednocześnie ogólny komentarz do art. 25 Paktu, wydany przez Komitet Praw Człowieka ONZ w 1996 roku, interpretuje jego treść jako prawo do *kandydowania* w wyborach (tzn. brać udział w wyborach jako kandydat). Jaśniej treść tego terminu podkreśla terminologia, która stosowana jest przez Komisję Wenecką. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych<sup>11</sup> używa na oznaczenie biernego prawa wyborczego terminu *the right to stand for election* („prawo być kandydatem w wyborach”). Ten sam termin stosowany jest w odniesieniu do pasywnego prawa wyborczego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>12</sup>.

Naukowcy twierdzą: „Ze swojej istoty bierne prawo wyborcze [...] jest pozytywnym rozstrzygnięciem poszczególnych obywateli do podjęcia działań, aby znajdować się w kręgu osób, spośród których wyborcy dokonują wyboru”<sup>13</sup>. Podobną argumentację przywołuje Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który stwierdził: „Przewidziane w części pierwszej art. 38 *Konstytucji Ukrainy* prawo obywatela »być wybranym do organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego« (bierne prawo wyborcze) nie może być interpre-

<sup>9</sup> Zob. np. О. Марцеляк, *Виборче право...*, s. 14.

<sup>10</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

<sup>11</sup> Code of Good Practice..., s. 13–47.

<sup>12</sup> Zob. punkty 12 i 50 wyroku w sprawie *Sukhovetskyu vs. Ukraine*, [w:] *Официальный сайт Европейского Суда по правам человека*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>; punkt 54 wyroku w sprawie *Melnychenko vs. Ukraine*, tamże, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67100>.

<sup>13</sup> Zob. А. Корнєєв, Т. Шаповал, *Конституційно-правовий інститут...*, s. 43. Zob. także W. Szapował, T. Szapował, *Wybory, referendum a prawa podmiotowe obywateli Ukrainy (wybrane problemy prawne)*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010, s. 27.

towane dosłownie, gdyż nie odpowiada mu obowiązek wyborców głosowania »za« i wyboru konkretnej osoby. To jest w istocie prawem przy spełnieniu niezbędnych warunków do kandydowania w wyborach<sup>14</sup>. Choć O. Marcelliak wyraża swoją dezaprobatę w stosunku do takiej argumentacji, to jednak wskazana przez niego treść biernego prawa wyborczego w istocie odnosi się jedynie do prawa do udziału w wyborach w roli kandydata<sup>15</sup>, a nie zaś „prawa do uzyskania mandatu”.

Zauważmy, że podobne stanowisko zajmują również polscy prawnicy. M. Granat mówi o „prawie do bycia kandydatem”<sup>16</sup>. I chociaż wielu autorów posługuje się terminem „prawo wybieralności”<sup>17</sup>, jego treść jako „prawo kandydowania” nie budzi wątpliwości<sup>18</sup>.

Tak więc, treścią biernego prawa wyborczego jest to, że człowiek ma *prawo być kandydatem* w wyborach, tj. pretendować do zdobycia mandatu przedstawicielskiego lub funkcji z wyboru. To prawo nakłada pewne obowiązki na państwo w osobie organów administracji wyborczej – zarejestrowania jako kandydata osobę, która zamierza skorzystać z tego prawa, i zagwarantować jej (lub zgłaszającemu ją podmiotowi) stosowne prawa pochodne (na przeprowadzenie przedwyborczej agitacji, reprezentację w komisjach wyborczych, na obserwację głosowania itd.). U osoby, która kandyduje, istnieje prawny *interes zostania wybranym* podczas tych wyborów; na realizację tego interesu skierowana jest wyborcza działalność kandydata (i zgłaszającego go podmiotu). Państwo jest zobowiązane do zapewnienia osobie realizacji tego *prawa*, jednak tylko poprzez stworzenie warunków do zaspokojenia interesu prawnego i nie może mu przeszkadzać, jednak nie gwarantuje jego realizacji. Tak więc, *być kandydatem* oznacza dla osoby mieć *prawo*, natomiast *być wybranym* jest tylko *możliwością*.

<sup>14</sup> Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001 у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002, Відпов. ред. П.Б. С в г р а ф о в, Київ 2002, s. 71.

<sup>15</sup> Zob. O. W. M a r c e l l i a k, *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008, s. 17.

<sup>16</sup> Zob. M. G r a n a t, *Istota zasady wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] W. S k r z y d ł o, W. S z a p o w a ł, K. E c k h a r d t (red.), *Problemy prawa wyborczego ...*, s. 15.

<sup>17</sup> Zob. np. J. B u c z k o w s k i, *Podstawowe zasady prawa...*, s. 75; G. K r y s z e ń, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. S k o t n i c k i (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 159.

<sup>18</sup> Jednak czasami treść biernego prawa wyborczego interpretuje się szerzej jako „prawo do kandydowania i uzyskania mandatu”; Zob. *Leksykon...*, s. 173. Uważam jednak, że wydzielona część definicji jest przesadzona: „prawo do otrzymania mandatu” (jako prawo podmiotowe osoby) nie istnieje.

Treść *nominacyjnego prawa wyborczego*<sup>19</sup> mniej więcej oznacza: to *prawo do zgłaszania kandydatów* podczas odpowiednich wyborów. Jego ocena jako trzeciego prawa wyborczego nie jest dzisiaj powszechnie uznawana. *Konstytucja Ukrainy* nie wymienia go; Konstytucja Polski stanowi, że kandydatów „mogą zgłaszać” (ale nie „mają prawo”) partie polityczne i wyborcy (art. 99). Jednak faktu zgłoszenia kandydatów nie można uważać za procedurę czysto technologiczną, tak jak i nie można zredukować jej do realizacji niektórych aspektów czynnego i biernego prawa wyborczego. A. Młynarska-Sobaczewska zwraca uwagę, że „wyborcy nie wybierają więc tych, których mogliby uznać za najlepszych – a tych, których z jakichś względów uznają za lepszych od pozostałych spośród zgłoszonych”<sup>20</sup>.

O „prawie do zgłaszania kandydatów (list)” mówi J. Buczkowski<sup>21</sup>. H. Meier stwierdza: „Osoby mające prawo głosu (wyborcy) i kandydaci tworzą dwie grupy podmiotów, które odgrywają kluczową rolę w procesie wyborczym. Jednakże w większości przypadków ignoruje się fakt, że uczestniczy jeszcze trzecia grupa. Jest ona tworzona przez tych, którzy mają prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach”<sup>22</sup>. Tak więc istnieniu *prawa zgłaszania kandydatów* w wyborach nie można zaprzeczyć.

## PODMIOT CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Ogólnie rzecz biorąc, podmiot prawa głosu – określona zasada powszechności prawa wyborczego, zgodnie z którą „w zasadzie każdy człowiek ma prawo wybierać”<sup>23</sup>. Jednakże to ogólne sformułowanie dopuszcza ewentualne ograniczenia (cenzusy wyborcze), konkretyzujące podmioty tego prawa.

---

<sup>19</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олешенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 40; В.Л. Мусіяки (red.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012, s. 23.

<sup>20</sup> Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 185.

<sup>21</sup> Zob. J. Buczkowski, *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998, s. 41.

<sup>22</sup> Zob. X. Майер, *Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 1, s. 63.

<sup>23</sup> Pkt. I.1.1. Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych (zob. przyp. 15); tekst ukraiński zob.: Офіційний сайт Венеціанської Комісії, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-ukr).

Najbardziej naturalne są cenzusy obywatelstwa, wieku i zdolności do czynności prawnych<sup>24</sup>; są one ustanowione w art. 70 *Konstytucji Ukrainy* i w art. 62 *Konstytucji RP*. Jednakże i one nie są absolutnymi. I tak, prawo do głosowania w niektórych wyborach w państwach członkowskich UE (w tym w Polsce<sup>25</sup>) posiadają obywatele innych państw członkowskich; ponadto prawo do głosowania w wyborach lokalnych może należeć do wszystkich rezydujących tam cudzoziemców<sup>26</sup>. Za naturalną granicę wieku dla prawa głosu uważa się 18 lat, co związane jest z nabyciem pełnej cywilnej zdolności prawnej. Jednak i ten wiek nie jest powszednie uznawany; w niektórych państwach przyznano prawo do głosowania w wieku 16 lub 21 lat. Cenzus zdolności do czynności prawnych także uważany jest za naturalny, jednak niektóre kraje przyznają prawo do głosowania także osobom ubezwłasnowolnionym (np. Szwecja).

Ogólnie rzecz biorąc zasada powszechności prawa wyborczego, zgodnie z którą podmiot prawa głosu ograniczony jest obywatelstwem, wiekiem (18 lat) i zdolnością do czynności prawnych, odpowiada znanemu kryterium R. Dahla: prawo głosowania posiadają wszystkie osoby mające pełną zdolność do czynności prawnych należące do danej społeczności<sup>27</sup>.

Jednakże takie opisanie podmiotu czynnego prawa wyborczego adaptowano do wyborów ogólnokrajowych i nie uwzględniono specyfiki wyborów lokalnych, ale taka specyfika istnieje i jest wystarczająco istotna. Główna przyczyna tkwi w tym, że wybory lokalne są znacznie bardziej złożone niż wybory ogólnokrajowe, co nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny i w regulacji ustawowej.

Zasadnicza specyfika wyborów lokalnych (także jeżeli przeprowadzane są na całym terytorium państwa) polega na tym, że następuje łączenie różnych wyborów przeprowadzanych jednocześnie, często na tym samym terytorium i przy udziale tych samych wyborców.

Przedstawiony opis podmiotu czynnego prawa wyborczego nie może być bezpośrednio zastosowany do wyborów lokalnych. Zgodnie z art. 5 *Konstytucji Ukrainy* naród sprawuje władzę także przez organy samorządu terytorialnego. Realizacja wyrażenia woli narodu podczas wyborów lokalnych nastę-

---

<sup>24</sup> J.P. Jakke nazywa ten wymóg „intelektualną zdolnością prawną”; zob. Ж.-П. Жакке, *Конституционное право и политические институты*, пер. с франц., Москва 2002, s. 72.

<sup>25</sup> Zob. art. 10 polskiej ustawy z dnia 5.01.2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>26</sup> Art. 6 Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym; Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144).

<sup>27</sup> Zob. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 186.

puje poprzez jego „podział” pomiędzy oddzielne części – terytorialne wspólnoty wskazane przez *Konstytucję Ukrainy* (art. 140) jako samorząd terytorialny.

*Konstytucja Ukrainy* stanowi, że deputowani wiejskich, osiedlowych, miejskich rad wybierani są na podstawie powszechnego prawa wyborczego przez mieszkańców wsi, osiedla miasta (część pierwsza art. 141); przewodniczący organu wykonawczego wsi, osiedla, miasta wybierany jest na podstawie powszechnego prawa wyborczego przez wspólnotę terytorialną (część druga art. 141). Tym samym, podmiotem wybierającym zarówno deputowanych, jak i przewodniczącego w obu przypadkach jest *ogół mieszkańców wspólnoty terytorialnej*<sup>28</sup>, a prawo głosu należy do każdego mieszkańca spełniającego warunki określone w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*.

Specyficznymi cechami charakteryzuje się konstytucyjny status rad obwodowych i rejonowych. Artykuł 141 *Konstytucji Ukrainy* w redakcji z 2011 roku określa podmiot prawa głosu w wyborach deputowanych rad obwodowych i rejonowych jako „mieszkańcy rejonu, obwodu”; jednak takie podmioty jak wspólnoty samorządowe w *Konstytucji Ukrainy* nie są przewidziane<sup>29</sup>. W tym samym czasie „rekonstrukcję” podmiotu prawa głosu podczas takich wyborów można przeprowadzić przy użyciu konstytucyjnego statusu odpowiednich rad: zgodnie ze zdaniem czwartym art. 140 *Konstytucji Ukrainy* rejonowe i obwodowe rady są „organami samorządu lokalnego reprezentującego wspólne interesy zbiorowości terytorialnych wsi, osiedli i miast”. Możemy dlatego stwierdzić, że podmiotami prawa wybierania deputowanych rad rejonowych i obwodowych ponownie powinny być odczytywane *ogół mieszkańców wspólnot terytorialnych*, wchodzących odpowiednio w skład rejonu lub obwodu, a prawo głosu należy do każdego mieszkańca takich gmin (zgodnie z wymaganiami art. 70 *Konstytucji Ukrainy*).

To co zostało powiedziane wyżej podkreśla fakt, że obywatele Ukrainy posiadający prawo wyborcze na mocy art. 70 *Konstytucji Ukrainy* (który reguluje zakres powszechnego prawa wyborczego), jednakże nie należąc do odpowiedniej gminy, nie mają prawa głosu w wyborach lokalnych. Tym samym *Konstytucja Ukrainy* ustanawia ograniczenia odnośnie do podmiotu powszechnego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych: prawo głosu podczas takich wyborów należy do wyborców, którzy mają *miejsce zamieszkania*

---

<sup>28</sup> Zwracamy jednak uwagę, że różnice w brzmieniu mogą mieć istotne znaczenie: sformułowania „wybiera się przez wspólnotę terytorialną” może być rozumiane w ten sposób, że wybranym przewodniczącym wsi, osady, miasta jest tylko kandydat, który uzyskał poparcie *większości wspólnoty terytorialnej*, która automatycznie pociąga za sobą zastosowanie systemu wyborczego absolutnej większości.

<sup>29</sup> Zgodnie z przyjętą doktryną konstytucyjną, na Ukrainie samorząd lokalny istnieje na poziomie gromady. Samorządy regionalne na poziomie powiatu lub województwa natomiast nie występują.

w danej wsi, miasteczku, mieście, a więc *należących do poszczególnych wspólnot*. Jednak obecność takiego *cenzusu zamieszkania* nie narusza zasady powszechnych wyborów, ponieważ odpowiada takiemu prawnemu charakterowi samorządu.

Jednocześnie kwestii przynależności osoby do wspólnoty terytorialnej wystarczająco nie zbadano, a co więcej, istnieją poważne problemy prawne z jego zdefiniowaniem i stosowaniem.

Ustawowe określenie treści i zakresu prawa swobodnego wyboru miejsca zamieszkania jest niejednoznaczne. Tak więc, kodeks cywilny Ukrainy (dalej: k.c. Ukrainy) odnosi prawo do miejsca zamieszkiwania do osobistych praw niemajątkowych, zabezpieczających byt socjalny osoby fizycznej. Artykuł 29 k.c. Ukrainy określa miejsce zamieszkiwania jako „*dom mieszkalny, mieszkanie, inne pomieszczenie przystosowane do życia w nim*”.

Ustawa Ukrainy *O wolności przemieszczania się i wolności wyboru miejsca zamieszkiwania*<sup>30</sup> oparta jest na innym rozumieniu: *miejscem zamieszkiwania* jest „*administracyjno-terytorialna jednostka, na terytorium której osoba zamieszkuje w okresie więcej niż sześciu miesięcy w ciągu roku*”; zgodnie z ustępem czwartym tego artykułu, „*administracyjno-terytorialna jednostka, na terytorium której osoba zamieszkuje w okresie krótszym niż sześć miesięcy w ciągu roku*” jest *miejscem przebywania*.

Ta ustawowa kolizja została rozwiązana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy na rzecz ustawy<sup>31</sup>. Nie eliminuje on jednak wszystkich problemów z rozumieniem pojęcia „miejsca zamieszkania”, jak i praktycznego stosowania właściwej normatywnej regulacji.

Zbyt mało uwagi zwraca się na niezgodność określenia miejsca zamieszkiwania jako miejsca, w którym osoba „zamieszkuje przez okres *dłuższy niż sześć miesięcy w roku*” (art. 3 wskazanej ustawy) i *obowiązku* zarejestrowania miejsca zamieszkania „w ciągu *dziesięciu dni od dnia przybycia* do nowego miejsca zamieszkiwania” (art. 6 tej ustawy). Wymóg sześciu miesięcy pobytu, przy jego literalnym rozumieniu, może wpływać na uznanie, w przypadku osoby żyjącej w jakiejś jednostce administracyjno-terytorialnej krócej niż przez sześć miesięcy, prawa głosowania podczas wyborów lokalnych, tak jak niewątpliwie należy ono do osoby w odpowiedniej gromadzie.

W praktyce problemy związane są również z tym, że rejestracja miejsca zamieszkania (ze wskazaniem adresu) wymaga *zgody właściciela mieszkania*. Przy braku takiej zgody, z różnych powodów, niektóre osoby nie są w stanie

<sup>30</sup> „Відомості Верховної Ради України” 2004, № 15, s. 232.

<sup>31</sup> Рішення Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року № 10-рп (справа про приватизацію державного житлового фонду), [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відпов. ред. П.Б. Євграфов, кн. 2, Київ 2001, s. 167.



zarejestrować swojego realnego miejsca zamieszkiwania. Tym samym powstają przesłanki dla faktycznego ograniczenia praw, w szczególności związanych z miejscem zamieszkiwania.

Rozbieżności pomiędzy faktycznym miejscem zamieszkania osoby a formalnym jej zarejestrowaniem w pierwszej kolejności wpływają na warunki realizacji prawa do głosowania. Jeśli w przypadku wyborów ogólnokrajowych istnieją pewne mechanizmy kompensujące podobne komplikacje (w szczególności zmiana miejsca głosowania bez konieczności zmiany adresu wyborczego, przewidziane w art 7 ustawy Ukrainy *O Państwowym Rejestrze Wyborców*<sup>32</sup>), to w wyborach lokalnych wyborów lokalnych kwestia przynależności osoby do którejś gromady staje się decydująca dla uczestniczenia lub nieuczestniczenia w odpowiednich wyborach.

Przedstawione powyżej argumenty dotyczyły miejsca realizacji przez obywateli Ukrainy należnego im prawa głosu podczas wyborów lokalnych. Jednocześnie należy zauważyć, że istnieją pewne kategorie obywateli Ukrainy, będących wyborcami zgodnie z art 70 *Konstytucji Ukrainy*, ale nie mających prawa głosu podczas jakichkolwiek wyborów lokalnych na Ukrainie.

W pierwszej kolejności, w przeciwieństwie do wyborów ogólnokrajowych, takim prawem nie dysponują ukraińscy wyborcy *mieszkający* za granicą i dlatego nienależący do żadnej terytorialnej gromady na Ukrainie. Ten przykład bezpośrednio pokazuje różnicę między podmiotami powszechnego prawa wyborczego podczas ogólnokrajowych i lokalnych wyborów.

Oprócz tego wyborcy należący do określonej gromady, ale w dzień głosowania (podczas konkretnych wyborów) *przebywający* poza granicami właściwej jednostki administracyjno-terytorialnej, są pozbawieni legalnej możliwości skorzystania z prawa wyborczego. Tak jak nie należą oni do terytorialnej gromady w miejscu przebywania, tak nie mają *prawa głosu* podczas wyborów lokalnych w gromadzie zamieszkiwania. W tym czasie oni nie mają *możliwości* korzystania z prawa głosu w „ich” gromadzie, gdyż wybory organu samorządu terytorialnego przeprowadzane są w granicach odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej. Dlatego terytorialna komisja wyborcza nie posiada kompetencji do organizowania głosowania dla obywateli poza granicami tego terytorium.

Wskazanego problemu można uniknąć poprzez wprowadzenie głosowania za pośrednictwem poczty lub głosowania przez pełnomocnika. Te sposoby głosowania są mało zbadane w ukraińskim prawie wyborczym<sup>33</sup>; dokładniej

<sup>32</sup> „Відомості Верховної Ради України” 2007, № 20, s. 282.

<sup>33</sup> W szczególności wskazują pracę M.I. Ставнійчук, *Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні*, „Держава і право” 2001, Вип. 1, s. 111–119.

tym zagadnieniem zajmowali się polscy konstytucjonaliści<sup>34</sup>. W związku z tym dla Ukrainy interesujące jest doświadczenie Polski, która, nie patrząc na poważne ostrzeżenia podnoszone przez czołowych prawników<sup>35</sup>, wprowadziła obie instytucje w nowym kodeksie wyborczym<sup>36</sup>.

Pierwsza z tych instytucji wymaga spełnienia pewnych standardów usług pocztowych, bez których jej stosowanie nie jest rekomendowane<sup>37</sup>; na Ukrainie, niestety, poczta nie dysponuje takimi możliwościami. Druga ze wskazanych instytucji budzi bardziej fundamentalne zastrzeżenia. Kluczową rolę odgrywa przyjęta w prawie wyborczym Ukrainy *zasada osobistego głosowania*, zawarta także w art 8 ustawy o wyborach lokalnych, która rozpatrywana jest niezależnie od konstytucyjnej zasady wyborów bezpośrednich<sup>38</sup>. Wskazana zasada oznacza brak możliwości przyjmowanie takich, alternatywnych, sposobów głosowania jak głosowanie przez pełnomocnika czy za pośrednictwem poczty.

Tak więc wyborcy przebywający w czasie głosowania podczas wyborów lokalnych poza granicami swojego miejsca zamieszkania w Ukrainie są *legalnie* pozbawieni prawa głosu. Rozumiejąc pojęcie cenzusu wyborczego jako ograniczenie podmiotu prawa wyborczego, możemy powiedzieć, że wraz z *cenzusem zamieszkiwania* podczas wyborów lokalnych ograniczeniem jest także *cenzus przebywania*.

Kolejna kategoria podlegająca rozpatrzeniu – to osoba odbywająca karę pozbawienia wolności w systemie penitencjarnym. Posiadanie prawa głosu w *wyborach ogólnokrajowych* przez tę grupę osób było przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy<sup>39</sup>.

Jednakże w odniesieniu do podmiotu prawa do głosowania w wyborach lokalnych *Konstytucja Ukrainy* zawiera dodatkowe ograniczenia – przynależność wyborcy do danej gromady. Uwzględniając reżim przebywania skazanych w zakładzie penitencjarnym, należy uznać, że taka osoba *nie może nale-*

<sup>34</sup> Zob. np. K. W. Czapliski, *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 29–49.

<sup>35</sup> Szczegółowo omawiano te problemy podczas dyskusji na międzynarodowej konferencji w 2007 r.; zob. S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*

<sup>36</sup> Zob. J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 36–71.

<sup>37</sup> Zob. pkt I.3.2.iii cytowanego Kodeksu dobrej praktyki... (przyp. 12).

<sup>38</sup> Na temat dyskusji o możliwym związku tych dwóch zasad zob. K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*, s. 121.

<sup>39</sup> *Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відповід. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2001, s. 128.*

żeć do wspólnoty terytorialnej, co oznacza, że nie może mieć prawa głosowania podczas wyborów lokalnych. Językiem cenzusów można stwierdzić, że w tym przypadku prawo głosowania jest ograniczone przez cenzus należenia/przynależności do wspólnoty terytorialnej.

Jeszcze inną grupą wyborców, których prawo do głosowania podczas wyborów lokalnych jest dyskusyjne, są wojskowi służby terminowej<sup>40</sup>. W przypadku takich wojskowych miejscem stałego przebywania jest garnizon wojskowy i dlatego nie ma w takiej sytuacji cech przynależności do wspólnoty terytorialnej. Tym sposobem, ci *wyborcy zgodnie ze statusem*, tzn. mający pełną zdolność do czynności prawnych dorośli obywatele, *nie mają prawa głosu* podczas wyborów lokalnych na Ukrainie. Taka sytuacja wynika z art. 3 ustawy o wyborach lokalnych z 2010 roku, więc i w tym przypadku mamy do czynienia z *cenzusem przynależności do wspólnoty*.

Na koniec wskażę na dyskusję o prawie głosu podczas wyborów lokalnych na Ukrainie dla osób, które nie mają obywatelstwa Ukrainy. Niektórzy uczeni wskazują, że nieobywatele–rezydenci mają wspólne z innymi mieszkańcami wspólnoty lokalnej interesy i cele, i dlatego należą do wspólnoty terytorialnej, dlatego powstaje pytanie o przyznanie prawa głosowania w wyborach lokalnych obywatelom innych państw lub bezpaństwowcom od dawna mieszkającym w Ukrainie.

Jednak przyznanie prawa głosowania w wyborach lokalnych osobom, które nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, wymaga zmiany art. 70 *Konstytucji Ukrainy* (znajduje się w Rozdziale III, możliwym do zmiany tylko w drodze referendum), który wyraźnie łączy posiadanie prawa głosowania we wszystkich wyborach i referendach z obywatelstwem Ukrainy. Brak prawa głosu u cudzoziemców i apatrydów jest zgodny z art. 26 *Konstytucji Ukrainy*, zawierającym odpowiednie zastrzeżenie dotyczące nierozszerzania na te grupy osób określonych praw należących do obywateli Ukrainy.

Tak więc możemy dojść do wniosku, że krąg podmiotów czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych *jest znacznie węższy* w porównaniu z podmiotami tego prawa w wyborach ogólnokrajowych: jest on ograniczony nie tylko cenzusem stałej osiadłości, ale i innymi dodatkowymi warunkami – cenzusami *przebywania* i *przynależności do wspólnoty*.

Tak więc możemy stwierdzić, że problematyka powszechnego prawa głosu w wyborach lokalnych wymaga dalszych badań. W związku z tym warto przypomnieć stwierdzenie W. Szapowała o tym, że aktywne prawo wyborcze „ma absolutny charakter” (niezależny od rodzaju wyborów) i jest postrzegane

---

<sup>40</sup> Zob. np. P.M. Ма к с а к о в а, *До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні*, „Правова держава” 2003, Вип. 14, s. 593.

jako element statusu prawnego jednostki<sup>41</sup>. W moim przekonaniu, ze stwierdzeniem tym można się zgodzić jedynie w zakresie, w jakim odnosi się ono do „abstrakcyjnego” (potencjalnego) prawa głosu określonego w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*. Co więcej, warunki uzyskania prawa głosowania w wyborach i referendach – obywatelstwo, wiek 18 lat i brak uznania za pozbawionego zdolności do czynności prawnych<sup>42</sup> – znajdują zastosowanie nie tylko do prawa głosu; one są warunkiem wstąpienia do służby cywilnej<sup>43</sup> (lub służby w organach samorządu terytorialnego<sup>44</sup>), określają prawo do wolności przezszania się w partie polityczne<sup>45</sup>. Warunki te zasadniczo określają statusu *publiczno-prawnej zdolności* obywatela<sup>46</sup>, który celowo można określić jako *status wyborcy*. Jednocześnie należy zauważyć, że wszyscy (bez wyjątku) wyborcy zgodnie z tym statusem władają „konkretnym” prawem głosu tylko podczas wyborów ogólnokrajowych, tak jak podczas konkretnych lokalnych (a w przypadku niektórych grup wyborców – i podczas wszystkich lokalnych) wyborów to prawo jest ograniczone. Tak więc, „konkretny” prawo głosowania zależy od rodzaju wyborów, co oznacza, że nie ma absolutnego charakteru.

## PODMIOT BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Zasada powszechnego prawa wyborczego rozciąga się także na bierne prawo wyborcze. Ale krąg podmiotów biernego prawa wyborczego może być ograniczony przez uzupełniające cenzusy wyborcze, ustanawiające warunki posiadania tego prawa.

W ukraińskim prawie konstytucyjnym tradycyjnie przyjmuje się, że przesłanką biernego prawa wyborczego jest posiadania przez osobę prawa głosu. I tak, art. 76 Konstytucji określa podmiot biernego prawa wyborczego w wyborach deputowanych ludowych Ukrainy jako obywatela Ukrainy posiadają-

<sup>41</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

<sup>42</sup> Zob. pr. О. Б а т а н о в, *Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2, s. 52; Р.М. М а к а к о в а, *До питання про активні...*, s. 594.

<sup>43</sup> Zob. art. 15 ustawy Ukrainy *O służbie państwowej* w redakcji z 2011 r., który wszedł w życie 1.01. 2014 r., „Відомості Верховної Ради України” 2012, № 26, s. 273.

<sup>44</sup> Zob. art. 12 ustawy Ukrainy *O służbie w organach samorządu lokalnego*, „Відомості Верховної Ради України” 2001, № 33, s. 175.

<sup>45</sup> Zob. art. 6 ustawy Ukrainy *O partiach politycznych na Ukrainie*, „Відомості Верховної Ради України” 2001, № 23, s. 118.

<sup>46</sup> J.P. Jakke mówi o obywatelskiej (tzn. związanej z obywatelstwem) zdolności prawnej osoby jako warunkiem władania prawem głosu; zob. Ж.П. Ж а к к е, *Конституционное право...*, s. 71.

cego prawo głosu, który osiągnął wiek 21 lat, zamieszkującego na Ukrainie w ciągu ostatnich pięciu lat (cenzus domicylu) i nie został skazany za umyślne popełnienie przestępstwa<sup>47</sup> (cenzus „praworządności”, swego rodzaju „cenzus moralny”<sup>48</sup>); analogicznie określony jest podmiot biernego prawa wyborczego (z wyższymi cenzusami wieku i zamieszkiwania) w wyborach prezydenta Ukrainy<sup>49</sup> (art. 103 *Konstytucji Ukrainy*).

Na tej podstawie konstytucjonaliści często twierdzą, że biernie prawo wyborcze jest pochodne od prawa czynnego, jako uwarunkowane przez to ostatnie<sup>50</sup>; w związku z tym prawo głosu charakteryzuje się jako „pierwotne prawo polityczne”<sup>51</sup>.

W istocie rzeczy wymóg „władza prawem głosu” w kontekście art. 76 (jak i art. 103) *Konstytucji* prowadzi do wymogu *braku uznania obywatela Ukrainy za ubezwłasnowolnionego*; wszystkie inne wymagane kwalifikacje albo powtarzają (obywatelstwo), albo obejmują bardziej rygorystyczne cenzusy (wiek). Tak istotnie zawężona treść wymogu „posiadać prawo głosu” budzi wątpliwość co do argumentu o pochodnym (od prawa głosu) charakterze biernego prawa wyborczego.

W. Szapował wskazuje, że warunki uzyskania biernego prawa wyborczego „są rozmaite i zależą od stanowiska, powiązanego z rezultatami wyborów”, tzn. są względne i zależą od rodzaju wyborów<sup>52</sup>. Jednak, jak już zostało powiedziane, jako niezależne od rodzaju wyborów można rozpatrywać tylko „abstrakcyjne” prawo głosu, określające prawny status wyborcy jako mającego pełną zdolność publicznoprawną. Tym samym zarówno „konkretne” pra-

---

<sup>47</sup> Ostatnie dwa cenzusy są obecnie przedmiotem dyskusji na Ukrainie w związku z zaleceniami OBWE/ODIHR; zob. w szczególności *Стенограма засідання круглого столу «Обговорення зауважень та рекомендацій Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ стосовно внесення змін до Конституції України» від 13 серпня 2013 року*, „Офіційний сайт Міністерства юстиції України”, <http://www.minjust.gov.ua/news/44000>.

<sup>48</sup> W niektórych państwach europejskich podobny cenzus „moralny” obowiązuje również w stosunku do czynnego prawa wyborczego; zob. np. Ж.П. Жакке, *Конституционное право...*, s. 73.

<sup>49</sup> Art. 103 *Konstytucji* nie ustanawia cenzusu „praworządności” dla biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenta Ukrainy, tj. nie przewiduje utraty tego prawa w przypadku skazania za przestępstwo umyślne. Ustawodawca wypełnił tę „lukę” postanowieniem części czwartej art. 9 ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy*. Ten przepis ustawy jest wątpliwy co do jego konstytucyjności, gdyż art. 64 *Konstytucji Ukrainy* zakazuje ograniczenia ustawą praw konstytucyjnych; jednakże przepis ten nie był jeszcze przedmiotem kontroli Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

<sup>50</sup> Zob. np. В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317; О.В. Марцеляк, *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008, s. 17.

<sup>51</sup> Т. Шаповал, *До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина)*, „Вибори та демократія” 2005, № 2, s. 23.

<sup>52</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

wo głosu, jak i bierne prawo wyborcze wykazują „zależność od stanowiska, powiązanego z rezultatami wyborów” (w istocie – od rodzaju wyborów), co oznacza, że nie ma charakteru absolutnego.

Postrzeganie pochodnego charakteru biernego prawa wyborczego wyjaśnia się rozpowszechnionym wyobrażeniem o tym, że osoba, która nie ma prawa głosu, nie może kandydować w wyborach. Jednak i to twierdzenie jest prawdziwe tylko w odniesieniu do wyborów ogólnokrajowych. W wyborach lokalnych (zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy), stosunek podmiotów tych dwóch praw jest zupełnie inny.

*Konstytucja Ukrainy* w art. 140 i art. 141, poświęconych samorządowi lokalnemu, nie określa podmiotu biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych. Jedynym wskazaniem na pewne cechy podmiotu tego prawa jest art. 38 Konstytucji, ustanawiający prawo *obywateli Ukrainy* „bycia wybranymi”, w szczególności, do organów samorządu terytorialnego, jednak bez wskazania jakichkolwiek cenzusów.

Przyczyny tego „milczenia” Konstytucji wyjaśnić jest trudno. Tę lukę wypełnia ustawa o wyborach lokalnych. Brak regulacji konstytucyjnej prowadzi do tego, że w różnych czasach problem ten był rozwiązywany w różny sposób. W praktyce, w ukraińskim prawie konstytucyjnym powstały dwie doktryny: etatystyczna („państwowa”), polegająca na tym, że każdy obywatel Ukrainy, niezależnie od miejsca zamieszkania, posiada bierne prawo wyborcze w każdych wyborach lokalnych i społeczna („wspólnotowa”), „bazująca na idei członkostwa kandydatów na wybieralne stanowisko w społeczności terytorialnej”<sup>53</sup>.

W swoim czasie, w ustawodawstwie o wyborach lokalnych realizowane były obie doktryny. I tak, pierwsza z ustaw niezależnej Ukrainy, regulująca przeprowadzenie wyborów lokalnych w 1994 roku<sup>54</sup>, jeszcze przed uchwaleniem *Konstytucji Ukrainy* z 1996 roku, ustanawiała dodatkowe cenzusy dla kandydatów w wyborach lokalnych. Podmiot biernego prawa wyborczego określany był w zależności od rodzaju wyborów: podczas wyboru deputowanych posiadanie tego prawa ograniczało się do osób posiadających pewien związek z danym terytorium (zamieszkiwał lub pracował); w wyborach przewodniczących rad bierne prawo wyborcze należało do wszystkich obywateli Ukrainy, spełniającym wymogi zdolności do czynności prawnych, ustanowionego cenzusu wieku i cenzusu „praworządności”.

---

<sup>53</sup> Zob. В.М. Кампо, *Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, № 4, s. 33.

<sup>54</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyborów deputowanych i przewodniczących wiejskich, osiedlowych rejonowych, miejskich, rejonowych w miastach, obwodowych rad*, „Відомості Верховної Ради України” 1994, № 8, s. 38.

Ustawa o wyborach lokalnych z 1998 roku<sup>55</sup> (przyjęta już w warunkach obowiązywania *Konstytucji Ukrainy* z 1996 roku) maksymalnie szeroko interpretowała brak konstytucyjnych ograniczeń: deputowanym lokalnej rady lub przewodniczącym wiejskim, osiedlowym, miejskim „może zostać wybrany obywatel Ukrainy posiadający prawo głosu, który w dniu wyborów osiągnął co najmniej 18 lat”. Artykuł ten tradycyjnie ustanawiał też cenzus „praworządności”.

Jednak brzmienie art. 6 ustawy z 1998 roku zawierało wyrażenie „posiada prawo głosu” dopuszczające dwie różne interpretacje: *prawo głosu* w „abstrakcyjnym” znaczeniu (jako prawo głosu „w ogóle”, określone art. 70 *Konstytucji Ukrainy*) lub w „konkretnym” znaczeniu (jako prawo głosu w tych wyborach, w których realizowane jest zgłoszenia kandydata). Jak wskazałem wyżej, krąg podmiotów tych dwóch praw znacznie się różni. Różnica pomiędzy tymi dwoma interpretacjami doprowadziła do licznych konfliktów podczas wyborów lokalnych z 2002 roku i znalazła odzwierciedlenie w różnej praktyce sądowej<sup>56</sup>.

Problem podmiotu biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych był rozwiązany przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który w istocie dokonał wykładni art. 6 ustawy przyjmując szerokie („abstrakcyjne”) rozumienie terminu „prawo głosu” i umocnił tym samym niedopuszczalność podczas wyborów lokalnych ustawowych ograniczeń biernego prawa wyborczego, które nie są przewidziane w *Konstytucji Ukrainy*<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyborów deputowanych lokalnych rad i przewodniczących wiejskich, osiedlowych i miejskich*, „Відомості Верховної Ради України” 1998, № 3–4, s. 15.

<sup>56</sup> Zob. np. wyroki Skwyrskiego Sądu Rejonowego Obwodu Kijowskiego z 21.03.2002 r., wiele wyroków Szewczyńskiego Sądu Rejonowego Miasta Kijowa z 19, 21 i 28.03.2002 r. z identyczną argumentacją, opartej na rozumieniu terminu „prawo głosu” jako „prawo głosu podczas konkretnych wyborów lokalnych”. W tamtym czasie, w 2002 r., praktyka sądowa była niejednoznaczna i niektóre sądy odmawiały żądaniu odrzucenia rejestracji kandydatów na deputowanych na tej podstawie, nie widząc w ustawie ustanowienia cenzusu osiadłości dla posiadania biernego prawa wyborczego; zob. wyrok Wołodarskiego Sądu Miejskiego Obwodu Dońskiego z 19.02.2002 r. Wskazany wyrok można znaleźć w: *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*, Відпов. ред. О.Л. Б а р а б а ш, Київ 2003.

<sup>57</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 23 października 2003 r. Nr 17-рп/2003 w sprawie wyborów deputowanych rad miejskich i przewodniczących wsi, osiedli i miast, [w:] *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003*, відпов. ред. П.Б. С в г р а - ф о в, Київ 2004, s. 320.

Obowiązujące ustawodawstwo Ukrainy o wyborach lokalnych<sup>58</sup> realizuje doktrynę, zgodnie z którą nie mogą istnieć cenzusy biernego prawa wyborczego związane z miejscem zamieszkiwania.

Jednak takiemu rozumieniu nie odpowiada nadal utrzymujący się nieprzewidziany przez *Konstytucję Ukrainy* cenzus „praworządności” (art. 9 ustawy z 2010 roku): osoba skazana lub której nie zatarto skazania za umyślne przestępstwo, automatycznie traci bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych. Należy podkreślić, że to ograniczenie ma prawne znaczenie cenzusu, a nie sankcji (pozbawienie dotychczasowego jako skazania wyrokiem sądu). W moim przekonaniu, porównanie niedopuszczenie cenzusu osiedlenia i możliwości aplikowania cenzusu „praworządności” świadczy o konflikcie podejść do pozbawienia lub ograniczenia ustawą konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Tak więc, *podmiotem biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych* na Ukrainie jest ukraiński obywatel – wyborca (władający prawem głosu zgodnie z art. 70 Konstytucji); uzupełniającym ograniczeniem, ustanowionym przez ustawę, jest brak skazania za popełnienie przestępstwa umyślnego.

Wynika z tego, że podmiot biernego prawa wyborczego na Ukrainie zależy od rodzaju wyborów; najszersza grupa obywateli posiada to prawo podczas wyborów lokalnych.

## OGRANICZENIA WYKONYWANIA BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Rozumienie biernego prawa wyborczego jako konstytucyjnego pozwala na postawienie pytania o ograniczenie jego wykonywania. Za takie ograniczenia nie należy traktować przedstawionych powyżej cenzusów ustanowionych w Konstytucji lub ustawie; te kwalifikowane warunki służą do *określenia* podmiotu tego prawa. Ograniczenia prawa powstają, jeżeli osoba spełnia wymagane cenzusy, jednak nie ma możliwości skorzystać z niego (zostać kandydatem) lub jest pozbawiona tej możliwości. Wśród możliwych sposobów na ograniczenia wykonywania biernego prawa wyborczego należy wymienić: partyjny sposób wysuwania kandydatów, który nie przewiduje realnego mechanizmu realizacji biernego prawa wyborczego osób bezpartyjnych;

---

<sup>58</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyboru deputowanych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krym, miejskich rad i przewodniczących wiejskich, osiedlowych, miejskich*, „Відомості Верховної Ради України” 2010, № 35–36, s. 491.



kaucję wyborczą, która nie powinna być nadmiernie wysoka; i wreszcie instytucja wyrejestrowania kandydata.

Problem partyjnego wysuwania kandydatów rozpatrywany jest dalej w związku z nominacyjnym prawem wyborczym.

Jak wiadomo, *kaucja wyborcza (depozyt wyborczy)* – to przewidziana ustawą konieczność wniesienia na specjalny rachunek określonej sumy pieniędzy jako warunku rejestracji kandydata lub listy kandydatów<sup>59</sup>. Może się ona stać się ograniczeniem prawa balotażu podczas wyborów.

W ukraińskim ustawodawstwie wyborczym kaucja wyborcza stała się alternatywą dla instytucji zbierania podpisów wyborców w celu poparcia rejestracji kandydatów. Celem stosowania kaucji wyborczej jest zadeklarowanie powagi zamierzeń kandydatów lub partii politycznych w stosunku do udziału w wyborach, zakładające, że konieczność wniesienia kaucji wyborczej powinna odegrać moderującą rolę w nominowaniu kandydatów. Jednak nie jest jasne, dlaczego o powadze zamierzeń walki o obieralny urząd ma świadczyć zdolność kandydata lub partii do zapłacenia państwu określonej (dosyć znaczącej) kwoty<sup>60</sup>, w związku z czym powstaje myśl o cenzusie majątkowym.

W 2002 roku Sąd Konstytucyjny Ukrainy rozpatrzył problem kaucji wyborczej i stwierdził, że kaucja wyborcza występuje tylko jako warunek rejestracji kandydata i dlatego nie jest cenzusem wyborczym<sup>61</sup>. Jednak Sąd Konstytucyjny Ukrainy postawił pytanie (choć nie dał na nie odpowiedzi) odnośnie do wielkości kaucji i ogólnej socjalno-ekonomicznej sytuacji (w szczególności poziomu dochodów obywateli) w państwie. Co więcej, istnieją wątpliwości, czy w okręgu jednomandatowym odpowiada założeniu kaucji dokonanie jej zwrotu tylko zwycięzcy. Europejski Trybunał Praw Człowieka delikatnie zakwalifikował brak zwrotu kaucji jako „stosunkowo rzadko spotykaną normę w europejskich systemach wyborczych”<sup>62</sup>. Rozpatrując ten problem

---

<sup>59</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 165; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 38.

<sup>60</sup> Zgodnie z art. 56 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* wysokość kaucji wyborczej dla kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym wynosi 12 minimalnych płac (ponad 12 000 hrywien w 2012 r.). Podczas wyborów prezydenta kaucja wynosi 2,5 miliona hrywien, tj. około 2500 minimalnych płac (art. 49 ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy*). Podczas wyborów lokalnych obowiązujące ustawodawstwo kaucji wyborczej nie przewiduje.

<sup>61</sup> *Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 р., № 2-рп/2002 у справі про виборчу заставу*, [w:] *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002*, відпов. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2002, s. 165.

<sup>62</sup> *Решение Европейского Суда по правам человека по делу Суховецький против України: Case of Sukhovetskyu vs. Ukraine*, [w:] *Офіційний сайт Європейського Суду по*

z punktu widzenia „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”, należy mieć na uwadze wyrażone we wskazanym wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowisko „Wszelkie odstępstwa od zasady powszechności prawa wyborczego niosą w sobie ryzyko osłabienia wybranej w taki sposób demokratycznej legitymacji władzy, i ustaw, które ona przyjmie”<sup>63</sup>.

Rejestracja kandydata, zgłoszonego do udziału w wyborach, jest obowiązkiem państwa wynikającym z treści prawa bycia kandydatem w wyborach. Jednak rejestracja jako akt administracyjny może być uchylona z przyczyn przewidzianych w ustawie. Ustawodawstwo wyborcze Ukrainy zna wiele przyczyn uchylecia rejestracji kandydata<sup>64</sup> – powstałe w następstwie inicjatywy (na żądanie samego kandydata lub partii lub bloku wyborczego, który go zgłosił), dyskwalifikujące (kandydat utracił bierne prawo wyborcze), organizacyjne (zakończenie istnienia podmiotu, który dokonał zgłoszenia, w szczególności rozpad bloku wyborczego partii), a także jako konstytucyjno-prawna sankcja<sup>65</sup> za określone przestępstwa. Uchylenie rejestracji zgodnie z wolą kandydata, a także ze względu na utratę przez osobę samego prawa (np. w następstwie zrzeczenia się obywatelstwa) jest czymś naturalnym i nie budzi wątpliwości. Natomiast inne powody rodzą poważne zastrzeżenia: uchylenie rejestracji kandydata w takich przypadkach oznacza pozbawienie osoby możliwości skorzystania z już wcześniej zrealizowanego podczas rejestracji konstytucyjnego prawa bycia kandydatem podczas wyborów. Ponieważ takie ograniczenia nie są przewidziane w *Konstytucji Ukrainy*, narusza to zasadę wolnych wyborów. Dlatego norma przewidująca uchylenie rejestracji kandydata jako konstytucyjno-prawną sankcję, moim zdaniem, nie powinna być stosowana, jeżeli nie jest ona ustanowiona w Konstytucji. Co więcej, ustawodawstwo wyborcze przewiduje (bądź przewidywało wcześniej<sup>66</sup>) zastosowanie takiej

---

*правам человека*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>; zob. także Ю. Ключковський, *Правові позиції Європейського Суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство*, „Право України” 2011, № 7, s. 29.

<sup>63</sup> Sprawa *Sukhovetskyu vs. Ukraine*.

<sup>64</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін., *Науково-практичний коментар Закону України »Про вибори народних депутатів України«*, ред. Ю.Б. Ключковський, Київ 2006, s. 335–336.

<sup>65</sup> Sankcja konstytucyjno-prawna powinna być stosowana jako forma kary w ramach odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej, różniącej się w swojej istocie od odpowiedzialności administracyjnej lub cywilnej, nie mówiąc już o karnej; zob. np. Н. Батанова, *Конституційно-правова відповідальність: концептуальні проблеми теорії*, „Юридичний вісник” 2010, № 2, s. 24–29.

<sup>66</sup> Wśród obowiązujących ustaw wyborczych Ukrainy odmowa rejestracji kandydata jako sankcja przewiduje jedynie art. 45 ustawy o wyborach lokalnych z 2010 r.; jednak w poprzednich redakcjach ustaw o wyborach prezydenta Ukrainy i członków parlamentu norma ta obowiązywała w analogicznej treści. Interesujące jest jednak wskazać, że zgodnie z ustawą *O wy-*

sankcji przez właściwą komisję wyborczą, czyli nie w sądowym trybie, z czym trudno się zgodzić.

Uchylenie rejestracji kandydata ze względu na wolę partii (bloku) – zgłaszającego go podmiotu lub w następstwie zakończenia istnienia takiego podmiotu zwraca uwagę na relacje biernego i nominacyjnego prawa wyborczego; problem ten rozpatrzę w dalszej części pracy.

## RELACJE MIĘDZY CZYNNYM A BIERNYM PRAWEM WYBORCZYM

Przedstawienie kręgu podmiotów biernego prawa wyborczego pozwala z drugiej strony spojrzeć na wzajemne relacje pomiędzy czynnym i biernym prawami wyborczymi. Porównanie z podmiotem czynnego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych, przedstawionym powyżej, pokazuje, że między tymi prawami brakuje spodziewanego, przewidzianego tradycyjnie stosunku: krąg podmiotów biernego prawa wyborczego podczas konkretnych wyborów lokalnych jest *znacząco szerszy* od kręgu podmiotów czynnego prawa wyborczego. Innymi słowy, osoba może nie posiadać prawa głosu w odpowiednich wyborach lokalnych, jednak może mieć prawo bycia kandydatem w tych wyborach<sup>67</sup>. Możliwy jest także odwrotny stosunek: osoba może posiadać prawo głosu podczas wyborów lokalnych, jednak w następstwie sądowego wyroku nie posiadać bierne prawo wyborcze podczas tych wyborów.

Wniosek taki obala tezę, że bierne prawo wyborcze wywodzi się od prawa głosu. W rzeczywistości te dwa prawa podmiotowe, jeżeli nie będziemy ich rozpatrywać abstrakcyjnie, lecz poprzez realizację w konkretnych wyborach, należy klasyfikować jako niezależne. Osoba może mieć jedno z nich i nie posiadać drugiego.

Dostrzegam związek między „abstrakcyjnym” prawem głosu, ustanowionym w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*, a prawami głosowania i bycia kandydatem podczas konkretnych wyborów w nieco innym sposób. Pojmowanie pierwszego z nich, zdaniem W. Szapowała<sup>68</sup>, jako elementu prawnego statusu jednostki, jako kryterium posiadania zdolności publiczno-prawnej (zob. wyżej)

---

*borach prezydenta Ukrainy z 2004 r. decyzja o uchyleniu rejestracji kandydata na urząd prezydenta Ukrainy z jakiegokolwiek przyczyny (w tym jako sankcji) odbywało się wyłącznie w trybie sądowym – przez Sąd Najwyższy Ukrainy na wniosek Centralnej Komisji Wyborczej.*

<sup>67</sup> Jestem przekonany, że to niewłaściwe rozumienie tej paradoksalnej korelacji czynnego i biernego praw wyborczych stało się prawną przyczyną (bez wątplenia wraz z polityczną) wspomnianych rozbieżnych orzeczeń sądowych w 2002 r.

<sup>68</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

pozwała twierdzić, że zarówno „konkretne” czynne prawo wyborcze, jak i bierne prawo wyborcze są pochodnymi *prawnego statusu* osoby mającej zdolność publiczną – wyborcy.

Wraz z tym ogólnym wywoдем nie można nie postawić pytania, czy ukazane wyżej rozumienie braku w *Konstytucji Ukrainy* bezpośrednich ograniczeń (cenzusów) biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych jest możliwe, a jeśli nie, to czy jest najbardziej rozsądnym i odpowiadającym naturze samorządu lokalnego. Sądzę, że powinno się uważnie rozpatrzyć stosunek praw wyborczych podczas wyborów lokalnych i udziału obywateli w samorządzie lokalnym, przewidzianego w art. 140 *Konstytucji Ukrainy*. Niektórzy badacze starają się wywieść wskazane prawa wyborcze z „praw” wspólnoty terytorialnej<sup>69</sup>, uważając, że tak czynnym, jak i biernym prawem wyborczym posiadają tylko osoby należące do odpowiednich wspólnot<sup>70</sup>. Inni autorzy proponują uwzględnić wymóg zamieszkiwania na terytorium odpowiedniej wsi, osiedla, miasta dla kandydatów na deputowanych lub kandydatów na przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. W takim przypadku, moim zdaniem, nie można odrzucić argumentu, że „pełniej zrozumieć i poczuć problemy istotne dla wspólnoty terytorialnej można tylko w przypadku zamieszkiwania w jakimś okresie na danym terytorium”<sup>71</sup>.

Dla oceny tych propozycji należy wyjść z konstytucyjnego statusu deputowanego rady z jednej strony, i przewodniczącego wsi, osiedla, miasta – z drugiej.

Jak zauważają naukowcy, „deputowany miejscowej rady – to działacz społeczny, będący upoważnionym przez wyborców przedstawicielem terytorialnej wspólnoty [...], rozwiązującym problemy o lokalnym znaczeniu”<sup>72</sup>; „deputowany lokalnej rady obowiązany jest wyrażać i bronić interesy danej

---

<sup>69</sup> Termin „prawo wspólnoty terytorialnej” stosuje się w przypadku sytuacji określonej w art. 140 *Konstytucji Ukrainy* jako „samorząd terytorialny oznacza prawo wspólnoty terytorialnej”. Uważam jednak, że jest to rozumienie błędne: wspólnota nie może dyskrejonalnie posługiwać się (lub nie posługiwać się) tym „prawem”, i dlatego urzeczywistnienie samorządu lokalnego należy rozpatrywać jako ustanowioną przez *Konstytucję Ukrainy* kompetencję wspólnoty terytorialnej.

<sup>70</sup> Zob. пр. Ф.В. Веніславський, В.І. Кичун, *Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні*, [w:] *Місцеве самоврядування в Україні: сучасність і перспективи*. Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 26 червня 2007 року), Харків 2007, s. 104; Я. Журавель, *Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2, s. 78.

<sup>71</sup> О.В. Чернецька, *Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України*, Київ 2008, s. 15.

<sup>72</sup> Tamże, s. 37–38.

wspólnoty i jej części – wyborców swojego okręgu wyborczego”<sup>73</sup>. Biorąc pod uwagę, że deputowany lokalnej rady wypełnia swoje pełnomocnictwa na ogólnych zasadach, należy uznać zasadność wymagania rozwiązywania przez niego problemów o lokalnym znaczeniu, na których rozwiązywanie ukierunkowana jest jego działalność. Jest zrozumiałe, że nie będąc profesjonalistą, deputowany lokalnej rady jako *społeczny* działacz może znać te problemy tylko z powodu przynależności do odpowiedniej wspólnoty.

Nieco inna jest sytuacja z prawnym statusem przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. On jest najważniejszą osobą wspólnoty terytorialnej, stoi na czele komitetu wykonawczego lokalnej rady i realizuje swoje pełnomocnictwa na stałej podstawie; do jego kompetencji należy organizowanie pracy odpowiedniej rady i jej komitetu wykonawczego, zabezpieczenia wykonania w zakresach ustanowionych ustawą kompetencji organów władzy wykonawczej na danym terytorium, realizacja innych, w pierwszej kolejności administracyjnych kompetencji (art. 12, 42 ustawy *O samorządzie terytorialnym na Ukrainie*). Tym samym on powinien być menedżerem (kierownikiem), osobą „wynajętą przez terytorialną wspólnotę w celu pełnienia kierowniczych funkcji. Dlatego nie każda wspólnota (zwłaszcza wiejska) może znaleźć wśród swoich mieszkańców takiego menadżera. Dlatego ograniczenie kandydatów na przewodniczących wsi, osiedla, miasta cenzusem zamieszkiwania daje, w pierwszej kolejności, terytorialnej wspólnocie możliwość zapewnienia jak najlepszego kierowania sprawami lokalnymi. W związku z tym J. Balcij proponuje wprowadzenie dla kandydatów na stanowisko przewodniczącego wsi, osiedla, miasta dodatkowych wymogów, w szczególności cenzusu wykształcenia (potrzeba posiadania wyższego wykształcenia) i „cenzusu związanego z pełnieniem przez jakiś czas funkcji kierowniczej”<sup>74</sup>.

Na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku o celowości wprowadzenia cenzusu przynależności do wspólnoty terytorialnej dla kandydatów na deputowanych lokalnych rad i niecelowości takiego ograniczenia dla kandydatów na stanowisko przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. Prowadzi to do kompromisowej doktryny oznaczającej oddzielenie podmiotów biernego prawa wyborczego przy wyborach deputowanych lokalnych rad i wyborach przewodniczącego wsi, osiedla, miasta, tj. określenie podmiotu biernego prawa wyborczego w zależności od stanowiska wyznaczanego w zależności od

---

<sup>73</sup> В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, *Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права)*, Київ 2001, s. 214.

<sup>74</sup> Ю. Бальцій, *Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства стосовно виборів сільських, селищних та міських голів*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 3, s. 67.

wyników wyborów. Jednak pełna realizacja tej doktryny nie jest możliwa bez przyjęcia odpowiednich przepisów w *Konstytucji Ukrainy*, w szczególności w art. 141.

## PODMIOT NOMINACYJNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Zagadnienie podmiotu prawa zgłaszania kandydatów podczas wyborów dotychczas nie jest dostatecznie zbadane. Chociaż samo istnienie tego prawa wątpliwości nie budzi, jego rola uważana jest za wtórną w porównaniu do prawa głosu lub prawa kandydowania w wyborach. Zbyt mało poświęcanej mu uwagi doprowadziło do tego, że prawo to nie jest wymieniane, co do zasady, w konstytucjach państw; w stosunku do niego nie są w praktyce przyjęte również powszechnie przyjmowane standardy międzynarodowe. I tak, w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej<sup>75</sup> nie wspomina się ani o prawie nominowania kandydatów, ani o procedurach związanych z nominacją. Większość autorów rozpatruje zgłaszanie kandydatów podczas wyborów jedynie tylko jako mechanizm wyborczy. Tym niemniej, w skrajnym przypadku, niektóre z podstawowych zasad prawa wyborczego rozciągają się również na prawo zgłaszania kandydatów. D. Szolocki zauważa, że *swobodne wysunięcie* kandydatów wraz z powszechnym prawem głosu i przestrzeganiem periodyczności wyborów należą do czynników, które sprawiają, że wybory są wolne, sprawiedliwe i demokratyczne<sup>76</sup>.

Badanie podmiotu nominacyjnego prawa wyborczego powinno opierać się na analizie mechanizmów wysuwania kandydatów podczas różnych wyborów. Ukraińskie prawo wyborcze znało wiele mechanizmów wysuwania kandydatów. Wśród nich – wysunięcie przez zebranie w miejscu zamieszkania, pracy, nauki, służby przez kolektywy pracownicze<sup>77</sup>, partie polityczne, orga-

---

<sup>75</sup> Code of Good Practice... (zob. przyp. 12).

<sup>76</sup> G. Csálótzky, *Electoral corporative bodies (commissions, committees, boards) and preparation of voters' registers promoting free and fair democratic elections*, [w:] *New trends in electoral law in a pan-European context*. Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17–18, 1998), Council of Europe, Strasbourg 1999, s. 35.

<sup>77</sup> Pojęcie „kolektyw pracowniczy” jest pozostałością sowieckiej doktryny prawnej, które w erze stosunków rynkowych staje się anachroniczne (zob. О.В. Лавринович, *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*. Збірник наук. праць – Вип. 6, Київ 2001). Ostatni raz kolektywy pracownicze jako podmioty zgłaszające kandydatów wymieniane były w ustawie o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy w 1997 r. i ustawie o wyborach lokalnych w 1998 r.

nizacje społeczne<sup>78</sup> i na koniec zgłoszenie się przez samego kandydata. Jednak konieczne jest wyjaśnienie, czy te wskazane podmioty wysuwania kandydata są *podmiotami prawa nominacyjnego*. Czy one tylko pełnią rolę pośredników zapewniających *realizację* poprzez określone sposoby prawa nominacji należącego do innych podmiotów.

Niektórzy autorzy, uznając w pewnym stopniu istnienie prawa nominacyjnego, uważają je za pochodzące od jednego z powszechnie uznanych podmiotowych praw wyborczych – aktywnego lub biernego, określając tym samym jego podmiot. Pierwszy punkt widzenia opiera się na normatywnym założeniu, że prawo zgłaszania kandydatów należy do wyborców. Tak więc, zgodnie z art. 10 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z roku 2011 głównym podmiotem prawa zgłaszania kandydatów są „obywatele Ukrainy posiadający prawo głosu”; norma ta jest powtórzona w ustawie *O wyborach prezydenta Ukrainy* w redakcji z 2009 roku oraz w ustawie *O wyborach lokalnych* z 2010 roku. Wskazany pogląd podzielają niektórzy prawnicy<sup>79</sup>, wywodząc niekiedy prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów z ogólnego prawa politycznego dotyczącego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi<sup>80</sup>.

Jednak wyraźnie widać, że mechanizm zgłoszenia się kandydatów przez nich samych przy dowolnym stosunku między czynnym i biernym prawami wyborczymi/prawem wyborczym przeczy tej tezie: dla zgłoszenia się przez siebie samego nie jest konieczne posiadanie prawa bycia kandydatem podczas określonych wyborów. Na tej podstawie, w szczególności, W. Musijaka twierdzi, że „prawo do zgłoszenia kandydatów [...] jest środkiem realizacji biernego prawa wyborczego”, z czego wywodzi, że „prawo zgłaszania kandydatów [...] należy do obywateli Ukrainy posiadających prawo bycia wybranymi”<sup>81</sup>.

Wskazane sprzeczne interpretacje prawa zgłaszania kandydatów wskazują, po pierwsze, o jego istnieniu jako prawa, ale niezwiązanego bezpośrednio ani z biernym, ani z czynnym prawem wyborczym, a po drugie, o złożonym i kontrowersyjnym charakterze tego podmiotu.

---

<sup>78</sup> Ten podmiot zgłoszenia kandydatów był przewidziany tylko przez ustawę o wyborach lokalnych w redakcji z 1994 r. i 1998 r.

<sup>79</sup> Zob. np. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук (ред.), *Виборче право України*, Київ 2003, s. 102; Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 40.

<sup>80</sup> А.І. Мартинюка (ред.), *Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006, s. 39.

<sup>81</sup> В.Л. Мусіяки (ред.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012, s. 23.

W pierwszej kolejności chciałbym zauważyć, że normatywną regulację prawa głosu jako podstawę posiadania prawa zgłoszenia kandydatów należy rozumieć w kontekście wspomnianej ustawowej treści prawa głosu: bez wątplenia status wyborcy jest niezbędnym warunkiem władania jakimkolwiek prawem politycznym. To, czy związane „konkretne” prawo wysunięcia kandydatów z „konkretnym” prawem głosu (tj. z prawem głosowania podczas konkretnych wyborów, co jest istotne w kontekście wyborów lokalnych) do tej pory pozostaje problemem.

Obecnie powszechnie uznaje się, że głównym podmiotem zgłaszania kandydatów są partie polityczne. Komisja Wenecka nawet włącza tę funkcję do definicji partii politycznej<sup>82</sup>, widząc w wyborach jeden z głównych powodów istnienia partii<sup>83</sup>. W odniesieniu do ogólnokrajowych (w szczególności parlamentarnych) wyborów uważa się wręcz za naturalne, ŻE prawo zgłaszania kandydatów należy tylko do partii politycznych<sup>84</sup>; na tę specyfikę po raz pierwszy zwrócił uwagę już w 1923 roku W. Starosolskij<sup>85</sup>. Nieco zapomniana dzisiaj rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy *O zasadach demokracji* wzmiankuje o parlamencie „składającym się z przedstawicieli partii politycznych”<sup>86</sup>. Jednak nie wszyscy zgadzają się z taką wyłączną rolą partii politycznych. I tak, niemiecka doktryna prawa uznając, że „demokracja parlamentarna nieuchronnie powinna występować w formie państwa partyjnego (*Parteistaat*)”<sup>87</sup>, jednocześnie podkreśla, że partie polityczne nie powinny dążyć do monopolu zgłaszania kandydatów<sup>88</sup>. W polskim prawie wyborczym monopol ten przewyżczony jest przez prawo wyborców (na równi z partiami politycznymi) do tworzenia komitetów wyborczych jako podmio-

---

<sup>82</sup> Zob. § 11 Kodeksu dobrych praktyk w obszarze partii politycznych (Code of Good Practice in the Field of Political Parties), przyjęty przez Komisję Wenecką podczas 77 sesji plenarnej (Wenecja, 12–13.12. 2008 r.) i raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką podczas 78. sesji plenarnej (Wenecja, 13–14 .03.2009 r.) / CDL-AD(2009)002 //Официальный сайт Венецианской Комиссии, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=15&year=all>; zob. także: Н.В. Богашева, *Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти*, Київ 2012, s. 57.

<sup>83</sup> Zob. § 6 raportu Komisji Weneckiej o uczestnictwie partii politycznych w wyborach (Report on the Participation of Political Parties in Elections) przyjęty podczas 67. sesji plenarnej (Wenecja, 9–10.06.2006 r.), CDL-AD(2006)025, Официальный сайт Венецианской Комиссии, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=15&year=all>.

<sup>84</sup> Zob. Х. Майер, *Избирательное право...*, s. 64.

<sup>85</sup> В. Старосольський, *Партія в Конституції Чехословацької Республіки*, „Науковий збірник Українського університету в Празі” 1923, t. I, s. 134.

<sup>86</sup> PACE Resolution 800 (1983) on principles of democracy, Офіційний сайт Ради Європи, režim dostępu: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta83/ERES800.htm> (§ 6.V.i.).

<sup>87</sup> *Государственное право Германии*, сокрощ. перевод с нем., t. 1, Москва 1994, s. 51.

<sup>88</sup> Тамże, s. 103.



tów zgłaszania kandydatów; jak zaznacza G. Kryszewski, „krąg takich podmiotów powinien być tak zakreślony, aby tworzył on wszystkim wyborcom warunki do powszechnego i równego uczestnictwa w procesie zgłaszania kandydatów”<sup>89</sup>.

Jednakże, jak mi się wydaje, na Ukrainie pomimo ustawowej deklaracji ma miejsce stopniowa ewolucja rozumienia podmiotu prawa zgłaszania kandydatów – od obywateli-wyborców jako pierwotnego podmiotu do partii politycznych.

Zgłaszanie kandydatów przez partie polityczne, ogólnie rzecz biorąc, można rozpatrywać jako sposób (mechanizm) zgłaszania przez obywateli-wyborców: wszak prawo członkostwa w partiach politycznych powstaje na tych samych warunkach co „abstrakcyjne” czynne prawo wyborcze. Jak wspominałem wcześniej, ta okoliczność jest podstawą do rozpatrywania istnienia u osoby prawa głosu „w ogóle”, jako przejawu prawnego statusu publicznego pełnoletniego obywatela. A próby rozważania „partyjnego” mechanizmu zgłaszania jako ograniczanie prawa obywateli lub tworzenie przywilejów w związku z członkostwem w partii<sup>90</sup> w aspekcie formalnoprawnym obalane są przez wolność tworzenia partii politycznych: każdy, chcący uczestniczyć w zgłaszaniu kandydatów, może swobodnie zostać członkiem istniejącej partii lub wspólnie z myślącymi tak jak on utworzyć inną.

Tym niemniej, w niektórych „starych demokracjach (Wielka Brytania, Francja), gdzie poziom prawnej instytucjonalizacji<sup>91</sup> nie jest wysoki, a system wyborczy oparty jest na okręgach jednomandatowych, zgłoszenie kandydatów podczas wyborów przez partie polityczne ma bardziej lub mniej formalny charakter: w celu ukończenia (lub formalizacji) procedury zgłoszenia, kandydat powinien otrzymać poparcie określonej liczby wyborców z danego okręgu wyborczego.

W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na instytucję *zbierania podpisów wyborców* w celu poparcia kandydata, stanowiącą ważny element instytucji zgłaszania kandydatów, także w obecności „oficjalnego” (ustanowionego przez ustawę) podmiotu zgłaszania kandydatów. Wydaje się, że właśnie ta instytucja świadczy o pierwotnym charakterze wyborców jako podmiocie prawa zgłaszania kandydatów.

---

<sup>89</sup> G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 163.

<sup>90</sup> O takim ograniczeniu praw, w szczególności, pisze P. Stecjuk, (zob. П. Стецюк, *Зміни до Конституції...*, s. 138), wskazując jednakże na problemy biernego prawa wyborczego. Nietrudno dostrzec, że w tym wypadku należy rozpatrywać nominacyjne prawo wyborcze.

<sup>91</sup> O prawnej instytucjonalizacji partii politycznych, w tej liczbie także na Ukrainie, zob.: Н.В. Богашева, *Відносини держави...*, s. 60 i n.

Ewolucję podmiotu prawa zgłaszania kandydatów od wyborców do partii politycznych pokazują zmiany w procedurach zgłaszania kandydatów w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym. Ustanowiona przez pierwszą ustawę wyborczą niezawisłej Ukrainy – ustawa *O wyborach prezydenta Ukrainy*<sup>92</sup> – procedura zgłaszania przewidywała dwa etapy. W pierwszym etapie uprawnione podmioty – „partie polityczne, społeczne stowarzyszenia i ruchy [...], kolektywy pracownicze [...], zebrania wyborców” wysuwały „pretendentów na kandydata na prezydenta Ukrainy”; dozwolone było także zgłaszanie się przez samych pretendentów. Jednakże, aby zostać zarejestrowanym jako *kandydat*, pretendent w drugim etapie musiał zebrać pisemne poparcie co najmniej 100 tys. wyborców.

Zarówno opisana procedura, jak i przyjęta terminologia, podkreślają podstawową rolę właśnie *wyborców* jako podstawowego podmiotu zgłaszania *kandydatów*: bez otrzymania wymaganej liczby podpisów dla swojego poparcia wysunięta w dowolny sposób osoba zostanie jedynie pretendentem przedstawionym wyborcom w celu rozstrzygnięcia kwestii jego zgłoszenia jako kandydata. Dla procedury zgłaszania kandydatów, ustanowionej w taki sposób, partie polityczne nie odgrywają szczególnej roli i tak jak inne podmioty, włącznie z podmiotem mogącym dokonać samozgłoszenia – mogą jedynie mianować pretendenta.

Dwuetaпова procedura wysuwania kandydatów była zachowana także w późniejszych redakcjach ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy* z roku 1994 i 1999. Ustawa w redakcji z 2004 roku wiele zmieniła, tak co do procedury, jak i terminologii (partie wysuwały kandydata, a nie pretendenta; jedyną alternatywą został mechanizm samozgłoszenia), pozostawiając jednak potrzebę zebrania podpisów w celu poparcia kandydata (w przypadku, jeżeli w celu poparcia kandydata nie zostało zebranych 500 tys. podpisów wyborców, odmawiano rejestracji kandydata).

Zgłoszenie kandydatów podczas wyborów parlamentarnych początkowo było dokonywane w takiej samej procedurze; i tak, zgodnie z ustawą *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z 1993 roku partie polityczne i kolektywy pracownicze wysuwały „pretendentów na kandydatów na deputowanych ludowych Ukrainy”; w celu rejestracji, jako kandydata, pretendent powinien przedstawić poparcie nie mniej niż przez 300 wyborców (zebrane podpisy) danego jednomandatowego okręgu. Ustawa o wyborach parlamentarnych z 1997 roku, która wprowadziła „mieszany”<sup>93</sup> system wyborczy, nie posługi-

<sup>92</sup> „Відомості Верховної Ради Української РСР” 1991, № 33, s. 448.

<sup>93</sup> Wspomniany system wyborczy może być bardzo warunkowo nazwany mieszanym (czasami dla jego oznaczenia używane jest pojęcie „równolegle mieszany”). Na temat bardziej

wała się pojęciem „pretendent na kandydata”, ale przewidywała konieczność zebrania podpisów w celu rejestracji kandydatów – dla partii, wysuwającej listę kandydatów – nie mniej niż 200 tys. podpisów w skali państwa, dla kandydata w jednomandatowym okręgu, który nie został wysunięty w mechanizmie partyjnym – nie mniej niż 1500 podpisów wyborców z danego okręgu.

Zgodnie z ustawą o wyborach lokalnych z 1994 roku<sup>94</sup> zbieranie podpisów wyborców w celu poparcia zgłoszenia było przewidziane tylko dla kandydatów na urząd przewodniczących obwodowych, rejonowych i miejskich (miast o obwodowym znaczeniu) rad. Ustawa o wyborach lokalnych z 2004 roku przewidywała wymóg zebrania podpisów dla wszystkich kandydatów (w tej liczbie dla list kandydatów wysuniętych przez lokalne organizacje partii politycznych).

Tak więc, przedstawiona procedura przewidywała obowiązkowy udział *wyborców* w zgłaszaniu kandydatów – nie tylko jako uczestników zebrania wyborców czy partyjnej konferencji, ale i w charakterze tych, których złożony podpis o poparci u zgłoszenia kandydata świadczył o udziale w tej procedurze. Zatem twierdzenie, że prawo zgłaszania kandydatów należy do obywateli uprawnionych do głosowania podczas poszczególnych wyborów znajdowało swoją realizację niezależnie od konkretnego mechanizmu zgłaszania kandydatów.

Jednak później instytucja zbierania podpisów została na Ukrainie istotnie zdyskredytowana, ze względu na jej podatność na nadużycia. Masowe oszustwa wraz z niemożnością przeprowadzenia pełnej weryfikacji dostarczonych podpisów za względu na ich ogromną liczbę doprowadziła do wycofania się z tej instytucji. Tak więc w ustawie *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z 2001 roku potrzeba zbierania podpisów wyborców w celu poparcia zgłoszenia kandydatów już nie występuje; została zastąpiona przez kaucję wyborczą. W innych ustawach wyborczych zbieranie podpisów w celu poparcia kandydatów zostaje zniesione później: w ustawie *O wyborach prezydenta Ukrainy* – przy wniesieniu do niej zmian w 2009 roku, w ustawie o wyborach lokalnych – w jej redakcji z 2010 roku Tym samym z procedury zgłaszania kandydatów ostatecznie został usunięty podmiot, nadal jeszcze ogłaszany za pierwotny – wyborca.

W obowiązującym ukraińskim ustawodawstwie wyborczym przewidziane są tylko dwa mechanizmy zgłaszania kandydatów – przez partie polityczne i w drodze samozgłoszenia. Oprócz tego, podczas przeprowadzania wyborów z zastosowaniem zasady proporcjonalności (jak miało to miejsce podczas

---

szczegółowej charakterystyki tego systemu zob. Ю. Ключковський, *Чи є змішаною виборча система України?*, „Право України” 2012, № 3–4, s. 418–424.

<sup>94</sup> „Відомості Верховної Ради України” 1994, № 8, s. 38.

wyborów parlamentarnych z 2006 roku i 2007 roku, a także podczas większości wyborów lokalnych w 2006 roku) partie polityczne pozostały jedynymi podmiotami zgłaszania kandydatów<sup>95</sup>. Niedopuszczenie niezależnych kandydatów było ostro krytykowane przez Komisję Wenecką<sup>96</sup> i OBWE. Powrót do „mieszanego” systemu wyborczego wzorowanego na 1998 roku i 2002 roku pozwolił ustanowić mechanizm samozgłaszania się, w krańcowym przypadku w okręgach jednomandatowych. Istniejący dzisiaj na Ukrainie mechanizm zgłaszania kandydatów podczas wyborów nie pozwala twierdzić, że prawo zgłaszania kandydatów należy do wyborców (tj. podmiotów czynnego prawa wyborczego).

Decyzję o zgłoszeniu kandydata podejmuje najwyższy organ partyjny – zjazd partii (w przypadku wyborów ogólnokrajowych) lub konferencja terenowej organizacji partii (w przypadku wyborów lokalnych) – w trybie przewidzianym statutem partii<sup>97</sup>, tzn. jest decyzją *partii politycznej jako podmiotu prawa*. W takiej sytuacji trudno jest zidentyfikować partię polityczną i jej członków. Można zatem uznać, że *prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów należy do partii politycznych*, występujących nie tylko w roli mechanizmu nominacji, ale i jako podmiotu władającego własnym legalnym interesem podczas wyborów – osiągnąć wybór zgłoszonych przez nią kandydatów, a tym samym odpowiednie prawa i możliwości działania w czasie procesu wyborczego – prowadzić kampanię wyborczą, finansować niezbędne materiały wyborcze, monitorować wybory, składać protesty w przypadku naruszenia wyborczego ustawodawstwa.

Jest oczywiste, że alternatywny do partyjnego mechanizm samozgłoszenia się nie jest dopuszczalny przez osobę niemającą prawa kandydowania w wyborach. Można powiedzieć, że w ramach tego mechanizmu podmiotami prawa zgłaszania kandydatów są podmioty *biernego* prawa wyborczego. Jednakże ten wywód nie może być rozpatrywany jako ogólny. Tym samym problem podmiotu prawa zgłaszania kandydatów, jak i problem adekwatnych mechanizmów zgłaszania kandydatów wymaga dalszego przemyślenia.

---

<sup>95</sup> Propozycje na temat tego, aby w warunkach każdego systemu wyborczego (w tym również większościowego w okręgach jednomandatowych) prawo do zgłaszania kandydatów należało tylko do partii politycznych było na Ukrainie zgłaszane już wcześniej, zob. np. O.B. Лавринович, *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*, Збірник наук. Праць, Вип. 6, Київ 2001, s. 133.

<sup>96</sup> Zob. § 58 wniosków o ustawie z 2005 r.: Opinion on the Law on Elections of the People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16–17 December 2005), CDL-AD (2006)002rev, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all).

<sup>97</sup> Zob. np. art. 53 obowiązującej ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy*.

## WZAJEMNY STOSUNEK BIERNEGO I NOMINACYJNEGO PRAW WYBORCZYCH

Kwestia relacji wskazanych praw jest przedmiotem zainteresowania w związku z instytucją odmowy rejestracji kandydata. Ustawa *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* ustanawia prawo partii politycznej – podmiotu zgłaszającego kandydata – nie później niż na 12 dni do dnia głosowania podjąć decyzję o wycofaniu kandydata (w terminologii ustawy – „o odwołaniu rejestracji kandydata”). Chociaż ostateczną decyzję o odwołaniu rejestracji przyjmuje Centralna Komisja Wyborcza, nie może ona odmówić wykonania decyzji partii politycznej.

Podobna sytuacja jest wtedy, gdy w czasie wyborów podmiot zgłaszający kandydatów przestaje istnieć. O ile w przypadku partii politycznej taka sytuacja wydaje się hipotetyczna, to w przypadku istnienia bloków partii politycznych jako podmiotów zgłaszających kandydatów (tak jak było to przewidziane w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym do 2011 roku) jest ona całkiem możliwa. Obowiązująca norma zawierała nakaz uchylecia rejestracji wszystkich kandydatów zgłoszonych przez bloki wyborcze, które przestały istnieć lub tylko kandydatów umieszczonych na liście wyborczej przez partię, która wystąpiła ze składu bloku (zob. art. 64 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* w redakcji z 2005 roku).

Wskazane ustawowe przepisy pokazują korzyści, wynikające z prawa zgłaszania kandydatów, istotniejsze niż prawo bycia kandydatem: dla wstrzymania realizacji biernego prawa wyborczego zarejestrowanego kandydata wystarczy wola podmiotu, który go zgłosił, bez uwzględniania stanowiska kandydata.

W mojej opinii, takie rozwiązanie wskazanych problematycznych sytuacji trudno uznać za zgodne z zasadami prawa wyborczego. Do takiego wniosku dochodzę za względu na następujące argumenty.

Po pierwsze, znaczenia biernego prawa wyborczego i prawa zgłaszania kandydatów są inne: pierwsze – to konstytucyjne prawo obywatela, podczas gdy drugiemu taki status nie przysługuje. Dlatego w przypadku konfliktu tych dwóch praw pierwszeństwo powinno mieć prawo konstytucyjne – prawo bycia kandydatem.

Po drugie, uważam, że we wszystkich rozpatrywanych konfliktowych sytuacjach zarówno podmiot biernego prawa wyborczego, jak i podmiot zgłaszania kandydatów już zrealizowały swoje *prawo*: partia polityczna (blok wyborczy) dokonała aktu zgłoszenia, a kandydat został zarejestrowany i posiada właściwy prawny status. W przyszłości oba podmioty mają możliwość realizowania swoich interesów – dążyć do wyboru kandydata. Partia może wyco-

fać się z wykonania swojego *interesu*, jednakże to nie może być realizowane w drodze pozbawienia drugiego podmiotu jego *prawa*, co nieuchronnie dzieje się przy wycofaniu rekomendacji dla kandydata. Dlatego podłoże wycofania rejestracji kandydatów z przyczyn związanych z podmiotami, które ich zgłosiły, nie może być rozpatrywane jako zgodne z prawem.

Podczas konkretnych wyborów lokalnych na Ukrainie krąg podmiotów biernego prawa wyborczego jest znacznie szerszy niż krąg podmiotów posiadający prawo głosu. Tym samym prawo właściwego zgłoszenia (samo zgłoszenie) podczas odpowiednich wyborów lokalnych należy zarówno do osób posiadających prawo głosu w tych wyborach, jak i osób, które nie mają takiego prawa.

Procedura zgłaszania kandydatów podczas wyborów lokalnych nie jest prosta. Na przykład, zgodnie z ustawą o wyborach lokalnych, rejonowa organizacja partii politycznej ma prawo wysunąć kandydatów nie tylko do rejonowej rady, ale również do wszystkich wiejskich, osiedlowych i miejskich rad na terytorium rejonu i, odpowiednio, kandydatów na stanowisko przewodniczących wiejskich, osiedlowych i miejskich<sup>98</sup>. Przy tym ustawa nie stawia żadnych wymogów, aby partia miała swoje komórki w takich jednostkach albo żeby mieszkańcy tych jednostek byli delegatami podczas odpowiedniej konferencji. Zgłaszanie kandydatów zgodne z procedurami obowiązującymi w terenowych organizacjach partyjnych (będących podmiotami zgłaszającymi) nie wymaga udziału osób, które posiadają prawo głosu podczas wyborów lokalnych. Przeprowadzona analiza pokazuje, że nie ma prostego i jednoznacznego związku między podmiotami czynnego i biernego prawa wyborczego, z jednej strony i prawem zgłaszania kandydatów – z drugiej. W każdym razie nie ma podstaw dla utożsamiania tych podmiotów jako adresatów tych praw. W związku z powyższym prawa mające ze swej natury *różnych adresatów* nie mogą być rozpatrywane jako stanowiące jedno prawo. Tym samym zasadne staje się twierdzenie o istnieniu trzech różnych podmiotów praw wyborczych – aktywnego (prawa głosu), biernego – (prawa bycia kandydatem) i nominacyjnego (prawa zgłaszania kandydatów).

*Przekład z języka rosyjskiego Krzysztof Skotnicki*

---

<sup>98</sup> Zob. art. 36 ustawy *O wyborach lokalnych* z 2010 r.

## BIBLIOGRAFIA

- Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144).
- Csalótzky G., *Electoral corporative bodies (commissions, committees, boards) and preparation of voters' registers promoting free and fair democratic elections*, [w:] *New trends in electoral law in a pan-European context*, Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17-18, 1998), Council of Europe, Strasbourg 1999.
- Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Election Observation Book*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005.
- Granat M., *Istota zasady wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapowal, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67100>.
- Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008.
- Skotnicki K. (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szapowal W., Szapowal T., *Wybory, referendum a prawa podmiotowe obywateli Ukrainy (wybrane problemy prawne)*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapowal, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Афанасьєва М.В., *Визначення типу виборчої системи сучасної України*, [w:] *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*, Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ 2001.
- Батанова Н., *Конституційно-правова відповідальність: концептуальні проблеми теорії*, „Юридичний вісник” 2010, № 2, s. 24–29.
- Бальцій Ю., *Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства стосовно виборів сільських, селищних та міських голів*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 3.
- Батанов О., *Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2: *Стенограма засідання круглого столу «Обговорення зауважень та рекомендацій Венеціан-*

- ської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ стосовно внесення змін до Конституції України» від 13 серпня 2013 року, „Офіційний сайт Міністерства юстиції України”, <http://www.minjust.gov.ua/news/44000>.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б. та ін., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, ред. Ю.Б. Ключковський, Київ 2006.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б., Магера А.Й., Олещенко В.І., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б., Магера А.Й., Олещенко В.І., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004.
- Веніславський Ф.В., Кичун В.І., *Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні*, [w:] *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність і перспективи*. Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 26 червня 2007 року), Харків 2007.
- Жакке Ж.П., *Конституционное право и политические институты*, пер. с франц., Москва 2002.
- Журавель Я., *Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2.
- Кампо В.М., *Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, № 4.
- Ключковський Ю., *Виборчі системи та українське виборче законодавство*, Київ 2011.
- Ключковський Ю., *Чи є змішаною виборча система України?*, „Право України” 2012, № 3–4.
- Корнєєв А., Шаповал Т., *Конституційно-правовий інститут виборів і суб’єктивні виборчі права громадян (можливості удосконалення)*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 4 (14).
- Кравченко В.В., Пітцик М.В., *Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права)*, Київ 2001.
- Лавринович О.В., *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*. Збірник наук. праць – Вип. 6, Київ 2001.
- Майер Х., *Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 1.
- Максакова Р.М., *До питання про активні виборчі права іноземців та військово-службовців на місцевих виборах в Україні*, „Правова держава” 2003, Вип.14.
- Марцеляк О.В., *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008.
- Марцеляк О.В., *Виборче право: сучасне розуміння і сутність*, „Публічне право” 2011, № 2.
- Мартинюк А.І. (ред.), *Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006.
- Мусяки В.Л. (ред.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012.
- Офіційний сайт Венеціанської Комісії, [http://www.venice.coe.int/webforms /documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-ukr).



- Официальный сайт Европейского Суда по правам человека, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>;
- Погорілка В.Ф., Ставнійчук М.І. (ред.), *Виборче право України*, Київ 2003.
- Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відповід. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2001.
- Рішення Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року № 10-рп (справа про приватизацію державного житлового фонду), [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відпов. ред. П.Б. Євграфов, кн. 2, Київ 2001.
- Ставнійчук М.І., *Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні*, „Держава і право” 2001, Вип. 1.
- Старосольський В., *Партія в Конституції Чехословацької Республіки*, „Науковий збірник Українського університету в Празі” 1923, т. I.
- Стецюк П., *Зміни до Конституції України 1996 року: поступ чи криза конституціоналізму?*, „Вісник Львівського університету” 2006, Серія юридична, Вип. 42, s. 138.
- Чернецька О.В., *Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України*, Київ 2008.
- Шаповал В.М., *Сучасний конституціоналізм*, Київ 2005.
- Шаповал Т., *До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина)*, „Вибори та демократія” 2005, № 2.
- Шукліна Н.Г., *Право обирати і бути обраними – пріоритетне політичне право громадян України*, [w:] *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 9–10 червня 2005 року), Київ 2005.

## Streszczenie

Podmiotowe prawa wyborcze należą do podstawowych politycznych praw człowieka, zapewniających funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej – udział obywateli w wyborach.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym istnieją dwa rodzaje podmiotowego prawa wyborczego – czynne i bierne; wydaje się jednak, że oprócz tych dwóch praw wyborczych, do rozważenia jest jeszcze trzecie – nominacyjne prawo wyborcze, tzn. prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów.

Treść wszystkich podmiotowych praw wyborczych związana jest z wyborami, to jednak czynnikiem decydującym o istnieniu różnych praw (nie zaś wyrazem czy realizacją jednego „szerokiego” prawa) jest różnica w podmiocie takiego prawa. Dlatego też, chociaż pojęcie praw wyborczych należy do dobrze znanych, dla dokładnego zrozumienia istoty praw wyborczych konieczne jest zarówno ustalenie ich podmiotów, jak i adekwatnej treści.

Czynne prawo wyborcze jest „prawem wybierania”. Może być realizowane poprzez różne sposoby głosowania – na poszczególnych kandydatów, listy kandydatów (partii) lub kombinację różnych opcji.

Treść biernego prawa wyborczego jest mniej jednoznaczna. Wybór jako otrzymanie mandatu przedstawicielskiego jest możliwością, nie zaś prawem zainteresowanej osoby. Dlatego też zasadne jest uznanie terminu „prawo bycia wybranym” tylko nazwaniem („oznaczeniem”) biernego

prawa wyborczego, a nie jako określenie jego treści. Tak więc, treścią biernego prawa wyborczego jest to, że człowiek ma prawo być kandydatem w wyborach, tj. pretendować do zdobycia mandatu przedstawicielskiego lub funkcji z wyboru.

Nominacyjne prawo wyborcze oznacza, mniej więcej, prawo do zgłaszania kandydatów podczas odpowiednich wyborów.

Przeprowadzona w artykule analiza wzajemnych zależności pokazuje, że nie ma prostego i jednoznacznego związku między podmiotami czynnego i biernego prawa wyborczego, z jednej strony i prawem zgłaszania kandydatów – z drugiej. W każdym razie nie ma podstaw dla utożsamiania tych podmiotów jako adresatów tych praw. W związku z powyższym prawa mające ze swej natury różnych adresatów nie mogą być rozpatrywane jako stanowiące jedno prawo. Tym samym zasadne staje się twierdzenie o istnieniu trzech różnych podmiotów praw wyborczych – aktywnego (prawa głosu), biernego – (prawa bycia kandydatem) i nominacyjnego (prawa zgłaszania kandydatów).

**Słowa kluczowe:** podmiotowe prawa wyborcze, prawo głosowania (czynne prawo wyborcze), prawo kandydowania (biernie prawo wyborcze), prawo do zgłaszania kandydatów (nominacyjne prawo wyborcze), podmioty praw wyborczych, wybory ogólnopństwowe, wybory lokalne.

## CONTENT AND HOLDERS OF ELECTORAL RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE

### Summary

The problem of electoral rights is considered in aspects of their content, holders and existed restrictions. An active electoral right is treated as a right to vote on elections (not a right to elect); a passive electoral right means a right to stand for election (not a right to be elected). The existence of a third electoral right is shown, namely a right to nominate candidates which cannot be reduced to one of previous ones. The circle of holders of these rights is analyzed in cases of national and local elections. The difference between legal status of voter “in general” (as a publicly capable citizen) and a person possessing the right to vote at certain (especially local) elections is determined. The essential difference is shown between holders of active and passive electoral rights: persons who are unable to vote at certain elections can stand for these elections and *vice versa*. A dilemma of holders of nomination electoral right – citizens or political parties – is considered. The evolution of legislative regulation of candidate nomination in Ukraine towards recognition of political parties to be the main holder of nomination electoral right is shown.

**Key words:** elections, electoral rights, right to vote, right to stand for election, right to nominate candidates, holder of electoral; right, restrictions of electoral rights.

**Marcin Czyżniewski\***

## **ZMIANA SYSTEMU PARTYJNEGO REPUBLIKI CZESKIEJ PO WYBORACH DO IZBY POSELSKIEJ W 2013 ROKU**

Wybory do Izby Poselskiej Republiki Czeskiej przeprowadzone 25 i 26 października 2013 roku przyniosły najpoważniejsze zmiany na scenie politycznej w dwudziestoletniej historii tego państwa. Zakończyły dominację dwóch partii politycznych, ČSSD i ODS oraz przyniosły sukces nowej, populistycznej partii ANO. Powstała w ich wyniku koalicja rządowa nie jest oparta na bliskości programowej tworzących ją partii, przeciwnie: koalicjanci nie pozwolą zwycięskiej partii socjaldemokratycznej na realizację jej najważniejszych postulatów. Taka sytuacja może zakończyć się wcześniejszymi wyborami oraz wzmocnić pozycję prezydenta Miloša Zemana.

Przeprowadzenie przedterminowych wyborów do Izby Poselskiej było efektem upadku rządu Petra Nečasa, tworzonego początkowo przez koalicję partii ODS (Občanská demokratická strana, Obywatelska Partia Demokratyczna), TOP09 i VV (Věci veřejné, Sprawy publiczne). Rząd ten powstał w lipcu 2010 roku po wyborach, które, po raz drugi z rzędu, wygrała ODS. Stworzona wówczas koalicja miała 118 mandatów w dwustuosobowej Izbie, co na czeskie warunki stanowiło stabilną większość. W kwietniu 2012 roku doszło do rozpadu partii VV i przejścia jednej z jego frakcji do opozycji. Rządowi Nečasa brakowało w tym momencie do większości w Izbie trzech głosów, utrzymał się jednak dzięki wsparciu ośmiu posłów niezrzeszonych (należących wcześniej do klubów ODS i VV). W połowie czerwca 2013 roku doszło do serii policyjnych zatrzymań polityków związanych z ODS, urzędników i przedsiębiorców podejrzanych o korupcję i nadużywanie władzy. Wśród zatrzymanych znalazła się bliska współpracowniczka premiera Jana Nagýova, której zarzucono m.in. wykorzystanie służb specjalnych do śle-

---

\* Dr hab., Katedra Europy Wschodniej, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, mcz@umk.pl.

dzenia jego żony. Przez pierwsze dni Nečas odrzucał wysuwane przez opozycję żądania dymisji i publicznie umniejszał zarzuty stawiane przez Urząd do spraw Zwalczenia Przestępczości Zorganizowanej i prokuraturę, ale ostatecznie 17 czerwca zrezygnował zarówno z funkcji premiera, jak i przewodniczącego ODS zachowując jedynie mandat poselski. Przedstawiciele dotychczasowej koalicji byli gotowi powołać nowy rząd, jednak prezydent Miloš Zeman zdecydował się stworzyć rząd tymczasowy, powierzając misję jego utworzenia byłemu politykowi partii socjaldemokratycznej i swojemu nieformalnemu doradcy do spraw ekonomicznych Jiřimu Rusnokovi. Nowy gabinet tworzyły niemal wyłącznie osoby bezpartyjne, z wyjątkiem ministra środowiska należącego do KDU-ČSL (Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa). Rządowi nie udało się otrzymać wotum zaufania i w sierpniu prezydent Zeman zdecydował o rozwiązaniu Izby i ogłoszeniu przedterminowych wyborów, w ten sposób, mimo braku wotum zaufania, rząd Rusnoka działał jeszcze przez ponad dwa miesiące.

Wybory z 2013 roku były szóstymi wyborami do Izby Poselskiej od momentu powstania Republiki Czeskiej i drugimi wyborami przedterminowymi. Po raz pierwszy przeprowadzenie wcześniejszych wyborów okazało się konieczne w 1998 roku po dymisji rządu Václava Klause tworzonego przez ODS, KDU-ČSL i ODA (Občanská demokratická aliance, Obywatelski Sojusz Demokratyczny). Upadek rządu był konsekwencją postawy koalicjantów ODS oraz rozłamu w samej partii<sup>1</sup>. Wybory z czerwca 1998 roku przyniosły pierwszą istotną zmianę w systemie partyjnym Republiki Czeskiej – ODS straciła władzę, którą sprawowała jeszcze od czasów federacji czesko-słowackiej, a nowy rząd, po raz pierwszy od czasu swojej reaktywacji w 1990 roku, utworzyła partia socjaldemokratyczna (ČSSD, Česká strana sociálně demokratická, Czeska Partia Socjaldemokratyczna). Był to początek systemu, który przetrwał kolejnych piętnaście lat: dominacji dwóch konkurencyjnych partii politycznych: ODS i ČSSD.

Czeski system partyjny powstał wraz z upadkiem reżimu komunistycznego przechodząc fazę silnego rozdrobnienia, a następnie konsolidacji i stabilizacji. W wyborach do Zgromadzenia Federalnego w 1990 roku mandaty uzyskało dziewięć partii, a już po dwóch latach posłowie reprezentowali 27 ugrupowań politycznych<sup>2</sup>. Faza konsolidacji nadeszła dość szybko, w wyborach do Czeskiej Rady Narodowej (czeskiego parlamentu krajowego w okresie federacji

---

<sup>1</sup> Szerzej o okolicznościach wyborów w 1998 r.: M. Czyżniewski, *Idee w polityce Václava Klause*, Toruń 2012, s. 207–217.

<sup>2</sup> K. Vodička, L. Cabađa, *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2007, s. 298.

czesko-słowackiej, który po powstaniu samodzielnej Republiki przekształcono w Izbę Poselską) startowało co prawda ponad 40 ugrupowań, ale pod względem składu politycznego Rada przypominała późniejsze składy Izby – na osiem partii i koalicji wyborczych, które zdobyły wówczas mandaty, pięć stało się z czasem stałym elementem systemu partyjnego Republiki Czeskiej. Istotny jest fakt, że system partyjny czeskiej części federacji przeszedł jej rozpad właściwie w niezmienionym składzie, co było możliwe dzięki temu, że system ten rozwijał się niezależnie w Czechach i na Słowacji. Spośród 14 partii i koalicji, które miały swoich posłów w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej w latach 1993–2013, 11 powstało jeszcze w okresie wspólnego państwa.

Faza silnego rozdrobnienia i następująca po niej konsolidacja sceny politycznej to jedna z cech charakterystycznych dla całego obszaru postkomunistycznego. Ryszard Herbut zwraca z kolei uwagę na zależność czasową między powstaniem partii politycznej a identyfikacją elektoratu: podczas gdy w Europie Zachodniej proces strukturyzacji polityki opierał się na przejmowaniu przez partie określonych segmentów elektoratu (partia polityczna powstaje jako odpowiedź na jasno określone potrzeby grupy społecznej), w Europie Środkowej i Wschodniej partie polityczne powstawały wcześniej niż struktura interesów grupowych, a kształtowanie się tożsamości ideologicznej było wynikiem pojawienia się partii o określonym programie<sup>3</sup>. Zgodnie z tą zasadą, rozwój systemu partyjnego w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej polegał (i jak pokazały ostatnie wybory, polega nadal) przede wszystkim na pojawianiu się antytez dla istniejących partii.

Przed wyborami z 2010 r. W. Sokół przeanalizował podziały socjopolityczne w Republice Czeskiej i za ich najważniejsze linie uznał podział między partiami komunistycznymi a antykomunistycznymi oraz między prezentującymi wizje państwa liberalnego i socjalnego. Mniej decydujące podziały tworzyły się, jego zdaniem, między partiami odwołującymi się do kategorii interesu narodowego i partiami uniwersalno-modernistycznymi, między wizją państwa zcentralizowanego i zdecentralizowanego oraz wokół stosunku do integracji europejskiej<sup>4</sup>. Koncepcja ta wymaga pewnego komentarza zwłaszcza w części dotyczącej pierwszej z zaproponowanych linii podziałów. Opozycyjne wobec KSČM (Komunistická strana Čech a Moravy, Komunistyczna Partia Czech i Moraw) partie polityczne chcą zmniejszyć jej znaczenie, jednak nie z powodów ideologicznych (sprzeciwu wobec komunizmu jako

<sup>3</sup> R. Herbut, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002, s. 106–107.

<sup>4</sup> W. Sokół, *Stabilizacja czeskiego systemu partyjnego (1990–2006)*, [w:] K. Kowalczyk, L. Tomczak (red.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne, Stan i perspektywy*, Toruń 2009, s. 186–187.

takiego, ten bowiem nie jest realnym zagrożeniem). Dla partii prawicowych jest to część walki z całą opcją lewicową w czeskiej polityce (zresztą dla ODS w czasach przywództwa Václava Klauza głównym celem krytyki nie byli komuniści, lecz socjaldemokrati jako realny konkurent w walce o władzę), dla lewicy, jest to konkurencja w rywalizacji o podobnego wyborcę. Stosunek do komunizmu, zarówno w sensie historycznym, jak i współczesnym nie jest pierwszoplanowym tematem czeskiego dyskursu publicznego. Trzeba też podkreślić, że KSCM nie nawiązuje do haseł marksistowsko-leninowskich, jest raczej skrajną lewicą akcentującą przede wszystkim kwestie społeczne. Już przed wyborami do Izby Poselskiej w 2006 roku czescy politolodzy zwracali uwagę na fakt, że przeszłość, choć pozostaje istotnym tematem dyskursu publicznego, nie odgrywa decydującej roli w podziałach socjopolitycznych. Dla M. Kubáta był to dowód na to, iż Republika Czeska przeszła już przez okres tranżycji i stała się w pełni demokracją skonsolidowaną z problemami podobnymi do tych, z którymi zmagają się dojrzałe demokracje Zachodu<sup>5</sup>.

P. Fiala i V. Hloušek uznają, że od połowy lat 90. decydujący wpływ na kształt sceny politycznej ma socjoekonomiczna linia podziałów, a wszelkie pozostałe kwestie są w istocie drugorzędne<sup>6</sup>. Z polskiej perspektywy warto odnotować, że wśród tematów mających niewielkie znaczenie dla podziałów w czeskim społeczeństwie są kwestie światopoglądowe, dotyczące religii i Kościołów (wyjątkiem były jedynie dyskusje wokół restytucji majątku kościelnego).

Charakterystyczną cechą czeskiego systemu partyjnego jest jego względna stabilność.

A. Antoszewski przeprowadził szczegółowe analizy pięciu kolejnych elekcji w 15 państwach Europy Środkowej i Wschodniej, biorąc pod uwagę m.in. trwałość struktury sceny politycznej (mierzoną liczbą nowych partii efektywnie biorących udział w walce o władzę), stabilizację sceny politycznej (iloraz liczby partii obecnych w parlamencie przez cały badany okres i liczby partii przeciętnie w nim reprezentowanych) oraz rozmiar poparcia dla partii stale obecnych w parlamencie. W każdym z tych badań Republika Czeska wymieniana była wśród państw, w których zmiany struktury sceny politycznej były najmniejsze<sup>7</sup>. Interesująca jest jednak teza przypominiana przez B. Michalaka,

---

<sup>5</sup> M. Kubát, *Několik otázek k problematice demokratické konsolidace politického systému České republiky*, [w:] B. Dančák, V. Hloušek (red.), *Parlamentní volby 2006 a česká politika*, Brno 2006, s. 42.

<sup>6</sup> P. Fiala, V. Hloušek, *System partyjny Republiki Czeskiej*, [w:] A. Antoszewski i in. (red.), *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, Wrocław 2003, s. 34, 41.

<sup>7</sup> Zob.: A. Antoszewski, *Systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Kowalczyk, L. Tomczak, *Czechy, Polska, Ukraina...*, s. 19–21.

że stabilność systemu partyjnego nie polega na stałej obecności tych samych partii w parlamencie, lecz na trwałości powiązań między partiami politycznymi a określonymi grupami społecznymi<sup>8</sup>. Oczywiście trudno zaprzeczyć powiązaniu obu tych zjawisk, ale tak rozumiana stabilność to jednak coś więcej niż prosty wynik wyborczy. Nie wolno nam także ulegać tendencji dość często występującej w badaniach nad systemami partyjnymi, a polegającej na ograniczaniu pola badawczego do parlamentu czy wręcz do jego pierwszej izby w przypadku ustrojów bikameralnych. Rzecz jasna parlament, czy jego pierwsza izba, jako powołujący egzekutywę ma decydujący wpływ na znaczenie poszczególnych partii politycznych w państwie. Wystarczy jednak zwrócić uwagę na wyniki wyborów do obu izb czeskiego parlamentu, by zauważyć różne poparcie dla poszczególnych partii politycznych. Wynika to m.in. z odmiennych ordynacji wyborczych oraz faktu, że wybory do Senatu odbywają się w innym terminie niż do Izby Poselskiej i z większą częstotliwością (co dwa lata Czesi wybierają jedną trzecią składu Senatu). Interesujące są np. dane z roku 2010, w którym odbywały się zarówno wybory do Izby Poselskiej, jak i do Senatu. W obu przypadkach najwięcej mandatów zdobyła ČSSD, jednak w Senacie socjaldemokraci zdobyli o 50% więcej mandatów niż ODS, a w Izbie Poselskiej jedynie o 5%. Partia komunistyczna, która stała się trzecią siłą w Izbie Poselskiej z 26 posłami, nie wprowadziła do Senatu ani jednego kandydata, z kolei KDU-ČSL, niemająca ani jednego posła, uzyskała dwa mandaty senackie. Do izby drugiej weszli także przedstawiciele nieobecnego w Izbie Poselskiej ugrupowania Severočesi oraz dwaj kandydaci niezależni. Kolejnych danych dostarczają wyniki wyborów lokalnych (w samorządach wojewódzkich komuniści są obecnie drugą siłą, mając tylko 11 procent mniej mandatów niż socjaldemokraci) i wyborów do Parlamentu Europejskiego (w 2009 r. ČSSD zajęła dopiero czwarte miejsce z dużą stratą do ODS i KSČM).

Pamiętając o powyższych zastrzeżeniach, podstawą analizy czeskiego systemu partyjnego pozostanie jednak układ sił w Izbie Poselskiej, której dotyczy niniejszy artykuł. Do wyborów w 2013 roku podział Izby był bardzo podobny: dwie partie dominujące na pierwszych miejscach – ODS i ČSSD, dysponujące łącznie między 109 a 155 mandatami, a więc od 54,5 do 77,5% miejsc, partia komunistyczna jako trzeci siła mająca z reguły w okolicach 12 procent mandatów (z wyjątkiem roku 2002, gdy zdobyła ich aż 20,5%) oraz dwie (wyjątkowo w kadencji 1996–1998 trzy) mniejsze partie obsadzające razem od 9,5 do 33% miejsc, przy czym w różnych kadencjach były to różne partie: w kadencji 1996–1998 KDU-ČSL (partia chadecko-ludowa), ODA

---

<sup>8</sup> Zob.: B. Michałak, *Partie protestu w Europie Zachodniej. Analiza relewancji politycznej*, Toruń 2008, s. 7. Autor przywołuje badania S. Lipsteta i S. Rokkana z końca lat 60. XX w.

(prawicowa, liberalno-konserwatywna) i SPR–RSČ (Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa, Zjednoczenie dla Republiki – Republikańska Partia Czechosłowacji, tzw. Republikanie skrajnie prawicowa), w kadencji 1998–2002 KDU–ČSL i US (*Unie svobody*, prawicowa, liberalna, powstała z frakcji w ODS), w kadencji 2002–2006 KDU–ČSL i US–DEU (*Unie svobody – Demokratická unie*, Unia Wolności – Unia Demokratyczna, prawicowa, liberalno-konserwatywna), w kadencji 2006–2010 KDU–ČSL i SZ (Strana zelených, Partia Zielonych, centrowa, socjalliberalna, ekologiczna), zaś w kadencji 2010–2013 TOP09 (prawicowa, liberalno-konserwatywna) i VV (centroprawicowa). Poziom efektywnego zagospodarowania głosów, rozumiany jako łączne procentowe poparcie dla partii, które przekroczyły próg wyborczy wahał się od 81,15% (2010 r.) do 94,02 % (2006 r.), oznacza to, że średnia liczba wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu lecz nie mieli swojej reprezentacji w Izbie Poselskiej wyniosła dla omawianego okresu 11,98%. Jeśli uwzględnić frekwencję wyborczą (średnia dla pięciu elekcji wyniosła 67,08%), można przyjąć, że wskaźnik reprezentatywności Izby Poselskiej w latach 1996–2010 (liczba głosów uzyskanych przez partie, które zdobyły mandaty w stosunku do ogólnej liczby obywateli z czynnym prawem wyborczym) wyniósł 55,1% (najbardziej reprezentatywna była kadencja 1996–1998, gdy wskaźnik ten wyniósł 65,24%, najmniej kadencja 2010–2013, gdy posłowie wybrani zostali głosami 43,75% Czechów mających czynne prawo wyborcze)<sup>9</sup>.

Jak widać dominacja ODS i ČSSD była wyraźna, a partie te wymieniały się na pozycji najważniejszej siły politycznej. ODS wygrywała wybory dwukrotnie: w 1996 i 2006 roku, zaś ČSSD trzykrotnie: w latach 1998, 2002 i 2010 (wówczas jednak rząd sformowała ODS, która zdobyła tylko trzy mandaty mniej i stworzyła koalicję z VV i TOP09). Co istotne, obie dominujące partie są wobec siebie konkurencyjne i znajdują się na przeciwległych biegunach czeskiego systemu partyjnego. Prawicowa ODS zyskała wysokie poparcie już na samym początku swojego istnienia. Powstała w 1991 roku, najpierw jako prawicowa frakcja w Forum Obywatelskim, była autorskim projektem politycznym Václava Klause i to głównie dzięki jego popularności, jako autora transformacji gospodarczej, zawdzięczała swoją pozycję. Już w 1992 roku zwyciężyła w wyborach zarówno do Czeskiej Rady Narodowej, jak i czeskiej części Zgromadzenia Federalnego. Gospodarczy i polityczny program ODS nosił wyraźne piętno liberalno-konserwatywnych idei samego Klause, który jednak odszedł z partii w 2002 roku, gdy zdecydował się kandydować na urząd prezydenta Republiki. Pogłębiająca się różnica zdań mię-

<sup>9</sup> Wszystkie dane dotyczące poparcia dla partii oraz frekwencji wyborczej pochodzą z Czeskiego Urzędu Statystycznego (Český statistický úřad).



dzy Klausem a nowym kierownictwem ODS, zwłaszcza w obszarze integracji europejskiej, spowodowała, że stał się on z czasem jednym z najaktywniejszych krytyków swojej dawnej partii. ODS stała się jedyną jednoznacznie pravicową partią w Republice Czeskiej, która zyskała tak istotne miejsce w systemie politycznym tego kraju, będąc przez niemal dwie dekady jednym z dwóch najważniejszych ugrupowań politycznych.

ČSSD to z kolei jedyna licząca się partia socjaldemokratyczna w Europie Środkowej, która nie wywodzi się z partii rządzącej okresu komunizmu, a wręcz zbudowała swoją pozycję na opozycji wobec niej, i która nie musiała współpracować z postkomunistami, by sprawować rządy (jak np. polska PPS). Powstała w 1990 roku jako nawiązanie do przedwojennej partii socjaldemokratycznej i kontynuatorka działalności jej emigracyjnego ośrodka. Inaczej niż ODS, ČSSD była w początkach swojego istnienia jedną z wielu małych, nieliczących się partii, sparaliżowaną wewnętrznymi podziałami, odmiennymi wizjami ideologicznymi, jałowymi dyskusjami wokół miejsca socjaldemokratów na scenie politycznej, stosunku do ODS czy choćby przyjmowania członków z komunistyczną przeszłością. Przełom nadszedł, gdy władzę w partii przejął dawny polityk Forum Obywatelskiego Miloš Zeman. Swoją pozycję wśród socjaldemokratów, a potem w czeskiej polityce, zdobył m.in. dzięki krytyce ODS, w tym sztandarowego projektu, jakim była prywatyzacja kuponowa oraz sprzeciwianiu się podziałowi federacji, której niechętna była znaczna część społeczeństwa. Zeman odrzucił możliwość współpracy z komunistami, ale nie sprzeciwiał się przyjmowaniu do ČSSD dawnych członków Komunistycznej Partii Czechosłowacji, działał też na rzecz budowy bloku z mniejszymi, centrowymi i lewicowymi partiami. W 1995 roku socjaldemokraci mieli już dwudziestoprocentowe poparcie, a rok później stali się drugą partią w Izbie Poselskiej, zdobywając jedynie siedem mandatów mniej od zwycięskiej ODS<sup>10</sup>.

Jak wspomniano, z ideologicznego punktu widzenia ODS i ČSSD zajmowały przeciwległe pozycje, ostro ze sobą rywalizując i nie szczędząc sobie zajadłej krytyki, jednak obie partie (a ściślej Klaus i Zeman, którzy znali się ze wspólnej pracy w Czechosłowackiej Akademii Nauk przed 1989 rokiem, a później z działalności w Forum Obywatelskim) umiały się także wspierać. W latach 1996–1998 socjaldemokraci wpierali mniejszościowy rząd ODS–KDU–ČSL–ODA, w kolejnej kadencji opozycyjna ODS zobowiązała się nie popierać wniosków o wotum nieufności wobec mniejszościowego rządu socjaldemokratów, obie partie podjęły też wspólne działania na rzecz zmiany

---

<sup>10</sup> L. Kopeček, *Česká strana sociálně demokratická – jak se dostal k moci*, „Politologický časopis” 2003, nr 1, s. 103–107; M. Migalski, *Czechy*, [w:] M. Migalski (red.) *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej*, Sosnowiec 2004, s. 25.

ordynacji wyborczej i ograniczenia uprawnień prezydenta Václava Havla. Koniec współpracy ODS i ČSSD nastąpił wraz z odejściem Klausa i Zemana z kierownictwa partii (podczas wyborów prezydenckich 2013 r. Klaus otwarcie wsparł Zemana w jego pojedynku z dawnym sekretarzem Havla, popularnym ministrem spraw zagranicznych Karelem Schwarzenbergiem).

Charakterystyczną cechą czeskiego systemu partyjnego jest pozycja zajmowana przez partię komunistyczną, będącą kontynuatorką partii rządzącej Czechosłowacją do 1989 roku. Jak wspomniano, KSČM jest tradycyjnie trzecią siłą w Izbie Poselskiej, nie ma jednak potencjału koalicyjnego. Już na początku lat 90. czeskie środowiska polityczne zawarły niepisaną umowę, zgodnie z którą z komunistami nie zawiera się koalicji parlamentarnych, a prezydent Havel tradycyjnie nie zapraszał przedstawicieli KSČM na konsultacje dotyczące najważniejszych spraw państwa (jego następcy nie kontynuowali rygorystycznie tej tradycji). Przez 20 lat komuniści zawsze znajdowali się więc w opozycji stanowiąc jej skrajne lewicowe skrzydło.

A. Antoszewski, dzieląc opozycję pod względem podziału ideologicznego oraz stopnia konsolidacji, wyróżnia cztery jej typy: spójną opozycję lewicową, spójną opozycję prawicową, sfragmentaryzowaną opozycję lewicową i sfragmentaryzowaną opozycję prawicową<sup>11</sup>. Oceniając czeski system partyjny całego minionego dwudziestolecia, nie da się w sposób jednoznaczny i pewny przyporządkować żadnej z tych kategorii. Kiedy państwem rządziła ČSSD, opozycja lewicowa miała bez wątpienia spójny charakter, tworzyła ją bowiem tylko jedna partia – KSČM. Gdy jednak rządziła ODS, socjaldemokraci i komuniści nie tworzyli spójnej opozycji, obie partie budują zresztą swoją pozycję m.in. na wzajemnej krytyce. Nieco łatwiej sklasyfikować opozycję prawicową w okresie rządów socjaldemokratów, która nigdy nie była spójna, już choćby dlatego, że w różnych okresach tworzyły ją różne partie. W kadencji 1998–2002 różnice między prawicowymi ugrupowaniami opozycyjnymi były na tyle duże, że ODS łatwiej było wspierać socjaldemokratyczny rząd Zemana niż stworzyć koalicję z KDU–ČSL i US, choć miałyby ona większość w Izbie.

System partyjny Republiki Czeskiej w omawianym okresie (podkreślimy raz jeszcze: badany wyłącznie na podstawie składu Izby Poselskiej) można określić jako system wielopartyjny z dwiema partiami dominującymi, partiami wspierającymi i partią peryferyjną (była nią partia komunistyczna, przy czym nie jest to peryferyjność wynikająca z niskiego poparcia, to bowiem

---

<sup>11</sup> A. Antoszewski, *Wzorce opozycji parlamentarnej w Europie postkomunistycznej*, [w:] K. Łabędź, M. Mikołajczyk, *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, Kraków 2001, s. 119.

zawsze było stosunkowo wysokie, lecz z zasady nietworzenia koalicji rządowych z KSČM)<sup>12</sup>.

Przywołany schemat czeskiego systemu partyjnego skłania do zastanowienia się nad pytaniem, czy możliwe było jego ewoluowanie w kierunku systemu dwupartyjnego? By na nie odpowiedzieć trzeba przede wszystkim wskazać przyczyny formowania się takiego systemu. K. Wojtaszczyk uważa, że fakt istnienia systemu dwupartyjnego lub wielopartyjnego jest efektem wielu uwarunkowań społecznych i politycznych, odrzuca w ten sposób tezę podkreślającą prostą zależność systemu partyjnego od wprowadzonej ordynacji wyborczej (wybory większościowe mają prowadzić do kształtowania się systemów dwupartyjnych, a proporcjonalne – wielopartyjnych, tzw. prawo Duvergera). Wojtaszczyk uznaje, że zjawisko to wymaga głębszej analizy – jeśli da się zauważyć związek między ordynacją wyborczą a systemem partyjnym to dlatego, że są one efektem konkretnych uwarunkowań społeczno-politycznych. Ordynacja nie jest więc pierwotną przyczyną formowania się konkretnego systemu partyjnego (choć ma na nią wpływ), co raczej narzędziem wykorzystywanym do formowania systemu przez społeczeństwo mające określone poglądy co do jego kształtu i wyrażające w tym zakresie określone potrzeby<sup>13</sup>. Podobnie A. Zięba, analizując źródła systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii, uznaje, że jest on odzwierciedleniem charakteru konfliktów społecznych w przeszłości i wykształconej w ich wyniku dychotomii utrzymującym się dzięki wielowiekowej tradycji<sup>14</sup>.

Mimo zastosowania ordynacji większościowej w wyborach do Senatu Republiki Czeskiej rozkład mandatów w izbie drugiej był z reguły bardziej proporcjonalny niż w Izbie Poselskiej, zdobywało je więcej partii, a przewaga

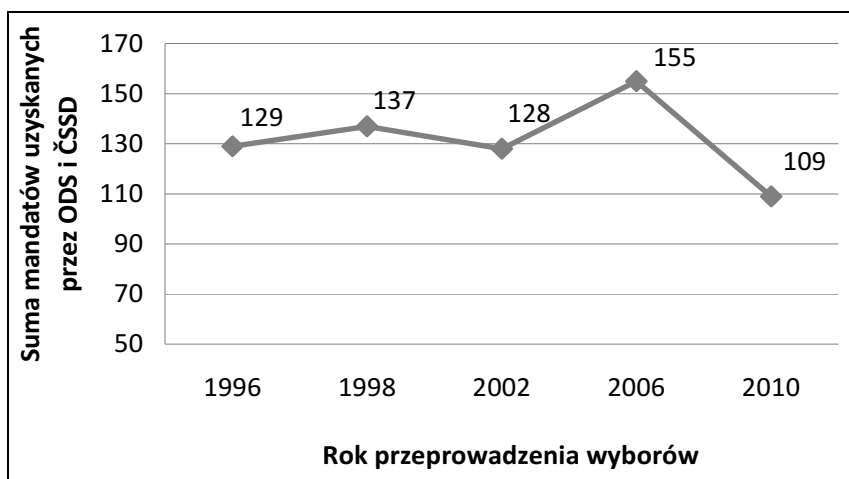
---

<sup>12</sup> Rzecz charakterystyczna, że w większości istniejących podziałów systemów partyjnych, nie znajdziemy systemu wielopartyjnego z dwiema partiami dominującymi. Nie ma go np. w najczęściej przywoływanym podziale zaproponowanym przez G. Sartoriego. System wielopartyjny z dwiema głównymi partiami (umiarkowany lub skrajny) znalazł się w klasyfikacji A. Siaroffa analizującego powojenne systemy partyjne w Europie. Siaroff nie tworzy jednak ogólnych kategorii, a opisuje szczegółowo każdą z kadencji parlamentu. Tymczasem pojęcie systemu wymaga dłuższej perspektywy czasowej. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Colchester 2005, s. 110; K. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy partyjne*, Warszawa 1992, s. 54–61; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 160–163; A. Siaroff, *European Party Systems, An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, New York 2000, s. 70–71.

<sup>13</sup> Zob.: K. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy...*, s. 30–31.

<sup>14</sup> A. Zięba, *Zagadnienia systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii*, [w:] M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, Kraków 1996, s. 14–15.

ODS i ČSSD była mniej wyraźna<sup>15</sup>. Charakter i tradycja podziałów socjopolitycznych w Republice oraz tożsamości i lojalności wyborczej także nie tworzyły warunków do skrajnej bipolaryzacji czeskiej sceny politycznej. Obie partie miały zdecydowanie dominującą pozycję tylko w Izbie Poselskiej, już w Senacie i samorządach była ona mniej wyraźna. Nigdy też żadna z tych partii nie miała swojego prezydenta – w momencie wyboru Klaus i Zeman nie tylko nie byli już członkami założonych przez siebie partii, ale znajdowali się w konflikcie z ich kierownictwem i krytykowali obrane przez nich linie polityczne. Zwróćmy ponadto uwagę na fakt, że dominująca pozycja dwóch głównych partii politycznych w Izbie Poselskiej nie pogłębiała się, a suma zdobywanych przez nie mandatów była płynna i zależała od aktualnych uwarunkowań społeczno-politycznych, co pokazano na wykresie 1. Należy jednoznacznie stwierdzić, że w Republice Czeskiej nie było warunków do powstania dwupartyjnego systemu politycznego, co potwierdziły wybory z 2013 roku.



Rys. 1. Zmiana łącznego poparcia dla ODS i ČSSD w kolejnych wyborach do Izby Poselskiej  
Źródło: Český statistický úřad

Teza o stabilności czeskiego systemu partyjnego daje się obronić na poziomie dyskusji o statystycznym składzie Izby Poselskiej kolejnych kadencji, faktycznie bowiem w latach 1996–2013 odpowiadał on temu samemu, opisanemu wyżej, schematowi. Nieco inaczej wygląda sytuacja, gdy spojrzymy na

<sup>15</sup> Zwraca na to uwagę K. W o j t a s, *Partie populistyczne w Czechach i na Słowacji*, Warszawa 2011, s. 122–123.

związek między składem parlamentu a budową koalicji rządowej. Nigdy dotąd żadnej czeskiej partii politycznej nie udało się stworzyć samodzielnie rządu większościowego. Przez sześć kadencji Izby Poselskiej tylko raz mieliśmy do czynienia z rządem tworzonym przez jedną partię (ČSSD w kadencji 1998–2002), był to jednak rząd mniejszościowy. Był także przypadek, w którym koalicja rządowa złożona z trzech partii nie miała większości głosów w Izbie (rząd ODS–KDU–ČSL–ODA w kadencji 1996–1998). Co więcej, wypracowywana większość była z reguły niewielka, dla przykładu koalicja ČSSD–KDU–ČSL–US–DEU w kadencji 2002–2006 miała większość jednego głosu. W tej sytuacji każdy wewnętrzny problem partii rządzących zagrażał istnieniu większości. W 2009 roku, w samym środku czeskiej prezydencji w UE socjaldemokraci zdołali odwołać rząd Mirka Topolánka dzięki głosom dwóch posłów, którzy odeszli wcześniej z klubu ODS i dwóch byłych posłanków koalicyjnej Strany Zelených<sup>16</sup>. W przypadku czeskiej sceny politycznej możemy więc mówić o stabilizacji (w sensie powtarzalności pewnego schematu przy wymienności jego elementów), ale już nie o stabilności (rozumianej jako przełożeniu trwałości systemu partyjnego na trwałość i siłę większości parlamentarnej). Nie ma w tym zresztą żadnej sprzeczności. Jak podkreśla M. Kubát, najważniejszą przyczyną trudności w znalezieniu stabilnej większości parlamentarnej nie jest fragmentaryzacja sceny politycznej, lecz jej polaryzacja rozumiana jako różnica ideologiczna między poszczególnymi partiami<sup>17</sup>. Do tego trzeba przywołać wspomnianą już pozycję partii komunistycznej dysponującą znaczącą liczbą głosów, których nie da się wykorzystać w budowaniu koalicji. Już te dwa czynniki wystarczają, by unormowany system partyjny nie musiał przekładać się na stabilność sceny politycznej.

Ustabilizowany dotąd system partyjny zmienił się zdecydowanie po wyborach z października 2013 roku. Do Izby Poselskiej weszło siedem partii politycznych uzyskując wyniki przedstawione w tab. 1.

Podział mandatów między siedem partii oznacza, że mamy do czynienia z najbardziej rozdrobnioną Izbą Poselską w całej historii Republiki Czeskiej (pomijając pierwszą Izbę powstałą z przekształcenia Czeskiej Rady Narodowej wybranej jeszcze w okresie federacji). Nigdy dotąd zwycięska partia nie dysponowała tak małą liczbą głosów w Izbie. Poza kadencją 1992–1996 ČSSD nawet nie wygrywając wyborów uzyskiwała więcej mandatów niż w wyniku zwycięskich wyborów z 2013 r. Poziom efektywnego zagospoda-

<sup>16</sup> Szerzej: M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2011, s. 254–257.

<sup>17</sup> M. Kubát, *Volby, fragmentace a polarizace stranického systému a politická nestabilita v České republice*, „Politologický časopis” 1998, nr 3, s. 238.

rowania głosów to 87,38%, co przy frekwencji na poziomie 59,48% oznacza, że wskaźnik reprezentatywności Izby Poselskiej wynosi 46,68%, a więc znacznie poniżej dotychczasowej średniej.

T a b e l a 1. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w 2013 roku

Partia polityczna	Odsetek głosów	Liczba mandatów
ČSSD	20,45	50
ANO	18,65	47
KSČM	14,91	33
TOP09	11,99	26
ODS	7,72	16
ÚSVIT	6,88	14
KDU–ČSL	6,78	14

Ź r ó d ł o: Český statistický úřad.

Najistotniejszą konsekwencją wyborów jest załamanie się dotychczasowego systemu partyjnego w Republice. Pozornie wydaje się, że partia ANO zajęła po prostu miejsce ODS, jednak system wielopartyjny z dwiema partiami dominującymi nie polega tylko na tym, że w kolejnych wyborach dwie partie uzyskują wyraźnie więcej mandatów niż pozostałe, lecz także na tym, że są to zawsze te same partie. Zwróćmy także uwagę na fakt, że po raz pierwszy od 1996 roku dwie zwycięskie partie nie mają łącznie ponad połowy mandatów w Izbie, a różnica między sumą mandatów uzyskanych przez te partie a liczbą mandatów zdobytych przez trzecią partię jest najniższa od 1996 roku. ODS stała się największym przegranym tych wyborów, osiągając najgorszy wynik w całej swojej historii i należy do trzech ugrupowań mających najmniej mandatów w Izbie.

Charakterystyczny jest bardzo słaby wynik ugrupowań, z którymi związani są dwaj prezydenci Republiki. SPOZ (Strana práv občanů Zemanovci, Partia Praw Obywateli Zemanowcy) obecnego prezydenta Miloša Zemana uzyskała 1,51% głosów, a blok wyborczy Hlavu vzhůru (Głowę do góry) wspierany przez Václava Klause otrzymał mniej niż 0,5%.

Prawdziwym zwycięzcą wyborów z 2013 r. są dwie partie populistyczne utworzone niedługo przed wyborami. Pierwsza z nich to partia ANO, której założycielem jest jeden z najbogatszych obywateli Republiki, z pochodzenia Słowak, Andrej Babiš. Jest on m.in. właścicielem wielkiego holdingu zajmującego się przetwórstwem rolnym, produkcją artykułów spożywczych i przemysłem chemicznym. Przed wyborami kupił dwa ogólnokrajowe dzienniki, a jego firma ma także kilka stacji telewizyjnych i radiowych oraz internetowy

portal informacyjny. Partia występowała z dość ogólnymi hasłami dotyczącymi sprawnej administracji, lepszej przyszłości, rozwoju przedsiębiorczości, równości obywateli<sup>18</sup>. Druga to partia Úsvit (pełna nazwa: Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury, Świt Demokracji Bezpośredniej Tomia Okamury) założona w maju 2013 roku po tym jak przedsiębiorca, a od 2012 roku niezależny senator Tomio Okamura bez powodzenia próbował stanąć do wyborów prezydenckich (kandydatury nie zarejestrowano z uwagi na niewystarczającą liczbę podpisów pod zgłoszeniem). Úsvit opowiada się przede wszystkim za wprowadzeniem systemu demokracji bezpośredniej, w tym możliwością odwoływania polityków z zajmowanych stanowisk w drodze referendum. Charakterystycznym elementem retoryki tego ugrupowania są kwestie imigrantów – Okamura (sam jest synem Morawianki i Japończyka, urodził się w Tokio), chce polityki wymuszającej pełną asymilację, np. poprzez ograniczenie świadczeń socjalnych dla imigrantów (pomoc tylko dla osób zasymilowanych)<sup>19</sup>.

Istotnym problemem, jaki z perspektywy politologii wiąże się ze wspomnianymi partiami jest próba umieszczenia ich na tradycyjnej linii podziału między lewicę a prawicę. Podział ten przestaje być traktowany jako aktualna kategoria politologiczna przede wszystkim jako niemożliwy do jednoznacznego przeprowadzenia<sup>20</sup>. Jednak w publicznych dyskusjach o polityce wykazuje zaskakującą trwałość. Co istotne, opiera się on z reguły nie na szczegółowej analizie programu lecz na autodefinicji poszczególnych ugrupowań. Tymczasem żadna z obu opisywanych partii takiej deklaracji nie składa, także założenia programowe nie ułatwiają identyfikacji ideologicznej. Babiš jest miliarderem, prywatnym przedsiębiorcą i trudno podejrzewać go o sympatie dla idei państwa socjalnego czy o obiekcje wobec systemów liberalnych. Z kolei Okamura zasłynął z wypowiedzi przypominających zasługi komunizmu, na swoim blogu napisał, że był on „najbardziej demokratycznym systemem, jaki poznał świat” (podkreślał, że chodzi mu o komunizm w historycznym ujęciu, odwoływał się m.in. do dziewiętnastowiecznych haseł społecznych i ekonomicznych), stanął także w obronie KSČM<sup>21</sup>. Pamiętajmy jednak, że podział na lewicę i prawicę to nie tylko kwestia kryteriów określających oblicze partii, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i dystansu ideologicznego w określonym systemie, ale także fakt, czy takie określenie ma dla danej partii w ogóle jakiegokolwiek znaczenie. W przypadku ANO i Úsvitu wy-

<sup>18</sup> <http://www.anobudelip.cz/program/>.

<sup>19</sup> <http://www.hnutiusvit.cz/program-hnuti/>.

<sup>20</sup> Zob. R. B a c k e r, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011, s. 144–146.

<sup>21</sup> T. O k a m u r a, *Zase tu běhá strašák komunismu*, <http://okamura.blog.idnes.cz/c/304478/Zase-tu-beha-strasak-komunismu.html>.

daje się, że nie. Obie partie nie konkurują z pozostałymi w kwestii podziałów ideologicznych, lecz określają się jako alternatywa wobec całego systemu partyjnego, a więc zarówno partii lewicowych, jak i prawicowych. W tym sensie jednoznaczna autodefinicja nie tylko nie pomogłaby w zdobywaniu poparcia, a wręcz mogłaby zaszkodzić. Badania opinii publicznej pokazały, że orientacja na linii lewica/prawica miała niewielki wpływ na decyzje wyborców, na to kryterium wskazał jedynie co dziesiąty badany<sup>22</sup>.

Obie partie położyły szczególny nacisk na krytykę istniejącego systemu partyjnego i dotychczasowych elit politycznych wskazując na niezdolność do sprawnego kierowania państwem, a przede wszystkim na problem korupcji w czeskim życiu publicznym (który rzeczywiście istnieje). Własne propozycje zmian wynikały przede wszystkim z diagnozy sytuacji stworzonej przez istniejący system partyjny. Zarówno ANO, jak i Úsvit można by więc nazwać partiami antysystemowymi, z tym jednak zastrzeżeniem, że chodzi o subiektywne rozumienie tego pojęcia. Można odwołać się do R. Herbuta, który wyraźnie rozdziela pojęcie partii antysystemowej w najszerszym, obiektywnym znaczeniu, a więc takiej, która podważa legitymację społeczną demokracji jako takiej i prezentuje postulaty stanowiące antytezę demokratycznego procesu ewolucji systemu politycznego, oraz w znaczeniu węższym, subiektywnym, który dotyczy stosunku do pewnych zasad gry politycznej związanych z funkcjonowaniem systemu partyjnego<sup>23</sup>. Idąc tym tropem, można ograniczyć to pojęcie do sprzeciwu wobec istniejącego systemu partyjnego w danym kraju bez podważania podstawowych zasad systemu demokratycznego. ANO i Úsvit stanęły w wyraźnej opozycji do systemu partyjnego Republiki Czeskiej, a partia Okamury sprzeciwia się elementom systemu demokratycznego właściwym dla ustroju Republiki (a więc demokracji pośredniej). W tym sensie można je uznać za partie antysystemowe. Można je także zaliczyć do kategorii partii protestu (G. Sartori widzi zresztą partie protestu jako element partii antysystemowych<sup>24</sup>). Jak pisze B. Michalak, partie takie budują swój sukces nie poprzez przedstawianie siebie wyłącznie jako alternatywy dla istniejących partii i dominujących elit politycznych, ale wręcz jako nową formę organizacji politycznej, swego rodzaju antypartię, w czym pomocny jest brak jasno zdefiniowanego oblicza ideologicznego. Bezpośrednią przyczyną ich powstania jest zawsze konkretna sytuacja polityczna<sup>25</sup>.

Działalność partii ANO i Úsvit nie jest ewenementem w czeskim systemie partyjnym, w Republice istnieje pewna tradycja partii populistycznych i anty-

<sup>22</sup> *Tisková informace z výzkumu Stem Trendy*, 4.11.2013 r. <http://www.stem.cz/clanek/2863>

<sup>23</sup> R. Herbut, *Teoria i praktyka...*, s. 134–135.

<sup>24</sup> G. Sartori, *Parties and Party...*, s. 117–118.

<sup>25</sup> B. Michalak, *Partie protestu...*, s. 25–26.



systemowych oraz społecznego sceptycyzmu co do wartości systemu partyjnego. Przed 2013 rokiem największy sukces polityczny osiągnęła partia SPR–RSC, która miała 14 posłów w Czeskiej Radzie Narodowej i Izbie Poselskiej kadencji 1992–1996 oraz 18 w kadencji 1996–1998. Była to partia skrajnie prawicowa, choć reprezentująca raczej centrolewicowy program gospodarczy, posługująca się hasłami antykomunistycznymi<sup>26</sup>. Republikanie opierali swój program na negacji całości stosunków panujących w Republice, sprzeciwiali się integracji z NATO i UE. Spośród ugrupowań, które opierały swoją retorykę wyborczą na krytyce istniejącego systemu wymienić można partie Naděje (Nadzieja) i Cesta změny (Droga zmiany), które bez powodzenia ubiegały się o mandaty w Izbie Poselskiej w 2002 roku, otrzymując łącznie niecały jeden procent poparcia<sup>27</sup>. Część politologów, jak M. Kubát, określa mianem antysystemowej także KSČM<sup>28</sup>. Przypomnijmy, że najważniejsza siła polityczna okresu tranzytu w Czechosłowacji, Forum Obywatelskie, zbudowane było nie tylko w opozycji do odchodzącego reżimu, ale w ogóle do klasycznego systemu partyjnego. By uniknąć skojarzeń z partią polityczną (zwłaszcza scentralizowaną partią okresu komunizmu), nie miało ono wewnętrznej struktury, formalnego przywództwa, nie prowadziło nawet rejestracji członków wymagając jedynie od nich akceptacji dla uniwersalnych zasad demokracji i sprzeciwu wobec totalitaryzmu<sup>29</sup>. Odpowiadało to prezentowanej przez Vaclava Havla, a wcześniej przez Tomáša Masaryka, idei „niepolitycznej polityki”, w której klasyczne mechanizmy demokratyczne, w tym system partyjny i działalność parlamentu, to tylko część szerszego zjawiska, jakim powinna być działalność na rzecz godnego, wolnego i odpowiedzialnego życia. Fala największej krytyki czeskiego systemu partyjnego przyszła w 1999 roku po podpisaniu dwóch umów, w których ODS gwarantowała, pod pewnymi warunkami, wsparcie dla rządu Zemana. W petycjach, publicystyce politycznej, podczas marszów i demonstracji nazywano je próbą zawłaszczenia państwa przez dwie największe partie i sprzeciwiano się naruszeniu zasad demokracji przez „egoistycznych i ograniczonych polityków, aroganckich i głuchych”<sup>30</sup>.

Na podstawie sondaży przygotowywanych w trakcie kampanii wyborczej w 2013 r. jako najbardziej prawdopodobne oceniano powstanie koalicji z udziałem ČSSD i partii komunistycznej, która w większości sondaży (zwłaszcza przeprowadzanych na początku kampanii) zajmowała drugie miej-

<sup>26</sup> Zob. K. W o j t a s, *Partie populistyczne...*, s. 167.

<sup>27</sup> Tamże, s. 170–171.

<sup>28</sup> M. K u b á t, *Několik otázek...*, s. 45–46.

<sup>29</sup> M. C z y ž n i e w s k i, *Idee w polityce...*, s. 167–168.

<sup>30</sup> Szerzej: tamże, s. 276–279.

sce. Nawet wzmocnienie sondażowej pozycji partii ANO nie przekreślało tych prognoz, jej lider bowiem wielokrotnie powtarzał, iż niezależnie od wyniku nie wejdzie do żadnej koalicji. Czesi przygotowywali się na sytuację, w której KSČM przełamie swoją tradycyjną izolację i będzie współrządzić państwem jako część lewicowej koalicji. Wyniki wyborów przekreśliły jednak szanse komunistów na wejście do rządu – gdyby nawet ČSSD zdecydowała się na ten przełomowy krok, taka koalicja i tak nie miałaby większości, a żadna z pozostałych partii nie byłaby gotowa na współpracę z KSČM. Arytmetyka powyborcza wyraźnie pokazała, że dla uzyskania większości konieczne jest porozumienie co najmniej trzech partii, przy czym najwięcej głosów ponad wymaganą większość miałyby koalicja ČSSD–ANO–KSČM (130 mandatów w dwustuosobowej Izbie), a bez udziału komunistów ČSSD–ANO–TOP09 (123 mandaty). Gdyby z kolei nie brać pod uwagę ani zwycięskiej partii, ani komunistów, musiałaby powstać czteropartyjna koalicja ANO–TOP09–ODS–KDU–ČSL, lub w innym wariantcie z partią Úsvit zamiast KDU–ČSL, w obu przypadkach mająca jedynie dwa głosy ponad konieczną większość<sup>31</sup>. Ostatecznie, po bardzo trudnych, trwających prawie dwa miesiące negocjacjach, ČSSD utworzyło koalicję z ANO i KDU–ČSL, a więc z drugą i ostatnią partią w Izbie, dysponującą 111 głosami. Dla socjaldemokratów to bardzo trudny układ, który w istocie przekreśla szanse na realizację podstawowych obietnic wyborczych. ANO, reprezentując czeskich przedsiębiorców, nie zgodziła się na podniesienie podatku dla firm i wzmocnienie pomocy socjalnej. Z kolei chadecko-ludowa KDU–ČSL sprzeciwiła się planom anulowania, czy choćby renegocjacji ustawy o zwrocie Kościołom i związkom wyznaniowym majątku znacjonalizowanego w okresie komunizmu. Z istotniejszych kwestii koalicjanci zgodzili się na wycofanie z reformy systemu emerytalnego wprowadzonej przez rząd Nečasa, a partia ANO zapewniła sobie obietnicę wprowadzenia wsparcia z budżetu państwa dla producentów żywności (a więc m.in. dla przedsiębiorstwa będącego własnością jej lidera).

Powstała koalicja nie jest oparta na bliskości programowej tworzących ją partii, lecz ma jednoznacznie pragmatyczny charakter. Chociaż, jak wspomniano, trudno umieścić partię ANO na linii podziału lewica/prawica, to w kwestiach gospodarczych czy socjalnych ma ona inny charakter niż socjaldemokraci. Z kolei KDU–ČSL przedstawia się jako „niesocjalistyczna alternatywa dla liberalnej bezwzględności opartej o zasady wolnego rynku” i sprzeciwia się zarówno „prawicowej wolności bez sprawiedliwości”, jak i „lewico-

---

<sup>31</sup> Wszystkie możliwe koalicje wyborcze na stronie <http://volby.idnes.cz/poslanecka-snemo-vna-2013.aspx?t=koalice>.

wej wolności bez sprawiedliwości”<sup>32</sup>. Biorąc pod uwagę zauważalne przesuwanie się socjaldemokratów ku centrum sceny politycznej, ich porozumienie z KDU–ČSL co do kwestii społecznych i ekonomicznych wydaje się bardziej realne i trwałe niż z partią ANO.

Wyniki wyborów mogą wskazywać na zmianę linii podziałów socjopolitycznych w Republice Czeskiej. Wydaje się, że najistotniejszą linią jest obecnie sprzeciw wobec istniejącej rzeczywistości politycznej (świadczy o tym m.in. bardzo zły wynik ODS będącej symbolem dotychczasowego systemu partyjnego w Republice). Takie podziały są jednak mniej trwałe niż te oparte na stosunku do idei i wartości. Jeśli partia ANO nie przeprowadzi autentycznych, głębokich i pozytywnych zmian w kraju, wyborcy na powrót będą budować swoje preferencje np. wzdłuż podziału socjalno-liberalnego.

Przyszłość koalicji powstałej w wyniku wyborów z 2013 roku zależy od tego, czy silniejsze okażą się niedające się pogodzić rozbieżności programowe, czy też chęć pozostania przy władzy. W szczególnie trudnej sytuacji może być partia ANO, która wygrała wybory, obiecując przełamanie istniejącej sytuacji społeczno-politycznej w Republice. Rozpad koalicji oznaczałby najprawdopodobniej konieczność przeprowadzenia nowych wyborów, chyba że jedna z tworzących ją partii potrafiłaby przekonać społeczeństwo, że związała się z nieodpowiednimi koalicjantami i jest w stanie sprawnie rządzić krajem w innym układzie. Słabość koalicji i fakt, że nawet zwycięska partia nie ma dominującej pozycji w Izbie, mogą być okazją dla prezydenta Miloša Zemana, który cały czas próbuje umocnić swoją rolę w czeskiej polityce szukając nadal odpowiedniego dla siebie modelu prezydentury. Już w trakcie rozmów koalicyjnych próbował, dzięki oddanym sobie politykom ČSSD, doprowadzić do wewnętrznego przewrotu w tej partii i odsunięcia jej przewodniczącego Bohuslava Sobotki.

## BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., *Systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Kowalczyk, L. Tomczak, *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne, Stan i perspektywy*, Toruń 2009.
- Antoszewski A., *Wzorce opozycji parlamentarnej w Europie postkomunistycznej*, [w:] K. Łabędź, M. Mikołajczyk, *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, Kraków 2001.
- Bäcker R., *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001.

---

<sup>32</sup> O. Stulík, *Ekonomický personalismus a politika KDU-ČSL*, „Středoevropské politické studie” 2013, nr 2–3, s. 209.

- Czyżniewski M., *Idee w polityce Václava Klause*, Toruń 2012.
- Czyżniewski M., Witkowska - Chrzczonowicz K., *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2011.
- Fiala P., Hloušek V., *System partyjny Republiki Czeskiej*, [w:] A. Antoszewski i in. (red.), *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, Wrocław 2003.
- Herbut R., *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław 2002.  
<http://volby.idnes.cz/poslanecka-snemovna-2013.aspx?t=koalice>.  
<http://www.anobudelip.cz/program/>.  
<http://www.hnutiusvit.cz/program-hnuti/>.
- Kopeček L., *Česká strana sociálně demokratická – jak se dostat k moci*, „Politologický časopis” 2003, nr 1, s. 103–107.
- Kubát M., *Několik otázek k problematice demokratické konsolidace politického systému České republiky*, [w:] B. Dančák, V. Hloušek (red.), *Parlamentní volby 2006 a česká politika*, Brno 2006, s. 42.
- Kubát M., *Volby, fragmentace a polarizace stranického systému a politická nestabilita v České republice*, „Politologický časopis” 1998, nr 3.
- Michalak B., *Partie protestu w Europie Zachodniej. Analiza relewancji politycznej*, Toruń 2008, s. 7.
- Migalski M., *Czechy*, [w:] M. Migalski (red.), *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej i Wschodniej*, Sosnowiec 2004.
- Okamura T., *Zase tu běhá strašák komunismu*, <http://okamura.blog.idnes.cz/c/304478/Zase-tu-beha-strasak-komunismu.html>.
- Sartori G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Colchester 2005.
- Siaroff A., *European Party Systems, An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, New York 2000.
- Sokol W., *Stabilizacja czeskiego systemu partyjnego (1990–2006)*, [w:] K. Kowalczyk, L. Tomczak (red.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne, Stan i perspektywy*, Toruń 2009.
- Stulík O., *Ekonomický personalismus a politika KDU-ČSL*, „Středoevropské politické studie” 2013, nr 2–3.
- Tisková informace z výzkumu Stem Trendy, 4.11.2013 r.* <http://www.stem.cz/clanek/2863>.
- Vodička K., Cabađa L., *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2007.
- Wojtas K., *Partie populistyczne w Czechach i na Słowacji*, Warszawa 2011.
- Wojtaszczyk K., *Współczesne systemy partyjne*, Warszawa 1992.
- Zięba A., *Zagadnienia systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii*, [w:] M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, Kraków 1996.

## Streszczenie

Od czasu pierwszych wyborów do Izby Poselskiej (1996 r.) w Republice Czeskiej utrzymywał się ustabilizowany system wielopartyjny z dwiema partiami dominującymi – lewicową ČSSD i prawicową ODS – partią komunistyczną jako trzecią siłą w Izbie oraz dwiema lub trzema mniejszymi partiami prawicowymi lub centroprawicowymi. W wyniku przedterminowych wyborów przeprowadzonych 25 i 26 października mandaty uzyskało aż siedem partii.

Wybory oznaczały zmianę dotychczasowego systemu partyjnego, ODS znalazła się wśród trzech partii o najmniejszej liczbie posłów, a dwie zwycięskie partie po raz pierwszy nie mają ponad połowy miejsc w Izbie. Istotne jest wejście do Izby Poselskiej dwóch partii populistycznych, powstałych krótko przed wyborami, ANO i Úsvit. Największy sukces odniosła partia ANO, która jest drugą siłą w Izbie i ma tylko 3 mandaty mniej od zwycięskiej partii ČSSD. Zarówno ANO, jak i Úsvit można uznać za partie antysystemowe, bowiem swoją strategię wyborczą budowały na sprzeciwie wobec istniejącego systemu partyjnego w Republice Czeskiej i konsekwentnie odmawiają określenia się na linii lewica/prawica. Koalicja rządowa stworzona przez lewicową ODS, populistyczną ANO i centrową partię chadecko-ludową (KDU–ČSL) nie jest oparta na bliskości ideałów, a socjaldemokraci nie będą mogli przeprowadzić najważniejszych zmian zapowiadanych w trakcie kampanii, takich jak wzmocnienie ochrony socjalnej obywateli oraz zmiany w ustawie o restytucji majątku kościelnego.

**Słowa kluczowe:** Republika Czeska, wybory parlamentarne, system partyjny, partie antysystemowe.

## **CHANGING OF THE CZECH PARTY SYSTEM AFTER THE ELECTION FOR THE CHAMBER OF DEPUTIES IN 2013**

### **Summary**

Since the first election for the Chamber of Deputies (1996) in the Czech Republic there has remained stable multi-party system with two dominant parties – left-wing ČSSD and right-wing ODS, the communist party as a third force in the Chamber and with two or three smaller right or centre-right wing parties. Seven parties received seats as a result of the early legislative election held on 25 and 26 October. The election resulted in a change of the existing party system – the ODS was amongst the three parties with the smallest number of deputies and the two winning parties did not hold more than half of the seats in the Chamber for the first time. It was important that the two populist parties, which occurred shortly before the election, ANO and Úsvit, entered into the Chamber of Deputies. The greatest success was achieved by the party ANO, which is the second force in the Chamber and has only 3 seats fewer than the winning Social-Democratic Party. ANO and Úsvit can be regarded as anti-system parties, since their election strategy was based on opposition to the existing party system in the Republic and both consistently refused to identify themselves on the left/right line. The coalition created by left-wing ČSSD, populist ANO and centrist, christian-democratic and agrarian party (KDU–ČSL) was not based on the proximity of ideals and the Social Democrats would not be able to carry out most important changes announced during the campaign, which was strengthening social protection of citizens and the changes in the law on the restitution of church property.

**Key words:** Czech Republic, parliamentary election, system parties, anti-system parties.



**Artur Olechno\***

## **THE ELECTORAL RIGHTS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT OF THE CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION IN THE REPUBLIC OF POLAND**

### **INTRODUCTION**

The Treaty establishing the European Community (TEC), in Article 19 paragraph 2 introduced both a right to vote and a right to stand for election to the European Parliament. It is important to note that the Court of Justice of the European Union decided that electoral rights are not conferred on the EU citizens<sup>1</sup>. This means that the member states may, through internal regulations, extend the rights to vote and to stand for election over the people, who, not being EU citizens, have a close relationship with this state<sup>2</sup>. Beside the treaty itself Directive 93/109/EC of 6 December 1993 determines specific solutions referring to electoral rights to the European Union. Poland's accession to the European Union was connected with an obligation to adjust the provisions of law to the Community regulations also in this area.

---

\* Dr, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Białystok, a.olechno@uwb.edu.pl.

<sup>1</sup> For more see: A. G u b r y n o w i c z, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9. p. 28–33; A. B o d n a r, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, *ibidem*, p. 80–89.

<sup>2</sup> The European Court of Justice in the dispute between Spain and Great Britain over electoral rights of the people not being citizens of the EU yet residing in Gibraltar stated that “while citizenship of the Union is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States [...] that statement does not necessarily mean that the rights recognised by the Treaty are limited to citizens of the Union”. C-145/04: Spain vs. United Kingdom, European Court reports 2006, p. I-7917, <http://curia.europa.eu/juris> of 20.05.2013.

The objective of this paper is to present the solutions adopted in the Polish electoral laws to the European Parliament in the context of the Community regulations and to conduct a brief comparative analysis on legal requirements imposed by the Union legislator. The amendment of electoral laws always poses some questions. What is the aim of the amendment? Is this the issue of some shortcomings of the law (like in the case of the Polish reform) or perhaps the reason was not on the merits? Another question is whether the Polish legislator made most of the electoral reform in Poland to introduce amendments into the electoral law to the European Parliament even if the initial legislation might have complied with the EU guidelines. The act which originally regulated these issues is the Act of 23 January 2004 the Electoral Law to the European Parliament<sup>3</sup> as well as the currently binding Election Code of 5 January 2011, which superseded the aforementioned Act. The change of the electoral law is also a good moment to verify the efficiency of the previous legislation.

The problem is, however, that on the basis of the Election Code, which entered into force on 1 August 2011, no elections to the European Parliament have been held. Therefore, the present paper might only be the introduction to the prospective assessment of the amendments to the Electoral Law.

## THE EUROPEAN PROVISIONS

Before the Polish solutions are discussed it is noteworthy to present the aforementioned framework stipulated by the EU regulations. The Act concerning elections of European Parliament members in the universal direct election of 1976 regulated only general rules (directness, proportionality), in specific questions referring to electoral laws of the member states<sup>4</sup>. These regulations were only specified in 1993 by the aforesaid Directive<sup>5</sup>. In accordance with

---

<sup>3</sup> Due to the adjudication and literature the author sees a need for referring to the previous legislation. More on the subject of the EP electoral law see: A. Olechno, *The Electoral Rights of the Citizens of the European Union in the Republic of Poland*, [in:] R. David, J. Nęcka, D. Sęchalek (eds.), *Cofola 2009 Key Points and Ideas*, Brno 2009. See also other papers on PE elections under the previous legislation, e.g. E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003 or A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.

<sup>4</sup> See also: A. Grzelak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej* [in:] *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty OIDE” 2004, nr 4, p. 24–53.

<sup>5</sup> Directive of the Council 93/109/EC of 6 December 1993 establishing specific conditions of exercising the right to vote and the right to be elected in elections to the European Parliament by the Union citizens with residence in a member state of which they are not citizens. See also:



Directive 93/109/EC the right to vote in EP elections should be vested in people being citizens of the EU within the meaning of Article 17 TEC and meeting the remaining conditions of the right to vote, which a particular country imposes upon its citizens (Article 3). The Union Directive allowed for conferring this right on condition of a certain minimal period of residence on the electoral territory of this state. However, this condition should be recognized as met also in the case of residence in another member state during this period (Article 5)<sup>6</sup>. In addition the member state of residence may check if the EU citizen who expressed his/her will to exercise his/her electoral right in this state has not been deprived of this right in the state of his origin (Article 7). The Directive granted the right to be elected to the person who is a EU citizen under Article 17 TEC and meets the remaining conditions of the electoral law which the state in point imposes upon its citizens and decided that if the citizens of the state of residence may stand for elections only on condition that they have had its citizenship for a certain minimal period, it is recognized that the EU citizens met this condition, if during this period they were citizens of one of the member states and if the citizens of the state of residence may stand for elections only on condition of a certain minimal period of residence on the electoral territory of this state, this condition is recognized as met, if they resided in another member state during this period. Moreover, a EU citizen deprived his electoral rights in the state of residence or origin cannot exercise the right to be elected (Article 6). The state of residence may demand from the state of origin information thereupon.

Article 9 additionally obligates the state of residence to place in the register of voters a person who expresses a will of exercising his/her electoral right to the EP on the basis of documents required in the case of its citizens. Similar rules are applied towards standing for the EP (Article 10). Refusal of registering is connected with an opportunity of utilizing the same legal measures to which the citizens of the state of residence are entitled to (Article 11).

---

Communication from the Commission to the European Parliament and Council on the application of Directive 93/109/EC to the June 1999 elections to the European Parliament COM(2000) 843 final, 18.12.2000.

<sup>6</sup> By virtue of the provisions of the Directive a member state of the Union may impose additional restrictions involving the requirement of residence in this country for a certain period, not exceeding 5 years in relation to voting and 10 years in relation to becoming a candidate, if the number of people of voting age, exceeded on 1 January 1993 20% of all Union citizens of voting age living in the particular country (Article 14).

## THE ELECTIONS STATUTE OF 2004 AND THE ELECTION CODE OF 2011

In response, the Act of 23 January 2004: the European Parliament Election Law<sup>7</sup> conferred the right to vote on the citizens of Poland and the citizens of the EU who reside permanently on the territory of the Republic of Poland and turned 18 at the latest on the day of election and who are in the register of voters (Articles 7 and 8) simultaneously depriving of the right to vote people deprived of the right to vote in their state of origin (Article 8 para 2)<sup>8</sup>, granting the right to vote, on the other hand, to people entitled to vote who at the latest on the day of election turn 21 and for 5 years have permanently resided on the territory of the Republic of Poland or another member state (Article 9) as well as depriving of the rights to stand as candidates people without voting rights.

In the case of the right to be elected it was required from a citizen of the European Union who was not a Polish citizen that s/he resided permanently on the territory of the Republic of Poland or on the territory of another member state of the European Union for at least 5 years (Article 9 of the European Parliament Election Law). In the event of submission of candidature of a European Union citizen, the candidate was obligated to attach a written consent for standing for the EP to a statement confirming his/her registration in the register of voters in the commune where s/he permanently lives, as well as the statement mentioned below, repeated in the Election Code, that s/he does not stand for elections to the European Parliament in another European Union member state and a certificate of his/her right to be a candidate (Article 64 para 3 of the Election Law).

It was quite a scrupulous fulfillment of requirements imposed by the directive however exploiting possible limitations. There are three types of these restrictions. Firstly, the legislator did not decide to grant voting rights to the third-country citizens who reside on the territory of the Republic of Poland. The principle of absolute minimum, however falling under the legislative principle of member states was applied here. The extension of voting rights to non-EU citizens is just an exception. Secondly, permanent residence is the premise to obtain voting rights, which corresponds with the first condition and confirms the will to confer these rights on the people whose

---

<sup>7</sup> Dz. U. No. 25, *item* 219.

<sup>8</sup> On the issue of compatibility of Articles 8 and 9 of the Electoral Law, and indirectly Directive 93/109/EC with Article 4 para 1 of the Constitution including the principle of sovereignty of the Nation, the Constitutional Tribunal made a decision on 31 May 2004 (K 15/04, OTK-A 2004/5/47).

legal status is similar to that of Polish citizens. This aspect will be discussed in more detail in the following sections of the paper, taking into consideration its restrictive character, in particular. Finally, there is also a requirement of entry in the register of voters, preceded by the requirement to produce necessary documents, including those which were issued by the country of origin. Therefore, the application of the principle of minimum by the Polish legislator seems to be fully justified.

The legislator adopted similar solutions in the Election Code of 5 January 2011, being in force now, which regulated in one act of law provisions of all electoral procedures, including elections to the European Parliament<sup>9</sup>. Specific regulations are included in Section VI of the act entitled just “Elections to the European Parliament”. Article 338 of this Section refers in the unregulated questions directly to appropriate provisions of Section III of the Election Code. Moreover, the provisions concerning elections to the European Parliament can be found in Section I comprising Introductory provisions.

By virtue of Article 10 para 1 item 2 the right to be elected in elections to the European Parliament was granted to, beside the citizens of Poland, also citizens of the European Union who are not Polish citizens, who at latest on the day of voting turn 18 and permanently reside on the territory of the Republic of Poland, which meant only a slight alteration in comparison to the substance of the aforementioned Article 8 of the law. Paragraph 2 of this article deprives the right to be elected people who are deprived of public rights by a decision of a court or a Tribunal of State as well as incapacitated by a final decision of a court, which should also refer to citizens of the European Union.

They are not even slight alterations therefore the comments referring to the previous legislation need to be recalled here. It could also be highlighted that the legislator did not take an opportunity to change the subjective scope of the electoral laws thus confirmed the Parliament’s intention of 2003/2004.

## THE REGISTER OF VOTERS

More detailed provisions on the register of voters seem to be of lesser importance but their presentation may show the possible extent of formal limitations. The permanent register of voters includes people permanently residing in the area of the commune, who are eligible to vote, by one may be

---

<sup>9</sup> Dz. U. 2011, No. 21, *item* 112.

registered in one register of voters only<sup>10</sup>. Part B of the register of voters comprises European Union citizens who are not Polish citizens and who reside permanently on the territory of the commune and are entitled to exercise electoral rights in the Republic of Poland (Article 18 para 9 of the Code). This part of the register presents the surname and the first name (names), father's name, date of birth, nationality (citizenship) of a European Union member state, passport number or a number of another document confirming the identity and the address of residence of the voter.

Citizens of the EU who were registered in the register of voters in the country of residence remain there until they meet the requirements of exercising the right to vote. The citizen of the EU may apply in writing for crossing him out of the register of voters at any time, resigning in this way from an opportunity to vote in a particular place. The information on registering and removal from part B of the register by the head of the commune, the local head of province and then by the minister of interior is transferred to appropriate authorities of European Union member states.

Under the previous legislation a voter (unless s/he had already been registered due to the registration of permanent residence), was registered on his/her request not later than on the 30<sup>th</sup> day of the decision on the elections in which s/he intends to participate. The application in point was to be appended with appropriate documents, for example a declaration which includes the applicant's address of permanent residence. Neither the Directive nor the Election Code to the European Parliament has defined the term "permanent residence". The Constitutional Tribunal's resolution of 21 August 1991 stated that "permanent residence on the territory of the Republic of Poland means a stay for at least 5 years with intention of permanent residence in any place situated on the territory of the Republic of Poland in this period. Permanent residence is a matter of fact and its establishment depends on the circumstances of a given case" (W. 7/91, OTK in 1991, item 24). The interpretation of Article 8 of the Act of 28 June 1991: the Electoral Law to the Sejm of the Republic of Poland adopted then was helpful in determining the term "permanent residence" used in the Electoral Law to the European Parliament and the Election Code.

Currently Article 19 of the Code states that the voters permanently residing on the territory of a commune without permanent residence registration are registered in the register of voters if they file in the commune office therefor a written application including the surname, the first name (names), father's name, the date of birth and the PESEL number of the applicant as well as

---

<sup>10</sup> See the decision of the Constitutional Tribunal of 31 May 2004 (K 15/04, OTK-A 2004/5/47).

a photocopy of a valid document confirming the applicant's identity and a written declaration in which the applicant provides his/her nationality (citizenship) and the address of his/her permanent residence on the territory of the Republic of Poland.

The commune keeps and updates a permanent register of voters. Everyone can file a complaint to the *wójt* (head of commune) or *burmistrz* (mayor) against irregularities in the register of voters, especially in the case of omitting the voter in the register. It is possible to file a complaint against the decision on rejecting the complaint to the proper local district court within 3 days of the delivery of the decision (Article 20 of the Code).

On the basis of the register persons who are entitled to the right to vote are registered into the register of voters, separate for individual, ordained elections. In the event of elections to the European Parliament, part B of the register includes citizens of the European Union who are not Polish citizens, eligible to exercise voting rights in the elections which were ordained in the Republic of Poland.

These regulations seem to be of primary importance here. Redefining the notion of 'permanent abode' results in less restrictive character in comparison to the 2004 Act, which again is a manifestation of the legislator's will to extend the subjective scope of the electoral law gradually. Obviously, it is a slight change, however, reversing the present tendency, which also concerns the regulations on the possibility to vote outside ordinary circuits.

Citizens of the European Union have also the right to vote on Polish ships at sea or Polish electoral constituencies abroad. The registration in the register of voters kept by the captain of the ship or a locally proper consul is performed on application of the voter filed at the latest 3 days before the day of elections<sup>11</sup>.

## THE PASSIVE ELECTORAL RIGHT

Article 11 § 1 item 4 sounds similarly to the previous regulation providing the right to be elected for the persons who have the right to vote in PE elections, who at the latest on the day of the elections turn 21 and have resided on the territory of the Republic of Poland or on the territory of another member state of the European Union for at least 5 years.

---

<sup>11</sup> In the case of European Union citizens not being Polish citizens the application should include the surname and first name(s), father's name, date of birth, address, number of an ID document as well as the place and date of its issuing.

The Amendment to the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 passed on 7 May 2009 extended the premises of the right to be elected stating that a person convicted to imprisonment for an intentional crime persecuted by public indictment cannot be elected to the Sejm or the Senate<sup>12</sup>. Satisfying the provisions of the Constitution the Election Code repeated these restrictions in paragraph 2 of the aforementioned Article 11. This means that the persons who were convicted to imprisonment for an intended crime prosecuted by public indictment or an intended tax offence are deprived of the right to be elected. The legislator reminded that this premise also concerns EP elections in Article 365 of the Code, which refers to the verification procedure for deputies in Article 248 vested in the Minister of Justice<sup>13</sup>.

On the one side, it is the only significant derogation from the 2004 legal status. On the other side, it needs to be emphasized here that despite completely different reasons for the amendment (the amendment to the Constitution not to the PE Electoral Law) it is heading for the opposite direction than the proposals mentioned while presenting the right to vote. It, *de facto*, results in the limitation of subjective scope, more importantly, adopting the provisions which are not binding in the country of origin of at least some EU citizens.

On the basis of Article 11 para 3 the right to be elected cannot be exercised by a EU citizen deprived of the right to be elected in the EU member state of which s/he is a citizen.

Lists of the candidates proposed by electoral committees of political parties, coalitions or voters, have to be supported by signatures of at least 10 thousand voters living in the particular constituency. In accordance with Article 334 of the Code, the candidacy of a EU citizen not being a Polish citizen requires, beside a written consent to standing for, a statement that s/he does not stand for the European Parliament election in another member state of the European Union as well as a certificate issued by a proper organ of the member state of the European Union whose citizen s/he is, that s/he was not deprived of the right to stand for the European Parliament in this country or that this organ has no information on depriving him this right.

It is also important to bear in mind that persons holding offices or fulfilling functions determined by the provisions of the European Union law (Article 333 of the Code) are deprived of the right to be elected, and taking up the

---

<sup>12</sup> The added section 3 of Article 99 of the Constitution. Act of 7 May 2009 on an amendment to the Constitution of the Republic of Poland, Dz. U. 2009, No. 114, *item* 946.

<sup>13</sup> With the participation of the National Electoral Commission, the data from the National Criminal Register and the decision of the Marshall of the Sejm on a possible extinction of the mandate, which finishes the procedure.

functions during the term of the office results in losing the mandate apart from losing the right to be elected, not having it during the election or nullification of the election<sup>14</sup>.

## CONCLUSION

Finally, it is important to underscore that so far citizens of the EU have not exercised very willingly the aforementioned rights. Voter turnouts among EU citizens in the EP elections outside their countries of origins have not exceeded 30-40%, which is a result of both internal solutions of the member states as well as potential voters' access to information. On the other hand, these numbers are not considerably far from voter turnouts among the citizens of the EU voting in their own countries, which means that the problem generally concerns the participation in the elections (in Poland in the years 2004 and 2009 the voter turnouts were, respectively, 20.9% and 24.5%) and not just the disadvantages of the legal solutions under discussion.

We should not expect that slight changes concerning elections to the European Parliament proposed in the Election Code in comparison with the Electoral Law of 2004 may affect the will of a higher number of people to take part in elections. It is important to remember, however, that it was not the aim of the author of the amendment, who sought to standardize electoral rules in the country and not reform the electoral law for the EP, which is confirmed, for example, in slight differences between the contents of the two acts of law. It also confirms the lack of consistent amendments relating the right to vote and the right to stand as a candidate. A statement might be made here that the legislator's actions resulted in accidental outcomes. On the other hand, the provisions of both the 2004 Electoral Law and the Electoral Code which are in force now, fully comply with the Union regulations. Thus, due to lack of discussion in this respect, one may draw a conclusion that the provisions adopted in 2010 will (at least for some time) remain in force.

---

<sup>14</sup> The principle *incompatibilities* has obviously much broader scope in the case of Polish citizens; the aforementioned situations concern EU citizens limited with the census of the Polish citizenship (deputy, senator etc.).

## BIBLIOGRAPHY

- B o d n a r A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9.
- D y d a k E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003.
- G r z e l a k A., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej* [in:] *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty OIDE” 2004, nr 4.
- G u b r y n o w i c z A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty OIDE” 2008, nr 9.
- <http://curia.europa.eu/juris>.
- O l e c h n o A., *The Electoral Rights of the Citizens of the European Union in the Republic of Poland*, [in:] R. D a v i d, J. N e c k a r, D. S e h n a l e k (eds.), *Cofola 2009 Key Points and Ideas*, Brno 2009.
- S o k a l a A., M i c h a l a k B., F r y d r y c h A., Z y c h R., *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010.

## Summary

The Treaty establishing the European Community (TEC), in Article 19 paragraph 2 introduced both a right to vote and a right to stand for election to the European Parliament. The objective of this paper is to present the solutions adopted in the Polish electoral laws to the European Parliament in the context of the Community regulations and to conduct a brief comparative analysis on legal requirements imposed by the Union legislator. The amendment of electoral laws always poses some questions. What is the aim of the amendment? Is this the issue of some shortcomings of the law (like in the case of the Polish reform) or perhaps the reason was not on the merits? Another question is whether the Polish legislator made most of the electoral reform in Poland to introduce amendments into the electoral law to the European Parliament even if the initial legislation might have complied with the EU guidelines. The act which originally regulated these issues is the Act of 23 January 2004 the Electoral Law to the European Parliament as well as the currently binding Election Code of 5 January 2011, which superseded the aforementioned Act. The change of the electoral law is also a good moment to verify the efficiency of the previous legislation.

**Key words:** European Parliament, electoral rights, elections.



## **PRAWA WYBORCZE OBYWATELI POLSKI W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

### **Streszczenie**

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) w art. 19 ust. 2 wprowadził czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Celem niniejszego artykułu jest właśnie przedstawienie rozwiązań przyjętych w polskich ordynacjach wyborczych do Parlamentu Europejskiego na tle przepisów wspólnotowych. Chodzi o akt pierwotnie regulujący te kwestie, czyli ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz obecnie obowiązujący kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r., który zastąpił powyższą ustawę. Zmiana ordynacji wyborczej rodzi zawsze pytanie o cel tej nowelizacji. Czy np. w przypadku polskiej reformy wynikało to z niedociągnięć pierwotnej ustawy czy powód miał tak naprawdę niemerytoryczny charakter. Z drugiej strony, nawet jeżeli początkowy stan prawny wypełniał wytyczne unijne, czy polski ustawodawca wykorzystał reformę wyborczą w Polsce do wprowadzenia zmian w ordynacji do Parlamentu Europejskiego. Problemem jest jednak fakt, że w według kodeksu wyborczego, który wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r. nie zostały przeprowadzone żadne wybory do Parlamentu Europejskiego. Stąd należy zaznaczyć, że niniejszy artykuł może być jedynie wprowadzeniem do przyszłej oceny nowelizacji ordynacji wyborczej.

**Słowa kluczowe:** Parlament Europejski, wybory, prawo wyborcze.



**Jarosław Galicki\***

## **WYBRANE ASPEKTY RYWALIZACJI WYBORCZEJ W WYBORACH DO ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO**

Wybory samorządowe przeprowadza się w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to, że wybory te odbywają w każdym z 16 województw, każdym z 380 powiatów (w tym 66 miastach na prawach powiatu), oraz każdej z 2479 gmin. Mieszkańcy wspólnot lokalnych dokonują elekcji radnych województwa, powiatów i gmin oraz prezydentów miast, burmistrzów i wójtów. Powoduje to, że na wybory samorządowe składa się wiele rodzajów elekcji (subwyborów), charakteryzujących się właściwą sobie „tonacją”. Bez wątpienia wybory samorządowe wyróżniają się swoistymi cechami na tle wyborów parlamentarnych, nie wspominając już o wyborach na prezydenta RP. Także w każdym z tych samorządowych subwyborów inne są uwarunkowania ich przeprowadzania, jak też mogą się one różnić pod względem zachowań aktorów politycznych biorących w nich udział (wyborców, polityków, komitetów wyborczych, partii politycznych). Może to nas upoważniać do tego, by o wyborach samorządowych, sięgając po terminologię z teorii muzyki, mówić jako o „wyborach politonalnych”<sup>1</sup>. Przedmiot artykułu stanowią zagadnienia związane z problematyką wyborów do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego w aspekcie dotyczącym charakterystyki kampanii wyborczej. Celem autora artykułu jest przede wszystkim przedstawienie specyficznych cech rywalizacji w wyborach do tych organów. W wyborach samorządowych bierze udział wiele podmiotów życia publicznego. O ile bowiem „rywalizacja we wszystkich pozostałych wyborach pow-

---

\* Mgr, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, jaroslaw.galicki@gmail.com.

<sup>1</sup> L. Kubisz-Muła, *Politonalność wyborów samorządowych. Opis zjawiska na przykładzie miasta średniej wielkości*, „Studia Polityczne” 2008, nr 22, s. 53–54.

szechnych (parlamentarnych, prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego) zdominowana jest przez partie polityczne, o tyle wybory samorządowe stwarzają realną możliwość udziału w nich szerokiej gamy lepiej lub gorzej zorganizowanych podmiotów niepartyjnych. W konsekwencji zwiększają się możliwości partycypacji w życiu publicznym osób, które nie są zainteresowane funkcjonowaniem w życiu partyjnym”<sup>2</sup>.

Zgodnie z postanowieniami kodeksu wyborczego<sup>3</sup> prawo zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych przysługuje czterem kategoriom komitetów wyborczych: komitetowi wyborczemu partii politycznej, koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, komitetowi wyborczemu organizacji oraz komitetowi wyborczemu wyborców (art. 84 § 4 kodeksu wyborczego)<sup>4</sup>. Jest to najszerszy zakres komitetów, które mogą zgłaszać swych kandydatów we wszystkich rodzajach wyborów. W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu mogą to być komitety partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze partii politycznych oraz komitety wyborcze wyborców (art. 84 § 2 w zw. z art. 204 § 1 kodeksu wyborczego). Takie same komitety mogą wystawiać swoich kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 341 kodeksu wyborczego). Z kolei w wyborach na prezydenta RP kandydatów mogą zgłaszać tylko komitety wyborcze wyborców (art. 84 § 3 w zw. z art. 296 kodeksu wyborczego).

Oczywiste jest, że zwłaszcza w wyborach do organów samorządowych wyższego szczebla swoje kandydatury promują partie polityczne. Ich konkurentami w walce o mandaty są: jednostkowi kandydaci niezależni; powstałe dla celów wyborczych koalicje kandydatów niezależnych, których nie łączy żaden program ani współpraca; stowarzyszenia, których celem jest udział we władzy lokalnej, które można nazwać lokalnymi ugrupowaniami politycznymi; stowarzyszenia, które udział w wyborach i sprawowanie władzy lokalnej traktują jako cel dodatkowy, obok innych realizowanych w działalności publicznej;<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. R. Głajcar, *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] M. Koleczyński, W. Wojtasik (red.), *Wybory samorządowe 2010*, Sosnowiec 2011, s. 121.

<sup>3</sup> Ustawa *Kodeks wyborczy* z dnia 5 stycznia 2011 roku (Dz. U. z 2011 roku, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Nie wydaje się, aby przyjęta w tym artykule kolejność wymienianych typów komitetów miała jakieś większe znaczenie, choć już samo wyszczególnienie komitetów partii politycznych i organizacji społecznych, które tworzą *de facto* wyborcy, stanowi swego rodzaju „wyraz uznania ich szczególnej roli w życiu publicznym” – zob. G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 170.

<sup>5</sup> Zob. J. Kurczewski, *Wstęp* w: J. Śmigielńska, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa 2004, s. 19–20.

W podobnym duchu, tzn. według kryteriów politycznych, ale i geograficznych, komitety wyborcze w wyborach samorządowych katalogizuje A. Dudzińska. Autorka ta wyróżnia komitety: partyjne, których członkowie rywalizują o mandaty na ograniczonym obszarze (np. jednej gminy, albo innego rodzaju regionie); partyjne, których członkowie rywalizują o mandaty w co najmniej kilku gminach, a nawet we wszystkich jednostkach samorządowych; niepartyjne, których członkowie rywalizują o mandaty w jednej gminie; niepartyjne, których członkowie rywalizują o mandaty w co najmniej kilku gminach<sup>6</sup>.

Dualistyczny podział podmiotów wysuwających swe kandydatury w wyborach samorządowych przedstawia R. Glajcar. Przyjmuje on kryterium instytucjonalizacji komitetu i wyróżnia komitety zinstytucjonalizowane oraz niezinstytucjonalizowane. Do pierwszych zalicza: lokalne organizacje społeczne; koalicje lokalnych organizacji społecznych; ponadlokalne organizacje społeczne; koalicje ponadlokalnych organizacji społecznych; partie polityczne; koalicje partii politycznych. W tych drugich plasują się: niezależni kandydaci indywidualni; koalicje niezależnych kandydatów indywidualnych i niezinstytucjonalizowane inicjatywy lokalne tworzone na potrzeby jednej kampanii wyborczej przez osoby połączone jednym wspólnym interesem<sup>7</sup>.

Można także wyodrębnić bardziej złożone podmioty forsujące swe kandydatury. Zdaniem R. Alberskiego są to komitety tworzone przez: partie polityczne i ich koalicje; partie polityczne, lokalne organizacje społeczne czy związkowe, lokalne autorytety (lokalne bloki wyborcze); organizacje i ruchy społeczne (stowarzyszenia, związki zawodowe, spółdzielnie mieszkaniowe); osoby połączone wspólnymi zainteresowaniami, miejscem zamieszkania, przynależnością zawodową (grupy inicjatyw lokalnych); niezależnych i bezpartyjnych kandydatów (grupy inicjatyw obywatelskich)<sup>8</sup>.

Nieco bardziej szczegółowo krąg podmiotów rywalizujących w wyborach samorządowych przedstawia A. Gendźwiłł. Jego zdaniem są to: lokalne oddziały ogólnokrajowych partii politycznych, zarówno reprezentowane w parlamencie, jak i funkcjonujące poza parlamentem, o śladowym poparciu; lokalne koalicje partii politycznych, zawierane przez ich władze terenowe, w razie gdy nie została zawarta koalicja między tymi partiami na szczeblu ogólno-

---

<sup>6</sup> Zob. A. Dudzińska, *Non-Party Lists in Local Electoin in Poland*, [w:] M. Reiser, E. Holtmann (eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden 2008, s. 108, cyt. za: R. Glajcar, *Podmioty rywalizacji wyborczej...*, s. 123–124.

<sup>7</sup> R. Glajcar, *Podmioty rywalizacji wyborczej...*, s. 124.

<sup>8</sup> R. Alberski, *Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku, Biuro Doradztwa Ekologicznego*, Wrocław 2001, s. 48–49.

krajowym; lokalne koalicje partii politycznych z organizacjami niepartyjnymi, wystawiające zwykle wspólne listy jako komitety wyborcze wyborców; stowarzyszenia lokalne lub ponadlokalne, wśród których są stowarzyszenia stawiające jako podstawowy cel udział we władzy lokalnej, a które mogą koncentrować się wokół grupy działaczy samorządowych, jednego wyraźnego lidera, przeważnie kandydata na prezydenta miasta, oraz wokół pewnej konkretnej sprawy (*single-issue groups*); grupy nieformalne zawiązujące komitety wyborcze wyborców, które także mogą być skupione wokół pewnego środowiska, lidera czy wokół konkretnej sprawy; indywidualni kandydaci niezależni, konkurujący o mandaty na niższych szczeblach samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Trudno zatem mówić o jednoznacznej, powszechnie uznawanej, kategoryzacji podmiotów rywalizujących w wyborach samorządowych. Mimo że komitety przystępujące do rywalizacji wyborczej są formalnie organizowane przez partie polityczne (albo ich koalicje), stowarzyszenia lub organizacje pozarządowe, czy też samych wyborców, w wielu przypadkach moglibyśmy chyba po prostu mówić o podmiotach quasi-partyjnych<sup>10</sup>.

R. Głajcar stwierdza, w odniesieniu do takich komitetów, że mają one „charakter hybrydalny”. Zalicza do nich: komitety tworzone przez polityków partyjnych pod niepartyjnym szyldem; komitety będące *de facto* koalicją kilku partii politycznych, tworzone pod niepartyjnym szyldem; komitety tworzone przez osoby o wyraźnie określonej proveniencji politycznej w układzie prawica–lewica pod niepartyjnym szyldem; komitety będące rezultatem współpracy partii politycznej z lokalnymi organizacjami bądź działaczami niepartyjnymi. Skutkiem tego wymieszania jest nieraz sytuacja, kiedy członkowie partii politycznych kandydują z ramienia komitetu będącego z założenia komitetem niepartyjnym, a niezależni kandydaci ubiegają się o mandat z list partyjnych. Z tego względu wyżej wspomniany autor proponuje, by mówić o: komitetach partyjnych (tworzonych przez partie polityczne, albo ich koalicje pod partyjnym szyldem); komitetach politycznych (podkreślających swój lokalny charakter przy równocześnie mniej lub bardziej wyraźnie zaznaczonej proveniencji politycznej w układzie prawica–lewica); komitetach niezależnych (o wyraźnie lokalnym i apartyjnym charakterze)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> A. G e n d z i ń s k i, *O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej*, „Studia Polityczne” 2010, nr 26, s. 12–13.

<sup>10</sup> Tamże, s. 15–16.

<sup>11</sup> R. G ł a j c a r, *Podmioty rywalizacji wyborczej...*, s. 125–126. Nie należy też zapominać, że nieraz na powstawanie takich czy innych komitetów wpływają charakterystyczne dla danego obszaru uwarunkowania kulturowe, etniczne, narodowościowe, wyznaniowe itp. Sztandarowy przykład stanowią tu komitety mniejszości niemieckiej.

Niewątpliwie dużym osiągnięciem polskiej demokracji jest to, że swoje kandydatury wyborcze mogą wysuwać i popierać nie tylko partie polityczne, jak też grupy wyborców, ale i stowarzyszenia oraz organizacje pozarządowe, które na ogół aktywnie działają w przestrzeni publicznej. Na pewno są to podmioty, które na gruncie lokalnym są w stanie nawiązać równorzędną walkę z komitetami wyborczymi wyborców oraz partii politycznych. Dysponują one zwykle licznymi i sprawnymi strukturami, zdolnościami technicznymi i organizacyjnymi oraz pewnymi środkami finansowymi, co znacznie ułatwia im prowadzenie kampanii wyborczej. Mogą one liczyć na wsparcie swoich członków i sympatyków. Do wykonywania bieżącej działalności mogą też pośrednio włączać środki pomocne w rywalizacji wyborczej, np. umieszczać na swojej stronie internetowej informacje dotyczące osoby będącej kandydatem. Istnieje pewne ryzyko związane z ewentualnym odbiorem takiego przekazu, jednak jest to ryzyko wliczone w koszty agitacji wyborczej<sup>12</sup>. Nie może więc dziwić to, że o ich względy nieraz zabiegają partie polityczne.

Ewentualne korzyści, tzn. zwycięstwo wysuwanego kandydata, rekompensują poniesione koszty i trudności rywalizacji wyborczej. Stowarzyszenia lub organizacje pozarządowe mogą wprowadzać ważne z ich punktu widzenia problemy do dyskusji publicznej. Jak najbardziej realne może się okazać przesunięcie akcentów działalności organu przedstawicielskiego na kwestie, z którymi wiąże się aktywność danego stowarzyszenia lub organizacji.

Należy zauważyć, że wiele z lokalnych komitetów wyborczych wyborców to komitety jednego lidera, czego najlepszym wyrazem jest zawarcie jego imienia i nazwiska w nazwie komitetu. Dlatego też często komitety te nazywane są „komitetami wodzowskimi”<sup>13</sup>. Szczególnie istotne znaczenie mają one na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego, gdzie walczą z komitetami partyjnymi. Niejednokrotnie uzyskują one dobre wyniki wyborcze. Spójrzmy na te najbardziej spektakularne, odnotowane w ostatnich wyborach samorządowych 2010 roku. Komitet wyborczy wyborców Rafała Dutkiewicza uzyskał 19 mandatów w radzie Wrocławia, podtrzymując niekwestionowaną pozycję lidera na lokalnej scenie politycznej (następna Platforma Obywatelska zdobyła 10 mandatów). Najlepszy wynik uzyskał również komitet wyborczy Tadeusza Ferencza „Rozwój Rzeszowa” w Rzeszowie (11 mandatów). Drugą pozycję w radzie wywalczyły sobie komitety Ryszarda Grobelnego – w Poznaniu, „Forum Samorządowe i Piotr Uszok” – w Katowicach, czy

---

<sup>12</sup> P. Pytlak, *Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski (red.), *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita?*, Lublin 2008, s. 96–97.

<sup>13</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 29.

Konstantego Dąbrowicza „Miasto dla pokoleń” – w Bydgoszczy (*ex aequo* z komitetami Prawa i Sprawiedliwości i Sojuszu Lewicy Demokratycznej). Trzecią siłą w krakowskiej radzie zapewnili sobie kandydaci komitetu wyborczego Jacka Majchrowskiego<sup>14</sup>. Bez wątplenia takich przykładów można znaleźć więcej w mniejszych miastach i miejscowościach.

„Patronami” w wymienionych komitetach są głównie urzędujący prezydenci, burmistrzowie czy wójtowie. Ich zawiązywanie przynosi zatem największe korzyści znanym liderom samorządowym. Można powiedzieć, że radni pochodzący z takich komitetów tworzą zaplecze w sferze publicznej dla ponownego „startu wyborczego” swoich liderów. Dzięki znalezieniu się na listach komitetu lokalnego lidera mogą oni uzyskać mandaty. Wydaje się, że wiązanie się z tego typu komitetami może okazać się z czasem niekomfortowe. Wraz ze spadkiem poparcia społeczeństwa dla lokalnego lidera, znacznie spada popularność i zaufanie wobec kandydatów całego komitetu. Sukces wyborczy całego komitetu w dużej mierze uzależniony jest bowiem od jednej, konkretnej osoby. Przekonali się o tym m.in. kandydaci z komitetu „Niezależny Ruch Społeczny” Mariana Jurczyka, nie zdobywając żadnego mandatu w wyborach do szczecińskiej rady miasta w 2006 roku (w 2002 roku było to 5 mandatów), gdy „w oczach wielu mieszkańców Szczecina Jurczyk stawał się uosobieniem tego, jak nie powinno się rządzić”<sup>15</sup>.

W wyborach z 1990 roku wśród komitetów zakładanych na potrzeby wyborów samorządowych przeważały komitety obywatelskie. One także wystawiły najwięcej kandydatów (46,1%). Sporo kandydatów wywodziło się też z ruchu obywatelsko-solidarnościowego (27,6%). Prawie połowa kandydatów z tych komitetów uczestniczyła w podziale mandatów (47%), 39% przypadło kandydatom niezależnym. Jedynie 12,6% kandydatów zgłosiły partie polityczne. W wyborach z 1994 roku partie polityczne zdobyły przewagę w większych miastach (ok. 60% radnych pochodziło z list partyjnych). Elekcja z 1998 roku przyniosła dominację partii politycznych w nowo powstałych województwach i w większości powiatów (komitety lokalne w powiatach uzyskały 25% mandatów, a w gminach – 68%). Dotyczyło to w szczególności największych partii – Akcji Wyborczej Solidarność i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (łącznie 79% w sejmikach wojewódzkich, 58% mandatów w powiatach ziemskich). Podobnie sytuacja przedstawiała się w wyborach z 2002 roku, kiedy to wszystkie liczące się wówczas partie (Sojusz Lewicy Demokra-

<sup>14</sup> Zob. [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl). Dodajmy, że omawiane komitety często są silnym partnerem w rozmowach koalicyjnych.

<sup>15</sup> Zob. M. D r z o n e k, *Anty-Jurczyk wygrywa. Uwagi o wyborach samorządowych w Szczecinie w 2006 r.*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008, s. 63.



tycznej–Unia Pracy, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin, Platforma Obywatelska–Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe) uzyskały ok. 75% mandatów w sejmikach wojewódzkich i niemal połowę mandatów w radach powiatów. W 2006 roku do walki wyborczej stanęło 13 207 komitetów, z czego zdecydowana większość w najmniejszych gminach. Partyjni kandydaci objęli wtedy około 98,5% mandatów w sejmikach wojewódzkich i około połowy mandatów w radach powiatów (42% mandatów przypadło komitetom lokalnym, w gminach natomiast 72%). W 2010 roku zarejestrowano 12 511 komitetów wyborczych, z czego – 21 partii politycznych, 3 – ich koalicji, 397 – organizacji, a 12 090 – wyborców. Niemal 96,5% mandatów w sejmikach uzyskali kandydaci partyjni (choć uzyskali nieco ponad 85% głosów). Zwraca m.in. uwagę, że aż 9 mandatów w sejmiku województwa dolnośląskiego uzyskał komitet wyborczy wyborców Rafała Dutkiewicza. Na szczeblu powiatów komitety niepartyjne zebrały prawie 40% mandatów. W gminach do 20 tys. mieszkańców było to już 77% mandatów, w miastach na prawach powiatu zaś niecałe 26%<sup>16</sup>.

Partie polityczne, głównie reprezentowane na poziomie parlamentu, odgrywają zatem dominującą rolę w wyborach do sejmików województw. Jak zaznacza J. Flis, „wybory do sejmiku województwa są traktowane jak miniatura wyborów sejmowych”<sup>17</sup>. Z kolei, jak wskazał A. Wołek, „oddalenie tego szczebla samorządu od wyborcy, duże okręgi wyborcze, słabo określone kompetencje i jego relatywna nowość powodują, że nie wytworzyła się tu logika wyboru lokalnego”<sup>18</sup>. Nie oznacza to, że pojedyncze komitety obywatelskie nie są w stanie na tej płaszczyźnie zapracować na sukces wyborczy, czego przykładem jest komitet wyborczy Rafała Dutkiewicza.

Powiaty to wciąż pole walki partii politycznych oraz podmiotów lokalnych. Wyborcy w tych wyborach „chętnie głosują na lokalne komitety, słabo wiążą swoje preferencje powiatowe z wojewódzkimi i chyba nie specjalnie przejmują się etykietami partyjnymi”<sup>19</sup>. Można odnieść wrażenie, że partie polityczne na poziomie wyborów powiatowych są raczej „traktowane jako jedno z dań wyborczego menu na takich samych prawach jak komitety lokalne”<sup>20</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, komitety lokalne mogą czuć się zagrożone wobec

---

<sup>16</sup> A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, s. 29–31, 81–82, 125–126, 175, 237–238, 317–318.

<sup>17</sup> Zob. J. Flis, *Wybory do sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 97.

<sup>18</sup> A. Wołek, *Wpływ podziałów socjopolitycznych na politykę lokalną na przykładzie wyborów samorządowych 2006 r. w Małopolsce i Świętokrzyskiem*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka...*, s. 54.

<sup>19</sup> Tamże, s. 49.

<sup>20</sup> Tamże.

postępującej ekspansji partii politycznych. W dużych miastach w walce politycznej liczą się głównie partie polityczne. Lokalne komitety pozostają w absolutnej mniejszości, co oczywiście nie musi oznaczać, że nie są one w stanie osiągnąć wyniku wyborczego gwarantującego uzyskanie mandatów.

W gminach większość mandatów przypada kandydatom komitetów lokalnych. Tu siła partii politycznych nie jest znacząca. Wyborcom w gminach, zwłaszcza oddalonych od wielkich miast, partie są raczej „ciekawostką z wielkiego świata, na którą można zagłosować, gdy nie ma lokalnej alternatywy”<sup>21</sup>. Waga podejmowanych decyzji nie ma też takiej rangi, jak na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego. Należy jednak wspomnieć o imponujących wynikach Polskiego Stronnictwa Ludowego, które liczbą mandatów zdobytych w wyborach samorządowych nie ustępuje od największym partiom politycznym (tj. 11% mandatów w skali całych wyborów samorządowych w 2010 r., co było pierwszym wynikiem w kraju). Co prawda, partia ta dobre wyniki notuje przede wszystkim w wyborach do rad gmin i powiatów ziemskich, nie niweluje to jednak ogólnego obrazu silnej pozycji tej partii w rywalizacji na płaszczyźnie samorządu terytorialnego<sup>22</sup>.

Kampania wyborcza w wyborach samorządowych prowadzona jest w dwóch płaszczynach. Można powiedzieć, że z jednej strony jest ona prowadzona centralnie (kampania centralna), z drugiej strony zawęża się do mniejszych scen wyborczych – województwa, powiatu, czy też gminy (kampania lokalna). Naturalnie kampania w wymiarze ogólnokrajowym prowadzona jest tylko przez najsilniejsze organizacje, którymi są ogólnokrajowe partie polityczne. Korzystają one w dużej mierze z mediów ogólnokrajowych, tj. telewizja, radio, prasa, Internet. Przez to zachowania podmiotów biorących udział w walce wyborczej upodabniają się czasami do tych z kampanii parlamentarnej<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 54.

<sup>22</sup> Zdaniem B. Żabki partie polityczne stać na jeszcze lepsze wyniki w wyborach samorządowych. Na przeszkodzie stoją im takie czynniki jak np.: wciąż nieznaczna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie lokalnym, zbyt duże skupienie ich uwagi na poziomie centralnym (partie polityczne są niejako „nadreprezentowane” w parlamencie), niedostateczne zagospodarowanie lokalnej przestrzeni publicznej, elitystyczne tworzenie partii politycznych, fluktuacja i nietrwałość samych partii oraz ich słaba komunikacja ze społeczeństwem, zwłaszcza na poziomie lokalnym (która sprowadza się właściwie do okresu przedwyborczego); zob. szerzej B. Żabka, *Znaczenie polskich partii w lokalnych systemach politycznych*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 131 i n.

<sup>23</sup> Zob. M. Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] E. Gąnowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008, s. 158.

Tendencja ta wynika także z obieranych haseł wyborczych. W kampanii wyborczej w 2002 roku opozycyjne wówczas partie ogólnokrajowe – Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość – wystąpiły pod hasłem „PO PiS”. Po podobne metody sięgnęło Prawo i Sprawiedliwość w kampanii wyborczej w 2010 roku. Partia ta wystąpiła wtedy pod hasłem wprost nawiązującym do jej nazwy, czyli „Prawo i Sprawiedliwość”. Zauważyć też należy, że hasła w tego rodzaju kampanii są bardzo ogólne i w zasadzie nie mają nic wspólnego z samorządem (np. „Mądrze – zdrowo – bezpiecznie” Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 1998 roku, „Polska – nasza wspólna sprawa” koalicji Polskiego Stronnictwa Ludowego, Krajowej Partii Emerytów i Rencistów, Unii Pracy i Samoobrony z 2002 roku, „Czyny, nie słowa” Prawa i Sprawiedliwości z 2006 roku, „Razem. By żyło się lepiej” Platformy Obywatelskiej z 2006 roku, „Człowiek jest najważniejszy” Polskiego Stronnictwa Ludowego z 2010 roku). Jeśli już odwoływały się do samorządu, to zawsze miały związek z polityką ogólnokrajową (np. „Wygramy samorząd dla Polski” Ligi Polskich Rodzin z 2002 r., „Dobry samorząd. Żadnych popisów” Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2006 r.). Trudno nie odnieść takiego wrażenia nawet w przypadku wiodącego hasła wyborczego Platformy Obywatelskiej z wyborów przeprowadzonych w 2010 roku („Nie róbmy polityki”), gdy przystępowała do kampanii z pozycji partii, która obsadziła swymi członkami lub sympatykami najwyższe – przedstawicielskie i centralne – organy państwowe (partii rządzącej).

Widoczne jest również w omawianym typie kampanii samorządowej włączanie do niej polityków szczebla centralnego. Szczególne jest zaangażowanie liderów partyjnych. 40% czasu poświęconego na kampanię telewizyjną Prawa i Sprawiedliwości w 2006 roku wykorzystali liderzy tej partii. W przypadku Platformy Obywatelskiej było to aż 50%<sup>24</sup>. Jest to prosty sposób oddziaływania na sympatyzujący elektorat oraz na wyborców niezdecydowanych, mający na celu podniesienie rozpoznawalności promowanych lokalnych kandydatów<sup>25</sup>. Fakt nasilonej obecności liderów partyjnych podczas rywalizacji wyborczej może skłaniać do mówienia o „mediatyzacji” kampanii. Takie zachowania kampanijne nie dziwią. Ogólnopolskie partie polityczne zreflektowały się bowiem, że wybory samorządowe mają duże znaczenie. Partie polityczne traktują je jako „okazję do rywalizacji w ogólnopolskim wymiarze,

---

<sup>24</sup> Tamże, s. 162.

<sup>25</sup> Por. W. P e s z y ń s k i, *Zjawisko prezydenjalizacji kampanii samorządowych. Przykład wyborów 2010 roku w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] M. J e z i ń s k i, W. P e s z y ń s k i, A. S e k l e c k a (red.), *Wybory 2010. Media i marketing polityczny*, Toruń 2012, s. 212.

do budowania własnej pozycji w procesie rywalizacji o władzę w państwie”<sup>26</sup>. Zaznaczyć warto, że na tym polu samorządowej walki wyborczej komitety niepartyjne wcale nie odstają, angażując osoby lokalnie znane i szanowane. Przychodzący z pomocą liderzy polityczni mogą jednak służyć swą „twarzą”, popierać kandydatów. W ten sposób następuje odsunięcie problemów lokalnych, często kontrowersyjnych, na dalszy plan kampanii. Co jest przy tym ważne, zaangażowanie znanych polityków w samorządową kampanię wyborczą, jak praktyka pokazuje, nie idzie w parze z jej wysokim poziomem merytorycznym.

Rzecz jasna, w okresie przedwyborczym nasila się w mediach przekaz treści związanych z kampanią wyborczą. Badania wskazują, że w przypadku telewizyjnych audycji wyborczych największy ich odsetek odwołuje się do wyborów do sejmików województw. Podczas agitacji wyborczej w wyborach samorządowych w 2010 roku audycje te stanowiły ponad 45% wszystkich audycji wyborczych. Drugie w kolejności okazały się audycje odwołujące się do wyborów prezydenckich w miastach, stanowiąc 18% z wszystkich audycji. Na następnych miejscach znalazły się audycje odwołujące się do wyborów do rad gmin, rad powiatów oraz na urząd burmistrza, wójta<sup>27</sup>. Trzeba nadto podkreślić rolę telewizji lokalnych oraz tych z branży IT w przeprowadzaniu debat przedwyborczych, w których jednak głównie prezentowali się kandydaci do samorządowych organów wykonawczych. Zupełnie inny był odsetek odwołań w prasie (biorąc pod uwagę największe dzienniki regionalne, tzn. należące do „Gazety Wyborczej” i „Polska The Times”) do wyborów na różnych poziomach rywalizacji. Najwięcej odwołań notowano w wyborach na prezydenta miasta wojewódzkiego – 48%, dalej, w wyborach do rady miasta wojewódzkiego – 24,6%, w wyborach na prezydenta innego miasta w województwie – 10,8%, a w wyborach do sejmiku województwa – tylko 9,8%<sup>28</sup>. Rezultaty tych badań pozwalają stwierdzić, że w przypadku prasy występuje „prezydencjalizacja” kampanijnego przekazu.

Równolegle z kampanią centralną prowadzona jest kampania lokalna. Jest ona bardziej urozmaicona, szerszy jest też krąg podmiotów biorących w niej udział. W wyższym stopniu skupia się na osobach kandydatów, jest bardziej spersonalizowana. Kandydaci podkreślają swoje zasługi dla lokalnych spo-

<sup>26</sup> Tamże, s. 158.

<sup>27</sup> Zob. B. Biskup, S. Drobczyński, S. Ossowski, *Komitety wyborcze w nieodpłatnych regionalnych audycjach telewizyjnych – założenia i podstawowe wyniki badań*, [w:] A. Hess, M. Mazur (red.), *Wybory samorządowe w mediach regionalnych. Dzienniki regionalne i telewizyjne audycje wyborcze jako platformy komunikacji politycznej*, Katowice 2012, s. 111.

<sup>28</sup> Zob. A. Hess, M. Mazur, *Typy zachowań i funkcje dzienników regionalnych w kontekście samorządowej rywalizacji wyborczej – założenia i analiza wyników badań*, tamże, s. 55.

leczości, sprawowane funkcje, posiadane doświadczenie, osiągnięte wykształcenie. Nie stronią też od ukazywania swoich związków z lokalnymi społecznościami. Przejawia się to np. poprzez nadawanie komitetom nazw akcentujących „naszość” (np. komitet wyborczy wyborców Nasze Podlasie). Powstają również komitety, których nazwy odwołują się do wspólnotowości (tj. Nasza wieś – nasza wspólna sprawa), jak i reprezentują pewne wartości, grupy wyznaniowe, narodowe, zawodowe (tj. Mniejszość Niemiecka).

Komitety wykorzystują przede wszystkim tradycyjne metody rywalizacji wyborczej – spotkania i festyny wyborcze, ulotki, plakaty. Wciąż ważny jest osobisty kontakt kandydata z mieszkańcami jednostki samorządowej, zwłaszcza w gminach. Obserwuje się jednak wzrost (zauważalny w rywalizacji wyborczej z roku 2006 i 2010) w wykorzystywaniu metod charakterystycznych dla kampanii centralnej. Komitety częściej promują swych kandydatów w mediach ogólnokrajowych. Odnotowuje się większe zastosowanie reklam wielkoformatowych, telemarketingu, poczty bezpośredniej, autobusów wyborczych, ale też tzw. kampanię od drzwi do drzwi<sup>29</sup>. W obu zaś formach kampanii – centralnej oraz lokalnej – przede wszystkim z list partyjnych, coraz częściej kandydują aktorzy, sportowcy, celebryci i znane osobistości. Zdarzają się przypadki, przeważnie lokalnie, sugerowania wyboru określonych kandydatów przez księży<sup>30</sup>.

Samorządowe kampanie wyborcze przeprowadzane są często chaotycznie, nie w pełni wykorzystując dostępne komitetom możliwości. Niewątpliwie działania komitetów wyborczych są coraz bardziej profesjonalne, nadal można zaś odnosić wrażenie, że „aktorzy polityczni przystępują do wyborczej gry nieprzygotowani, do ostatniej chwili przed rejestracją szukając kandydatów na swoje listy, kandydatów na prezydentów czy też prowadząc rozmowy o powołaniu koalicji wyborczych”<sup>31</sup>. W wielu przypadkach, zwłaszcza w wy-

<sup>29</sup> Tamże, s. 163–167.

<sup>30</sup> A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce...*, s. 315–316.

<sup>31</sup> Zob. M. Cichosz, *Kampania wyborcza w ośmiu miastach prezydenckich Dolnego Śląska*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 174, cyt. za: A. H e s s, M. M a z u r, *Typy zachowań i funkcje dzienników regionalnych w kontekście samorządowej rywalizacji wyborczej – założenia i analiza wyników badań*, [w:] A. H e s s, M. M a z u r (red.), *Wybory samorządowe w mediach...*, s. 35. Zob. też np. A. F o r d o Ń s k i, *Hasła kampanii w wyborach samorządowych 2010 – błędy konstrukcyjne i niedostosowanie przekazu*, [w:] M. J e z i Ń s k i, W. P e s z y Ń s k i, A. S e k l e c k a (red.), *Wybory 2010...*, s. 229–245. W szczególności można dostrzec niedowartościowanie zalet i możliwości, które niesie ze sobą Internet. Do niewątpliwych atutów Internetu można zaliczyć zwłaszcza: szybkość, prostotę i atrakcyjność przekazu; łatwość kontaktu z właścicielem witryny; aktualność informacji; możliwość tworzenia wspólnoty wokół pewnych osób, poglądów, idei; jednoczesne zbieranie funduszy na kampanię. Nadto istnieje szerokie spektrum wykorzystania Internetu. Istnieje możliwość two-

borach do organów przedstawicielskich niższych szczebli samorządu terytorialnego, kampania jest szczątkowa i ogranicza się do minimum, a nawet w ogóle jest niewidoczna. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać m.in. w powolnym kształtowaniu się lokalnych elit politycznych (z czym związany jest słaby rozwój strukturalny partii politycznych na płaszczyźnie samorządowej), słabości organizacyjnej niepartyjnych inicjatyw politycznych, znacznie mniejszych zasobach finansowych niż w innego typu kampaniach, czy też niskiej świadomości pośród większości kandydatów roli i mechanizmów profesjonalnych oddziaływań wyborczych<sup>32</sup>.

Samorządowa kampania wyborcza, tak zresztą jak parlamentarna, może przybierać charakter kampanii pozytywnej albo negatywnej. Pozytywna skupia się na budowie korzystnego wizerunku kandydata, przez co ma on zjednać sobie wyborców. Negatywna opiera się na działaniach zmierzających do dyskredytowania rywali w walce wyborczej, tak by zniechęcić wyborców do oddawania na nich swych głosów. Działania komitetów są natomiast nakierowane na ogół wyborców, zwolenników danej opcji politycznej (umacnianie posiadanego elektoratu), zwolenników odmiennej opcji politycznej (uszczerplanie elektoratu konkurentów) oraz wyborców niezdecydowanych lub mało aktywnych politycznie (poszerzanie swego elektoratu).

Na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego kampania wyborcza upodabnia się do kampanii z wyborów parlamentarnych, zwłaszcza jeśli idzie o działania wizerunkowe komitetów wyborczych (np. wynajmowanie środków transportu, rozdawanie żywności i gadżetów, udział w lokalnych wydarzeniach, w tym otwieranie zrealizowanych inwestycji)<sup>33</sup>. Kampania może też przybierać ostrzejsze formy, tj. rozpowszechnianie informacji uderzających w oponentów politycznych<sup>34</sup>. Co więcej, można mówić nie tylko o kampanii negatywnej komitetów wyborczych, ale i negatywnym przekazie medialnym

---

rzenia społeczności kandydatów, korzystania z serwisów *You Tube* i innych serwisów wideo, a nawet serwisów i komunikatorów społecznościowych. Walka wyborcza równie dobrze może więc znaleźć swą odslonę w Internecie. Istotne może się też okazać prowadzenia bloga przybliżającego prywatne życie kandydata, co znacznie niweluje dystans między kandydatem i wyborcą. Wykorzystywanie Internetu w czasie kampanii jest także pewnego rodzaju przekazem, że kandydat jest nowoczesny i nadaża za następującymi zmianami w technice. Dzięki temu może zyskać wizerunek osoby umiejętnej, dobrze rozeznanej w zawiłościach szybkiego, współczesnego życia, przyciągając przy tym „młody elektorat” – zob. np. J. D z i e g i e ć, *Wykorzystanie Internetu w kampaniach wyborczych – wybory samorządowe w 2006 roku w Krakowie*, [w:] M. M a g o s k a (red.), *Wybory samorządowe w kontekście...*, s. 143 i n., M. B i e d a, *Nowoczesne narzędzia marketingu wyborczego na przykładzie kampanii Małgorzaty Jantos*, tamże, s. 168.

<sup>32</sup> A. H e s s, M. M a z u r, *Typy zachowań i funkcje...*, s. 33–34.

<sup>33</sup> Por. np. M. G o r y c z k a, *Wybory samorządowe w Cieszynie*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna...*, s. 100.

<sup>34</sup> Por. M. D r z o n e k, *Anty-Jurezyk wygrywa...*, s. 78.

dotyczącym kandydatów poszczególnych komitetów, w szczególności w prasie<sup>35</sup>. Faktem jest jednak, że na szczeblu samorządowym nie sięga się po kampanię negatywną tak często jak w przypadku wyborów ogólnokrajowych.

Każda kampania wyborcza może stać się polem do rozpowszechniania i wykorzystywania niekorzystnych informacji o „startujących” w wyborach kandydatach. W przypadku wyborów samorządowych, zwłaszcza do organów gminach, może to wywoływać szczególnie istotne skutki. Wielu wyborców jest tu po prostu znajomymi kandydatów biorących udział w wyborach. Z tego względu łączą ich stosunkowo bliskie relacje. Może to powodować, że mieszkańcy jednostki samorządowej nie tak łatwo zapominają o negatywnych, tudzież kontrowersyjnych wydarzeniach zaszłych w życiu kandydata, co zwykle znajduje swe odbicie w uzyskanym wyniku wyborczym<sup>36</sup>.

Na wynik wyborów mogą mieć również przełożenie inne czynniki. Warto zaznaczyć, że na poziomie samorządu terytorialnego występuje możliwość bezpośredniego oddziaływania władz samorządowych na obywateli oraz wywierania przez nie wpływu na różnego rodzaju organizacje (partie, stowarzyszenia, związki, kluby, instytucje non-profit, instytucje edukacyjne, instytucje wyznaniowe, przedsiębiorstwa, inicjatywy społeczności lokalnych o charakterze formalnym i nieformalnym). W procesie komunikowania wykorzystuje się np. biuletyny, komunikaty, ale i spotkania wyborcze. Istnieją też formy pośredniego oddziaływania, głównie za pośrednictwem mediów. Ma to niebagatelne znaczenie, gdyż informacje, komunikaty, stanowiska, poglądy, czy to władz samorządowych, czy to wspomnianych organizacji często spotykają się z zainteresowaniem lokalnych mediów. Nie można też nie doceniać pewnego wpływu informacji nieoficjalnych, rozmów prywatnych urzędników samorządowych z obywatelami, powierzchownych opinii, a nawet siły plotek<sup>37</sup>. Wydaje się, że efekt takich oddziaływań jest najpoważniejszy w przypadku wyborów organów wykonawczych samorządu terytorialnego. W nich to bowiem dochodzi do zogniskowania kompetencji władczych w jednej osobie (nie mówiąc o całokształcie odbioru społecznego). Nie zapominajmy choćby, że są one nieraz największym pracodawcą w jednostce samorządowej, jak również, że dotują one wiele organizacji społecznych. Niewykluczone jednak, iż tego typu oddziaływania mogą grać swoją rolę i w winnych rodzajach wy-

---

<sup>35</sup> A. H e s s, A. S z y m a ń s k a, *Medialny obraz wyborów samorządowych na przykładzie krakowskich gazet lokalnych*, [w:] M. M a g o s k a (red.), *Wybory samorządowe w kontekście...*, s. 90.

<sup>36</sup> Z o b. J. D u n i k o w s k i, *Wybory samorządowe w Limanowej*, [w:] A. W o ł e k (red.), *Władza i polityka lokalna...*, s. 63.

<sup>37</sup> Z o b. A. I l c i ó w, *Liderzy lokalni. Kampania Rafała Dutkiewicza w wyborach samorządowych w 2006 roku*, [w:] S. M i c h a ł o w s k i, K. K u ć - C z a j k o w s k a (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 228.

borów samorządowych. Mowa wówczas o oddziaływaniu ugrupowania rządzącego, ewentualnie ugrupowań znajdujących się w koalicji.

Ponadto należy pamiętać, że osoby sprawujące już mandat przedstawicielski miały okazję do podjęcia działań w celu realizacji swego programu wyborczego i sprawdzenia się w roli przedstawiciela lokalnych społeczności w organach samorządu terytorialnego. Z tego względu kandydatom osadzonemu już w jakichś sposób w ramach instytucji samorządowych może być łatwiej rywalizować w kampanii wyborczej i po raz kolejny uzyskać mandat. Oczywiście z punktu widzenia obywateli logika wyboru jest prosta – wybierać osoby sprawdzone i oddane lokalnym sprawom. Tak czy owak osoby te muszą się sprawdzić, co nie musi być łatwe. Jeśli jednak im się to uda, mogą z dużym prawdopodobieństwem liczyć na reelekcję. Czym innym jest bowiem zdobycie mandatu po raz pierwszy, a czym innym utrzymanie zaufania wyborców w dłuższej perspektywie czasu. Naturalnie, dotyczy to wszystkich reprezentantów mieszkańców jednostek samorządowych, zwłaszcza zaś wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Stanowi to na pewno jeden z czynników zwycięstw wyborczych tak znanych i niezależnych prezydentów miast jak: Rafał Dutkiewicz, Piotr Uszok, Tadeusz Ferenc<sup>38</sup>.

Każde wybory samorządowe powodują, że setki tysięcy osób korzysta z biernego prawa wyborczego. Łącznie w wyborach do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego w 1990 roku zarejestrowano 147,2 tys. kandydatów, w wyborach z 1994 roku – około 182 tys., w wyborach z 1998 roku – ponad 275 tys., w wyborach z 2002 roku – ponad 310 tys., w wyborach z 2006 roku – ponad 275 tys., a w wyborach z 2010 roku – niemal 262 tys.<sup>39</sup> Szacuje się, że w wyniku tych wyborów mandat radnego pełniło już blisko 200 tys. osób. Nie należy przy tym zapominać o innych uczestnikach kampanii wyborczych oraz członkach komisji wyborczych. Podaje się, że uwzględniając te formy zaangażowania w wybory samorządowe od 1990 do 2010 roku mogły objąć nawet milion obywateli. Na marginesie warto zauważyć, że wybory samorządowe jako jedyne są regularnie przeprowadzane od początków III Rzeczypospolitej Polskiej<sup>40</sup>.

O mandaty na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w wyborach z 2010 roku ubiegało się: 8904 kandydatów rywalizujących o 561 mandatów w sejmikach województw (średnio prawie 16 kandydatów rywa-

---

<sup>38</sup> Por. I. Wit-Świątkowska, *Pozycjonowanie oferty wyborczej wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, z. 20 s. 170–172.

<sup>39</sup> A.K. Piasiecki, *Wybory w Polsce...*, s. 29, 79–80, 124, 173, 237, 317–318, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

<sup>40</sup> A.K. Piasiecki, *Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans i prognoza*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *Dwadzieścia lat samorządu ...*, s. 98.



lizowało o 1 mandat), 61 314 kandydatów konkurujących o 6290 mandatów w radach powiatów (na 1 mandat przypadało średnio prawie 10 kandydatów), 20 697 kandydatów rywalizujących o 1701 mandatów w radach miast na prawach powiatów (na 1 mandat przypadało około 12 kandydatów), 159 985 kandydatów rywalizujących o 39 549 mandatów w radach gmin (na 1 mandat przypadało około 4 kandydatów). W wyborach samorządowych, w skali kraju, 261 875 kandydatów walczyło o 46 809 mandatów (a więc o 1 mandat rywalizowało średnio ponad 5 kandydatów)<sup>41</sup>.

Warto zauważyć, że w opisywanych wyborach przegranych jest wielokrotnie więcej aniżeli tych, którym dane jest uzyskanie mandatu. Wielu osób dosięgają więc psychologiczne konsekwencje przegranej w wyborach. Porażka nigdy nie jest rzeczą przyjemną. Nikt nie lubi przegrywać. W umysłach przegranych kandydatów pojawiają się zapewne pytania o przyczyny niepowodzeń wyborczych, tym bardziej jeżeli kandydat „startujący” z innej listy zdobył mandat zbierając mniej głosów. Stąd już krótka droga do stawiania zarzutów pod adresem stosowanych procedur wyborczych, systemu wyborczego, a nawet samego państwa. Przegranych kandydatów może dosięgnąć efekt porażki<sup>42</sup>. Prawdopodobieństwo jego wystąpienia wzrasta, gdy kandydat doznaje kolejnej z rzędu przegranej w wyborach.

Może on także spotkać się z efektem tzw. „wyuczonej bezradności”, rozumianym jako „utrwalenie przekonań o braku związku przyczynowego między własnym działaniem (reakcją), a jego konsekwencjami (wzmocnieniem)”<sup>43</sup>. W mniejszym lub większym stopniu ma to wpływ na obniżenie własnej samooceny, utratę wiary we własne działania i możliwości. Kandydat styka się z dysonansem poznawczym, gdyż po wyborach wzniosłe idee głoszone w czasie kampanii idą w zapomnienie<sup>44</sup>. Negatywne nastroje udzielają się również zapleczu wyborczemu przegranych kandydatów. Wydaje się, że są dwie drogi późniejszych zachowań niedoszłych przedstawicieli mieszkańców jednostki samorządowej.

W psychice jednych może powstać niechęć do polityki samorządowej. Ci zwykle na dobre odwracają się od brania w niej udziału i decydują się na wycofanie z życia publicznego. Drudzy nie dają za wygraną i kandydują

---

<sup>41</sup> [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

<sup>42</sup> Zob. J. S a n o c k i, *Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej*, [w:] D. D u d e k, D. K a ł a, P. P o t a k o w s k i (red.), *Jakiej ordynacji potrzebuje...*, s. 127.

<sup>43</sup> Tamże, s. 128.

<sup>44</sup> Tamże. Wiele wyjaśniają zaś motywy będące podstawą decyzji o kandydowaniu w wyborach do samorządu – proste, banalne, ale prawdziwe. Dziennikarz „Gazety Olsztyńskiej” A. M i e l n i c k i stwierdza w nagłówkach swych artykułów, że są to m.in. *Gra o władzę* („Gazeta Olsztyńska” 2006, nr 244, s. 4) oraz *Władza smakuje najlepiej* („Gazeta Olsztyńska”, do-datek „Reporter” 2006, nr 257, s. 10).

w następnych wyborach. Wszyscy jednak oczekują jakichś korzyści ze swego wkładu w wybory. Przeważnie chodzi o korzyści materialne, takie choćby jak stanowisko pracy dla siebie lub swoich bliskich, awanse. Wielu przegranych pracowało przecież na sukces zwycięzców. Prawdą jest też, że niektórzy z kandydatów niespecjalnie liczą na sukces wyborczy. Zdają sobie sprawę, że mogą nie wyjść z wyborów zwycięsko, ale jednak decydują się na „start” w wyborach pod presją różnych środowisk samorządowych. Wpływa na to zapewne perspektywa wyżej wspomnianych korzyści, z tym że osoby lokalnie bardziej znane i szanowane, biorąc pod rozwagę swego rodzaju nadużycie ich społecznego zaufania, liczą na większe korzyści, czego najprostszym wyrazem są właśnie powyborcze awanse. Użyczają one w końcu swego nazwiska, istotnie wspierając całe listy komitetów wyborczych. Tak czy owak taki mechanizm może być uważany za patologiczny, ponieważ „nadaje lokalnym strukturom ogólnokrajowych ugrupowań politycznych charakter partii władzy – opartych na klientelizmie ugrupowań kartelowych”<sup>45</sup>, a ponadto w pewnym stopniu prowadzą do zamykania się kręgu osób, które w ogóle uczestniczą w rywalizacji politycznej<sup>46</sup>.

Zwycięzcy muszą zaś uwzględniać oczekiwania przegranych kandydatów i w pewnej mierze je spełniać. W przeciwnym razie niedoszli radni mogą zasilić szeregi politycznych konkurentów, którzy okażą więcej troski o „swoich”. Takie sytuacje należą jednak do wyjątków. Generalnie niepokój może zaś budzić to, że życie publiczne nie ma wobec przegranych żadnej oferty, która pozwalałaby z jednej strony wciągnąć ich w sferę działalności publicznej, z drugiej wykorzystać ich zapał, doświadczenie i kwalifikacje. Wielu z nich jest przecież aktywnymi społecznikami, pracownikami urzędów, radnymi poprzednich kadencji<sup>47</sup>.

Powyborcze komentarze w mediach także nie pomagają, zwłaszcza pojawiające się w prasie (lokalnej, ale i o zasięgu ogólnopolskim), chętnie podejmującej tematykę wyborczą na swych łamach<sup>48</sup>. Należy w szczególności dostrzec, że artykuły prasowe mają zwykle „wydłużony »cykl życia« w porównaniu na przykład z przekazem telewizyjnym”<sup>49</sup>. Dziennikarze przeważnie

---

<sup>45</sup> J. Flis, *Wybory do sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście...*, s. 117.

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> A.K. Piasecki, *Przegranani czy wykluczeni? Kandydaci pokonani w małopolskich wyborach samorządowych w 2006 roku*, tamże, s. 51 i 54.

<sup>48</sup> Zob. szerzej np. A. Hess, A. Szymañska, *Medialny obraz wyborów samorządowych na przykładzie krakowskich gazet lokalnych*, tamże, s. 88 i n.

<sup>49</sup> J. Przewoźnik, *Ulotka jako powszechna forma reklamy wyborczej na wybranym przykładzie z kampanii samorządowej 2010 roku*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010...*, s. 179.

skupiają uwagę na zwycięzcach, np. przedstawiając ich sylwetkę, przeprowadzając z nimi wywiady oraz dokonując analizy ich sukcesu wyborczego. Marginalizują z kolei przegranych. Jeśli zaś o nich piszą, to zazwyczaj nie widzą po ich stronie pozytywów (tj. wyrównana walka wyborcza, merytoryczna, czy oryginalna kampania wyborcza). Sporo artykułów utrzymanych jest w duchu sensacji, a nawet propagandy klęski, niejednokrotnie z niepochlebnymi tytułami (tj. „wielcy przegrani”, „popłynął na całej linii”). Nikt nie wymaga od „ludzi mediów”, aby jakoś szczególnie okazywali empatię przegrany. Relacje są jednak tak tworzone, jakby dziennikarze nie dostrzegali problemu ekskluzji przegranych, ich dorobku i innych atutów. Wybory przedstawiane są jako „walka o władzę w łonie elit”, nie natomiast jako sposób na petryfikację podziałów partyjnych, czy weryfikację efektów pracy deputowanych przez członków społeczności lokalnych. Ostatecznie przekaz medialny jest znacznie spleciony<sup>50</sup>. Jest to natomiast w znacznej mierze efekt postępującej tabloidyzacji i komercjalizacji mediów, co udziela się także mediom lokalnym<sup>51</sup>. Nie oznacza to, że w ogóle nie pojawiają się materiały poświęcone przyszłości byłych mandatariuszy<sup>52</sup>.

Bez wątpienia potencjał tkwiący w samorządowcach jest znaczący. Niektórzy z tych, którym udało się wyjść z wyborów zwycięsko, z powodzeniem realizują się jako przedstawiciele lokalnych społeczności w organach samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie sprawują mandat którąś już kadencję z rządu, ale też nie mają innych aspiracji. Niektórzy podejmują zaś bój o wyższe funkcje, wykorzystując doświadczenie zdobyte na gruncie samorządowym w sprawowaniu mandatów parlamentarnych, a także urzędów centralnych.

---

<sup>50</sup> Zob. B. Jałowicki, *Czy media zagrażają demokracji?*, [w:] J. Chłopecki, R. Polański (red.), *Media lokalne a demokracja*, Rzeszów 2005, s. 14.

<sup>51</sup> R. Kowalczyk pisze, że „nie jest to tylko choroba dziennikarstwa lokalnego, lecz ogólnie mediów. Niekiedy występuje w nich nadmierna obecność tematyki dotyczącej przestępczości oraz informacji o negatywnym ładunku emocjonalnym. Wśród wydawców i dziennikarzy zazwyczaj dominuje zainteresowanie konfliktami, wypadkami, masakrami, oszustwami, dramatami osób i problemami obyczajowymi”; R. Kowalczyk, *Prasa lokalna w systemie komunikowania społecznego*, Poznań, 2000, s. 327. Z kolei S. Michałowski stwierdza, że „prawda mediów niezależnych, nastawionych bardzo często tylko na komercję i jak największą sprzedaż poszczególnych numerów gazety czy też tygodnika, bywa często jednostronna i bardziej ukierunkowana na sensację (czasem wręcz samorządowy skandal) niż obiektywne i wyważone prezentowanie sukcesów i porażek na samorządowej wyboistej drodze”; S. Michałowski, *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media: zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006, s. 141–142. Por. K. Mieczkowska-Czerniak, *Demokracja komunikacyjna w samorządzie – mit czy rzeczywistość?*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 330–331.

<sup>52</sup> A. K. Piasecki, *Przegrani czy wykluczeni...*, s. 59–61.

Okres pełnienia mandatów samorządowych jest w ich przypadku jednym z etapów na drodze kariery politycznej. Tak też postępowały kariery wielu znanych polityków, m.in.: Eugeniusza Grzeszczaka, Zyty Gilowskiej, Leona Kieresa, Julii Pitery, Ireny Lipowicz<sup>53</sup>.

Jednocześnie należy zauważyć, że wspomniana już wyżej „politonalność” wyborów samorządowych może mieć wpływ na zachowania wyborców przy urnach wyborczych. Sprzyja ona bowiem głosowaniu niekompletnemu, tzn. takiemu, kiedy wyborca nie dokonuje wszystkich dostępnych mu elekcji (przykładowo głosuje na jednego z kandydatów w wyborach do rady gminy, nie dokonując tego w wypadku wyborów do rady powiatu, sejmiku województwa, oraz w wyborach na wójta). Można powiedzieć, że wraz ze wzrostem liczby subwyborów, rośnie też prawdopodobieństwo, że część wyborców nie odda swych głosów we wszystkich z przeprowadzanych elekcji. Najczęściej wyborcy nie podchodzą do wyborów do sejmiku województwa. Część z głosujących w ten sposób może zaś m.in. nie dostrzegać wśród kandydatów znajomo brzmiących nazwisk, czy nie identyfikować się z programem tych komitetów, które biorą udział w wyborach. W tych przypadkach nieprzystąpienie do danej elekcji nie musi się źle kojarzyć. Może to bowiem stanowić przejaw świadomego podejścia do wyborów<sup>54</sup>.

Ponadto, „politonalność” wyborów samorządowych może także sprzyjać głosowaniu niespójnemu, tzn. takiemu, gdy wyborca oddaje głos na przedstawicieli różnych komitetów w różnych wyborach. Często tak się dzieje, gdy w wyborach na różnych szczeblach samorządu bierze udział różna liczba komitetów. Nie jest wtedy możliwe oddanie głosu na kandydatów z tego samego komitetu. Wyborca dokonuje wówczas wyboru innego alternatywnego kandydata, ponieważ np. zna go osobiście albo ceni jego dokonania. Wyborca może też nie należeć do tzw. zdyscyplinowanego, twardego, albo żelaznego elektoratu. Podejmuje wówczas decyzje wyborcze nie identyfikując się z podmiotem organizującym komitet<sup>55</sup>.

Rywalizacja wyborcza o mandaty w organach samorządu terytorialnego na pewno nie jest tak intensywna jak choćby w przypadku wyborów parlamentarnych. Nie powoduje to jednak, że niczym szczególnym się nie odznacza. Jest wprost przeciwnie, charakteryzuje się właściwą sobie specyfiką i kolorytem. Przede wszystkim do rywalizacji wyborczej przystępuje wiele rodzajów komitetów, które konkurują ze sobą na różnych płaszczyznach. Większe par-

---

<sup>53</sup> W obecnej VII kadencji Sejmu wielu posłów ma doświadczenie samorządowe (165 z PO, 106 z PiS, 26 z Lewicy, i 22 z PSL) – zob. A. K. P i a s e c k i, *Perspektywy rozwoju samorządu...*, s. 99, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

<sup>54</sup> Ł. K u b i s z - M u ł a, *Politonalność wyborów samorządowych...*, s. 62–65.

<sup>55</sup> Tamże, s. 66.

tie polityczne kampanię wyborczą prowadzą w skali całego kraju. Kampanie komitetów wyborczych wyborców, jak i organizacji społecznych skupiają się na wymiarze lokalnym. Rywalizacja, zwłaszcza na niższych szczeblach samorządu terytorialnego, jest prowadzona w bliskim kontakcie z mieszkańcami jednostek samorządowych, gdzie wykorzystuje się przeważnie tradycyjne metody agitacyjne.

Spoglądając w przyszłość można prognozować, iż kampanie wyborcze do wyżej wspomnianych organów będą się coraz bardziej profesjonalizować, zwłaszcza na wyższych szczeblach samorządu terytorialnego. Wynika to z potrzeby dostosowywania się uczestników walki wyborczej do zmieniającej się rzeczywistości. Nie można zapominać, że dla wielu kandydatów uzyskanie mandatu w wyborach samorządowych otwiera drogę do kariery politycznej. Samorząd terytorialny bez wątpienia w dalszym ciągu będzie pozostawał polem rywalizacji komitetów partyjnych i komitetów wyborczych wyborców oraz organizacji społecznych. Nie sposób jednak obecnie odpowiedzieć na pytanie, czy zabiegi partii politycznych zmierzające w kierunku zawłaszczenia samorządowej sceny politycznej przyniosą wymierne rezultaty. Przyczyniłoby się to do upodobniania samorządowej kampanii wyborczej do kampanii z wyborów do przedstawicielskich organów ogólnokrajowych. Można odnieść wrażenie, że nie będzie to łatwym zadaniem dla partii politycznych, gdyż mieszkańcy jednostek samorządowych mniej oczekują „uprawiania polityki” w kwestiach dotyczących ich bezpośrednio, a więcej merytorycznych działań uwzględniających interes społeczności lokalnych.

## BIBLIOGRAFIA

- Alberski R., *Wybory do rad gmin na Dolnym Śląsku*, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2001.
- Bieda M., *Nowoczesne narzędzia marketingu wyborczego na przykładzie kampanii Małgorzaty Jantos*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Biskup B., Drobczyński S., Ossowski S., *Komitety wyborcze w nieodpłatnych regionalnych audycjach telewizyjnych – założenia i podstawowe wyniki badań*, [w:] A. H e s s, M. M a z u r (red.), *Wybory samorządowe w mediach regionalnych. Dzienniki regionalne i telewizyjne audycje wyborcze jako platformy komunikacji politycznej*, Katowice 2012.
- Cichosz M., *Kampania wyborcza w ośmiu miastach prezydenckich Dolnego Śląska*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008.
- Drzonek M., *Anty-Jurczyk wygrywa. Uwagi o wyborach samorządowych w Szczecinie w roku 2006*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- Dudzińska A., *Non-Party Lists in Local Electoin in Poland*, [w:] M. Reiser, E. Holtmann (eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden 2008.

- Dunikowski J., *Wybory samorządowe w Limanowej*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- Dziegieć J., *Wykorzystanie Internetu w kampaniach wyborczych – wybory samorządowe w 2006 roku w Krakowie*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Fliś J., *Wybory do sejmiku i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Fordoński A., *Hasła kampanii w wyborach samorządowych 2010 – błędy konstrukcyjne i niedostosowanie przekazu*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010. Media i marketing polityczny*, Toruń 2012.
- Gendźwiłł A., *O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej*, „*Studia Polityczne*” 2010, nr 26.
- Głajcar R., *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] M. Kolczyński, W. Wojtasik (red.), *Wybory samorządowe 2010*, Sosnowiec 2011.
- Goryczka M., *Wybory samorządowe w Cieszynie*, [w:] A. Wołek (red.), [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- Hess A., Mazur M., *Typy zachowań i funkcje dzienników regionalnych w kontekście samorządowej rywalizacji wyborczej – założenia i analiza wyników badań*, [w:] A. Hess, M. Mazur (red.), *Wybory samorządowe w mediach regionalnych. Dzienniki regionalne i telewizyjne audycje wyborcze jako platformy komunikacji politycznej*, Katowice 2012.
- Hess A., Szymańska A., *Medialny obraz wyborów samorządowych na przykładzie krakowskich gazet lokalnych*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Ilciów A., *Liderzy lokalni. Kampania Rafała Dutkiewicza w wyborach samorządowych w 2006 roku*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przewództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.
- Jałowicki B., *Czy media zagrażają demokracji?*, [w:] J. Chłopecki, R. Polak (red.), *Media lokalne a demokracja*, Rzeszów 2005.
- Kowalczyk R., *Prasa lokalna w systemie komunikowania społecznego*, Poznań 2000.
- Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Kubisz-Muła Ł., *Politonalność wyborów samorządowych. Opis zjawiska na przykładzie miasta średniej wielkości*, „*Studia Polityczne*” 2008, nr 22.
- Kurczewski J., *Wstęp*, [w:] J. Śmigiełska, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa 2004.
- Mazur M., *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] E. Gano-wicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008.
- Michałowski S., *Polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym a partycypacja obywatelska*, [w:] S. Michałowski, W. Mich (red.), *Władza lokalna a media: zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006.
- Mieczkowska-Czerniak K., *Demokracja komunikacyjna w samorządzie – mit czy rzeczywistość?*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.
- Peszyński W., *Zjawisko prezydenccjalizacji kampanii samorządowych. Przykład wyborów 2010 roku w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010. Media i marketing polityczny*, Toruń 2012.

- Piasecki A.K., *Perspektywy rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans i prognoza*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011.
- Piasecki A.K., *Przegrani czy wykluczeni? Kandydaci pokonani w małopolskich wyborach samorządowych w 2006 roku*, M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.
- Piasecki A.K., *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012.
- Przewoźnik J., *Ulotka jako powszechna forma reklamy wyborczej na wybranym przykładzie z kampanii samorządowej 2010 roku*, [w:] M. Jeźniński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010. Media i marketing polityczny*, Toruń 2012.
- Pytlak P., *Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski (red.), *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita?*, Lublin 2008.
- Sanocki J., *Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski (red.), *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita?*, Lublin 2008.
- Swianiewicz P., *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11.
- Ustawa *Kodeks wyborczy* z dnia 5 stycznia 2011 roku (Dz. U. z 2011 roku, nr 21, poz. 112 ze zm.).
- Wit-Świątkowska I., *Pozycjonowanie oferty wyborczej wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, z. 20.
- Wołek A., *Wpływ podziałów socjopolitycznych na politykę lokalną na przykładzie wyborów samorządowych 2006 r. w Małopolsce i Świętokrzyskiem*, [w:] A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006*, Kraków–Nowy Sącz 2008.
- [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).
- Żabka B., *Znaczenie polskich partii w lokalnych systemach politycznych*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011.

## Streszczenie

Samorządowa kampania wyborcza odznacza się właściwą sobie specyfiką. Swoje kandydatury może promować wiele rodzajów komitetów: partii politycznych i ich koalicji, organizacji społecznych oraz samych wyborców. Rywalizacja wyborcza jest dzięki temu barwniejsza, gdyż dotyka wielu problemów istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności. Wyróżniającym się akcentem samorządowej kampanii wyborczej jest walka pomiędzy komitetami partyjnymi oraz komitetami organizacji społecznych, jak i wyborców. Nierzadko bowiem komitety lokalne dysponują wystarczającym kapitałem, zarówno finansowym, jak i organizacyjnym, ku temu, aby podjąć się rywalizacji z komitetami partyjnymi.

Kampanie do organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego prowadzone są na dwóch zasadniczych płaszczyznach – centralnej oraz lokalnej. Pierwsza dotyczy komitetów partyjnych, druga – komitetów organizacji społecznych oraz komitetów wyborców. Naturalnie, partie polityczne szerzej wykorzystują masowe środki docierania do wyborcy, przez co może wydawać się bardziej nowoczesna i profesjonalna. Coraz częściej jednak komitety lokalne sięgają po środki masowego przekazu, nie tylko bazując na tradycyjnych technikach prowadzenia kampanii. Generalnie należy zaznaczyć istotną rolę mediów lokalnych, partycypujących w przekazie kampanijnym.

Z pewnych względów łatwiej może przychodzić kampania wyborcza dotychczasowym mandatariuszom. W samorządowej kampanii niebagatelne znaczenie mogą mieć różne formy bezpośredniego oddziaływania władz na obywateli i ich organizacje. Ponadto, przedstawiciele sprawujący już swe mandaty mieli już okazję do tego, aby zrealizować obietnice wyborcze i zyskać w oczach mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Od przebiegu kampanii wyborczej często zależy późniejszy sukces wyborczy. Uzyskanie mandatu w wyborach samorządowych może być początkiem kariery politycznej. Niektórzy ze zwycięzców realizują się na polu samorządowym, niektórzy zaś walczą o mandaty w wyborach ogólnokrajowych. Ciągłe jednak istnieje problem wykorzystania potencjału kandydatów, którzy przegrali.

**Słowa kluczowe:** rywalizacja wyborcza, samorząd terytorialny, kampania wyborcza.

## **SOME ASPECTS OF ELECTORAL COMPETITION IN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT ELECTION**

### **Summary**

Territorial self-government election campaign stands out its proper specific. Its candidatures might be supported by many various committees: political parties and their coalitions, as well as non-governmental organizations and voter's. Thus election campaign is more colourful, because it refers to many important issues for local communities. The fight between political parties committees and committees of non-governmental organizations, such as voters committees is outstanding emphasis of territorial self-government election campaign. Repeatedly, local committees do not have enough measures, neither financial nor organizational, in order to compete with political party committees.

Election campaign to local authorities organs are conducted in two basic areas – central and local. The first deals with political parties committees, the second – non-governmental organization committees, as well as voters committees. Naturally, political parties use the media broader, therefore they might seem more modern and professional. However local committees use the media increasingly, not only limiting to traditional techniques of leading campaign. Generally, it should be pointed out to role of the local media in participation in territorial self-government election campaign.

There is few reasons thanks to which competing in election campaign might be easier for current local authorities. There might be various forms of direct effect local authorities on citizens and their organizations which are notable. Moreover, members of current local authorities always have opportunities to fulfill pre-election promises and to gather support of residents of territorial units.

Election success often depends on election campaign. Gathering the mandate in territorial self-government elections might be the beginning of political career. Some of election winners pursue on a local area, others jostle for mandates in national elections. Though there is still a problem with usage of potential of looser candidates.

**Key words:** electoral competition, territorial self-government, election campaign.



# RECENZJA

---

„Studia Wyborcze”, tom 17, 2014

## **BOGUSŁAW BANASZAK** **KODEKS WYBORCZY. KOMENTARZ** C.H. BECK, WARSZAWA 214

Na początku 2014 roku ukazał się pierwszy komentarz do ustawy z dnia 5.01.2011 roku – *Kodeks wyborczy*. Na szczególne uwzględnienie zasługuje fakt, że zadanie to zrealizował samodzielnie wybitny polski konstytucjonalista Bogusław Banaszak. Z racji objętości kodeksu wyborczego podjęcie się trudu jego skomentowania stanowi bowiem istotne wyzwanie, któremu, co już na wstępie trzeba podkreślić, autor podołał, choć, co oczywiste wymogi publikacyjne nie pozwoliły mu na dokonanie pogłębionej analizy całej regulacji, gdyż wymagałoby to przygotowania kilkutomowego dzieła. W szczególności brakuje w nim nieco bardziej krytycznego odniesienia się do regulacji zawartej w kodeksie, która zresztą niekiedy jest w komentarzu sygnalizowana. Można wyrazić nadzieję, że w przyszłości dzieło takie powstanie, choć wymaga to – bez wątpienia – znacznie dłuższego okresu jego przygotowania.

Charakteryzując recenzowany komentarz można stwierdzić, że w dużej mierze autor uznał za istotne uwypuklenie elementów praktycznych, przy jednoczesnym nieco oszczędniejszym rozwijaniu wątków teoretycznych. Może to stwarzać wrażenie, że adresatami opracowania są więc przede wszystkim praktycy, którzy mogą uczestniczyć w stosowaniu norm w nim zawartych. Wspomniane wrażenie wzmacnia również obfite przywoływanie orzecznictwa, zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych, a także regulacji wewnętrznych, w tym również zaleceń czy rekomendacji organów wyborczych, przede wszystkim Państwowej Komisji Wyborczej. Autor zdecydował się na ukazanie tych elementów również w ujęciu przedkodeksowym, przy czym ograniczył się wyłącznie do tych, które nie utraciły swojej aktualności w nowym stanie prawnym. Jest to w pełni uzasadnione, tym bardziej że w kodeksie wyborczym można znaleźć liczne przepisy, których treść została dosłownie lub też w zbliżony sposób przejęta z wcześniejszych ustaw wyborczych. Dlatego też trudno

sobie wyobrazić nagle odejście organów władzy sądowniczej czy też organów administracji wyborczej od dotychczas wypracowanej ich interpretacji.

Pewną zaletą jest również element syntetyzacji komentarza, który wyraża się w licznych odwołaniach do wcześniej już analizowanej problematyki. Z pozoru zabieg ten może wydawać się dyskusyjny, jednak z racji tego, że wiele regulacji w odniesieniu do różnych wyborów przybiera zbliżony kształt nie byłoby sensu, aby dwa lub więcej razy przedstawiać te same argumenty. Ponadto rozwiązanie to pozwala na ocenę pewnych prawidłowości wynikających z wewnętrznej systematyki kodeksu, co również uznać trzeba za niezwykle trafne, właśnie w kontekście interpretacji norm prawnych z przepisów zawartych w tej ustawie.

Bardzo pozytywna ocena komentarza nie oznacza jednak, że nie jest on wolny od pewnych, drobnych, mankamentów, przede wszystkim wynikających ze wspomnianej już zwięzłości opracowania. Ponadto występują również tezy autora, które wymagają dodatkowego komentarza czy mogą sprzyjać polemice, względnie zasługują na bardziej jednoznaczne uwypuklenie. Jest to wynikiem zabiegu B. Banaszaka, który starał się zachować możliwie daleko posunięty obiektywizm treści komentarza, co powinno być uznane za walor dla odbiorcy, który nie zajmuje się teoretycznymi czy porównawczymi aspektami prawa wyborczego. I właśnie w niniejszej recenzji chciałbym skupić się na tych kwestiach.

Zgodzić się trzeba z poglądem B. Banaszaka, który pozytywnie odnosi się do wyroku TK, w którym uznał on niedopuszczalność przeprowadzania wyborów parlamentarnych oraz wyborów prezydenckich przez dwa kolejne dni. Wypada podzielić pogląd TK i autora, że nie można w tym wypadku odejść od wykładni językowej *Konstytucji RP*, która wyraźnie stanowi o dniu wyborów, używając liczby pojedynczej. Nie ma tu wystarczających podstaw do dokonania innej interpretacji tej treści i uznania, że dzień wyborów jest czymś innym niż dzień głosowania. W tym kontekście znamienne jest również przywołanie w komentarzu poglądów wyrażanych w doktrynie niemieckiej, z których wynika, że rozciągnięcie wyborów na więcej dni może również budzić wątpliwości w kontekście ich zgodności z zasadą równości wyborów.

Inna kwestia wskazana w ujęciu porównawczym dotyczy rozważań o możliwości jednokrotnego głosowania. Banaszak bowiem zauważa słusznie, że próba głosowania, podjęta przez osobę już wcześniej głosującą w danych wyborach, nie jest w Polsce sankcjonowana, odmiennie niż w prawodawstwie wyborczym w innych państwach. Warto więc zastanowić się, czy właśnie taka próba nie powinna również w Polsce stanowić wykroczenia, co byłoby szcze-

gólnie istotne w kontekście postępu technologicznego, który mógłby ułatwić fałszowanie dokumentów uprawniających do oddania głosu, w tym, co wyjątkowo niebezpieczne, zaświadczeń o prawie do głosowania. Dodać trzeba, że autor wskazuje również, iż komisje obwodowe nie zostały wyposażone w środki, które umożliwiałyby im „weryfikowanie autentyczności zaświadczeń niespełniających wymogów formalnych” (s. 69).

Również na uwagę i pełną aprobatę zasługuje krytyczna ocena regulacji dopuszczającej dokonanie zmiany siedziby obwodowych komisji wyborczych najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów. Postulat autora, aby dopuścić możliwość dokonania takich zmian w okresie późniejszym, o ile dojdzie do sytuacji nadzwyczajnych, np. katastrof czy działania siły wyższej powinien pozostać uwzględniony, tym bardziej że, jak zauważa B. Banaszak, problem taki wystąpił w czasie powodzi mającej miejsce w okresie wyborów prezydenckich w 2011 roku.

B. Banaszak również celnie wskazał poważne wątpliwości związane z rozwiązaniem, zgodnie z którym wyborcy za granicą oddają swoje głosy na listy wyborcze w okręgach w Warszawie. Z uwagi na to, że liczba takich wyborców pozostaje w tendencji rosnącej, przyczynia się to nie tylko do istotnego osłabienia siły głosów oddanych w tych okręgach, ale powoduje również istotne niedoreprezentowanie takich wyborców w tych okręgach, gdyż podział mandatów pomiędzy okręgi uwzględnia jedynie osoby stale w nich zamieszkujące. W efekcie nie stało się dobrze, że ustawodawca nie dokonał zmiany w tym zakresie i nie przypisał wyborców głosujących poza granicami RP do tych okręgów wyborczych, w których zamieszkiwali przed opuszczeniem terytorium Polski.

Osobny problem sygnalizowany w komentarzu stanowi wykorzystanie w Polsce alternatywnych metod głosowania – głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika. W przypadku tego pierwszego autor, nie zajmując jednoznacznego stanowiska, przytacza krytyczne stanowisko austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że jest ono sprzeczne z zasadami głosowania osobistego i tajnego, co stoi w sprzeczności ze stanowiskiem TK w Polsce. W mojej ocenie podzielić trzeba jednak ten ostatni pogląd, gdyż – jak twierdzą jego zwolennicy – stwarza ono znacznie większe możliwości realizacji zasady powszechności wyborów. Autor nie wypowiedział się również jednoznacznie w kwestii przyznania osobom niepełnoprawnym i osobom w podeszłym wieku możliwości głosowania przez pełnomocnika, przytaczając jedynie argumenty przeciwników tej instytucji oraz argumenty TK przemawiające za uznaniem jej zgodności z Konstytucją, choć jak słusznie zauważa, problemem jest to, że otrzymanie pełnomocnictwa *in blanco* do samego udziału w wyborach będzie jednak stanowić naruszenie zasady równość-

ci (s. 108). Dlatego uważam, że obecne techniki głosowania pozwalałyby na zastąpienie pełnomocnika wyborczego innym, mniej kontrowersyjnym rozwiązaniem.

Na aprobatę zasługują również poglądy B. Banaszaka odnoszące się do przyznania komitetom wyborczym osobowości prawnej czy też jej braku. Uznając stanowisko J. Szymanka podkreśla on, że czasowy charakter bytu, jakim jest komitet wyborczy, oraz brak wyraźnego wskazania przez ustawodawcę, przemawia za tym, że nie posiadają one osobowości prawnej (s. 151). Dodać trzeba, że właśnie brak nadania mu osobowości prawnej musi być uznany za przesądający, gdyż taka osobowość musi w sposób wyraźny wynikać z przepisów prawa. Zresztą w mojej ocenie obecny stan prawny można uznać za właściwy, choć niestety niekorespondujący z potraktowaniem przez prawo innych, zbliżonych bytów, jak np. komitetu inicjatywy ustawodawczej, któremu taka osobowość została przyznana.

Niezwykle interesujące i ważne są rozważania autora dotyczące zakazu zbierania i składania podpisów poparcia kandydatów, lub list, w zamian za korzyści finansowe lub osobiste. Podkreśla on, że zakaz ten ma być w założeniu ograniczeniem zjawiska korupcji politycznej. Wskazuje też, że na gruncie kodeksu wyborczego „możliwe jest zwracanie kosztów osobom zbierającym podpisy np. za poniesione wydatki na dojazd do miejsc, gdzie odbywa się zbieranie, za materiały użyte w akcji itp.” (s. 184), natomiast krytycznie ocenia poglądy idące dalej, pozwalające zawierać umowy zlecenia z osobami prowadzącymi zbiórkę. Stanowisko takie w pełni zasługuje na aprobatę, choć *de lege ferenda* warto byłoby się zastanowić, czy dopuszczenie możliwości zawierania umów zleceń z osobami prowadzącymi zbiórkę byłoby korzystne w kontekście zasady równości szans wyborczych, głównie dla nowo powstałych ugrupowań niemających swoich rozbudowanych struktur terytorialnych.

Z tym ostatnim problemem koresponduje przekonanie B. Banaszaka, które w pełni podzielam, że „wymóg zebrania 5000 podpisów popierających zgłoszenie listy w wyborach sejmowych jest wysoki i ogranicza nieco zasadę swobody zgłaszania kandydatów [...], zwłaszcza w okręgach o mniejszej liczbie mieszkańców” (s. 367). Sygnalizuje on, że w innych państwach wspomniana liczba na poziomie okręgów jest znacząco niższa. Ponadto nie sposób uznać, że tak wysoka liczba podpisów realizuje cele związane z wstępną eliminacją ugrupowań niecieszących się znaczącym poparciem czy też wiąże się z ograniczeniem kosztów wyborów. Tym samym źle się stało, że uchwalając kodeks wyborczy przyjęto w tej mierze dotychczasowe rozwiązania, które zresztą prowadzą do działań o charakterze patologicznym, jak chociażby wymiana

podpisów pomiędzy komitetami czy też ich fałszowanie, co zresztą znalazło już wcześniej potwierdzenie w orzecznictwie sądów. Godzi się też zauważyć, że w ocenie autora np. w wypadku wyborów samorządowych liczba wymaganych podpisów pod zgłoszeniem list nie jest wygórowana i nie ma charakteru zaporowego.

Zupełnie za to nie mogę się zgodzić z rozważaniami pojawiającymi się w kontekście dotacji podmiotowych. B. Banaszak zauważa, że dotacje takie „mają na celu zapewnienie wszystkim komitetom wyborczym szans na udział w wyborach i uniezależnienie tego udziału od poparcia ewentualnych sponsorów. [...] Dzięki temu wzrasta też konkurencyjność partii w życiu politycznym” (s. 260). W mojej ocenie dotacja podmiotowa pełni bowiem zupełnie odwrotną rolę, zmniejszając ową konkurencyjność na scenie politycznej, gdyż zwrot dokonywany jest w proporcji do uzyskanych mandatów, przy jednoczesnej niemożności przekroczenia wydatków poniesionych przez komitet wyborczy. Tym samym dotacja taka przysługuje wyłącznie części podmiotów uczestniczących w elekcji i to w największym stopniu tym, które legitymują się najwyższym poparciem. W konsekwencji powoduje ona efekt taki, że największe i z reguły najbogatsze ugrupowania otrzymują pełną refundację kosztów z budżetu państwa, a mniejsze, które z trudnością gromadzą środki na kampanię, z takiego zwrotu nie korzystają. Tym samym można mówić, że jest to swoiste, dodatkowe wsparcie finansowe dla dominatorów sceny politycznej, co z punktu widzenia realizacji zasady równości szans wyborczych jawi się jako nieakceptowalne.

Zaakcentować też trzeba poglądy autora komentarza, wskazujące na konieczność uznania występowania – w polskim porządku wyborczym – zasady wolnych wyborów. Co prawda nie została wyraźnie ustanowiona w *Konstytucji RP* oraz kodeksie wyborczym, jednak, jak podkreśla B. Banaszak, wynika ona z Europejskiej konwencji praw człowieka, a także jest ściśle związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego czy też zasadami pluralizmu politycznego oraz swobody działalności partii politycznych. Wspomniany punkt widzenia jest w pełni uzasadniony. Trudno bowiem wyobrazić sobie istnienie państwa demokratycznego, w którym zapewnienie swobodnej rywalizacji politycznej podmiotów uczestniczących w wyborach nie byłoby zagwarantowane. I faktu tego nie zmienia częściowe związanie tej zasady z szeroko rozumianą powszechnością oraz równością wyborów.

Podobnie silny związek z zasadą demokratycznego państwa prawnego dotyczy też prawa do kontroli sądowej rozstrzygnięć organów administracji wyborczej. Brak ustanowienia możliwości odwołania się do sądu od rozstrzygnięć PKW jest wyraźnie akcentowany w treści komentarza. Dotyczy to za-

równy brak możliwości zaskarżenia uchwały PKW w sprawie odmowy wydania zaświadczenia o zebraniu wymaganej liczby podpisów pod listami wyborczymi w ponad połowie okręgów, co daje prawo do rejestracji na jego podstawie list w pozostałych okręgach, jak i postanowienia PKW o odmowie rejestracji list kandydatów czy też skreśleniu kandydatów, czy unieważnienia całej listy. Wypada zgodzić się, że w tych kwestiach wskazane jest dokonanie zmian w kodeksie wyborczym, co zresztą w niektórych przypadkach powinno też być wynikiem realizacji orzeczenia TK z 2012 roku, gdyż w przeciwnym wypadku w dalszym ciągu mogą pojawiać się zastrzeżenia co do pozamerytorycznego działania organów wyborczych.

Na uwagę zasługują również rozważania autora dotyczące zastosowanych systemów wyborczych w wyborach do sejmu i senatu. Wskazuje on wyraźnie, że w wyborach do izby pierwszej mechanizmy w nim zastosowane, przede wszystkim podział mandatów za pomocą metody d'Hondta oraz występowanie klauzul zaporowych prowadzą do istotnego zróżnicowania siły głosów, wzmacniając największe komitety wyborcze. Akcentuje on jednocześnie, że taki kształt systemu jest wyrazem realizacji poglądów TK, który zwracał uwagę na konieczność osiągnięcia kompromisu pomiędzy materialną równości wyborów a zapewnieniem możliwości osiągnięcia stabilnej większości parlamentarnej. Zasadniczo można się z tym poglądami zgodzić. W przypadku wyborów sejmowych niestety zabrakło bardziej pogłębionego komentarza do zasady podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze. Bogusław Banaszak wskazuje jedynie, że podział ten „ma zapewnić realizację zasady równości wyborów w sensie materialnym”, nie odnosząc się do słuszności dokonania takiego podziału według liczby mieszkańców, a nie liczby wyborców, jak również do krytycznych uwag podnoszonych przez doktrynę, a odnoszących się do niedoskonałości matematycznej formuły tego podziału, właśnie zaburzającej realizację zasady równości materialnej<sup>1</sup>.

Jeszcze dalej idące zastrzeżenia powinny dotyczyć podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do senatu. W komentarzu przywołano poglądy, z których wynika, że wprowadzenie normy pozwalającej na różnicowanie liczby mieszkańców przypadających na jeden mandat senatorski, mieszące się w granicach pomiędzy 0,5 normy przedstawicielstwa a jej dwukrotnością, pozwala na dostosowanie granic okręgów senackich do kształtu okręgów sejmowych. Trudno jednak zaakceptować ten pogląd bezkrytycznie,

---

<sup>1</sup> Zob. J. H a m a n, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przeгляд Sejmowy” 2002, nr 1, s. 9–34; K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 7–28.

tym bardziej że, jak zauważono w wyborach z 2011 roku, różnica w liczbie mieszkańców pomiędzy najmniejszym a największym okręgiem była prawie trzykrotna. Pomimo braku konstytucyjnego wskazania zasady równości w wyborach do senatu, rozwiązanie takie nie wydaje się być akceptowalne, szczególnie gdy spojrzeć na nie przez pryzmat reprezentatywności senatu, a także unitarnego charakteru Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno też uznać, że chęć utrzymania dotychczasowego podziału mandatów pomiędzy poszczególne województwa stanowi dostateczną podstawę dla przyjęcia wspomnianej formuły.

Zdecydowanie najbardziej lakonicznie skomentowane zostały przepisy odnoszące się do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jest to po części uzasadnione dokonaniem analizy zbliżonych rozwiązań dotyczących wyborów do sejmu, jednak – w mojej ocenie – nie zawsze. Szczególnie dotyczy to dość syntetycznych wywodów związanych z analizą systemu wyborczego do tego organu. Wydaje się, że powinny być one nieco bardziej rozbudowane, tym bardziej, że zasady podziału mandatów są jednak skomplikowane, a do tego niejednokrotnie nie realizują zakładanych celów, głównie wystąpienia swoistej premii mandatowej dla okręgów, w których frekwencja była wyższa niż przeciętna. Praktyka pokazuje, że może dochodzić do sytuacji odmiennych, które są zdecydowanie niekorzystne dla mniejszych okręgów wyborczych. I właśnie taka analiza konsekwencji jego stosowania byłaby wskazana, szczególnie, że nie do końca można zgodzić się z tezą, że sposób podziału mandatów sprzyja partiom mniejszym (s. 538). Mimo wszystko metoda d'Hondta i w szczególności pięcioprocentowa klauzula zaporowa zapewnia korzyści większym ugrupowaniom, a jedynie podział mandatów pomiędzy komitety na poziomie kraju w dużym, pięćdziesięciomandatowym okręgu wyborczym, a dopiero potem przeniesienie tych mandatów na poziom okręgów powoduje, że dysproporcje w sile głosów będą znacznie mniejsze niż w przypadku dokonywania bezpośredniej alokacji mandatów na poziomie okręgów. Konsekwencją tych wywodów jest stwierdzenie, że system ten jest jedynie mniej niekorzystny dla ugrupowań małych i średnich niż gdyby zastosować w nim reguły znane z wyborów sejmowych.

Podsumowując, pomimo pewnych uwag, głównie o polemicznym charakterze, uznać trzeba, że recenzowany tom w pełni zasługuje na uwagę i to nie tylko przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, szczególnie prawa wyborczego, ale również, a może nawet przede wszystkim, osób zajmujących się prawem wyborczym w praktyce. Oprócz analizy poszczególnych norm w nim zawartych, w tym pogłębionej w stosunku do tych, których interpretacja może być uznana za niejednoznaczna, pojawia się tu też usystematyzowany wybór aktualnego orzecznictwa sądowego oraz poglądów wyrażanych w oficjalnych

dokumentach PKW i innych organów wyborczych. W konsekwencji komentarz będzie stanowił istotną pomoc w rozstrzygnięciu potencjalnych problemów, które mogą się pojawić w toku procedur wyborczych, co w ciągu najbliższych kilkunastu miesięcy, z racji kumulacji różnych wyborów, będzie szczególnie istotne.

***Piotr Uziębło***



# SPRAWOZDANIE

---

„Studia Wyborcze”, tom 17, 2014

## **ŚWIATOWY DZIEŃ WYBORÓW, WARSZAWA, 6 LUTEGO 2014 ROKU**

Z inicjatywy uczestników Światowej Konferencji Urzędników Wyborczych zorganizowanej we wrześniu 2005 roku w Siófok na Węgrzech pierwszy czwartek lutego został ustanowiony Światowym Dniem Wyborów. Termin ten wybrano z powodu podpisania szeregu umów międzynarodowych dotyczących elekcji w tym dniu lub około tej daty. Wśród celów, jakie powinny być realizowane w każdym państwie, w którym obchodzi się to stosunkowo nowe święto wymieniono:

- 1) umacnianie wiary społeczeństw w nieodwracalność procesów demokratycznych,
- 2) informowanie opinii publicznej o nowych osiągnięciach i wyzwaniach związanych z funkcjonowaniem różnych systemów głosowania,
- 3) zwrócenie uwagi parlamentów, rządów i polityków na rolę przywództwa w promowaniu wartości demokratycznych i wysokiego poziomu partycypacji wyborczej oraz
- 4) oddziaływanie na osoby mogące głosować po raz pierwszy w celu szerzenia pośród nich postaw obywatelskich.

Bez wątpienia o wartościach tych pamięta się również w Polsce, podczas projektowania ogólnokrajowych uroczystości z tej okazji. I tak, w programie tegorocznego święta znalazło się spotkanie ekspertów z młodzieżą w ramach projektu *Wybory? Lubię to!* oraz tradycyjny *Wykład im. prof. dr. Wacława Komarnickiego* skierowany do osób zainteresowanych zagadnieniami z zakresu elekcji. Pierwszy punkt programu zrealizowany został w Muzeum Historii Żydów Polskich, drugi w Zespole Rezydencji Belweder *Klonowa* w Warszawie.

*Wybory? Lubię to!* jest wspólną inicjatywą Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Biura In-

formacyjnego Parlamentu Europejskiego w Polsce, nad którym patronat honorowy objęła Państwowa Komisja Wyborcza. Główny cel, jaki jej przyświeca, to informowanie o uprawnieniach wyborczych tych wszystkich, którzy w majowej elekcji europejskiej będą mogli głosować po raz pierwszy. W ramach projektu przeprowadzono badania ankietowe, których wyniki posłużą do opracowania rekomendacji odnośnie do pożądanego kierunku rozwoju obszaru edukacji obywatelskiej w kraju, oraz zaplanowano serię spotkań znawców tematyki wyborczej z uczniami, z których stołeczne było drugim z wydarzeń z tego cyklu.

Wskazane spotkanie moderowali: dr Bartłomiej Michalak (Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu) oraz mgr Anna Frydrych (CSW UMK w Toruniu). W jego programie znalazła się emisja filmu edukacyjnego *Wybory do Parlamentu Europejskiego* oraz wystąpienia: kierownika zespołu, dr. Jarosława Zbieranka (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich) i koordynatora obszaru badawczego projektu, mgr. Pawła Raźnego (CSW UMK w Toruniu) na temat postaw najmłodszego elektoratu wobec procedur wyborczych, a także debata na tematy związane z tym zagadnieniem. Podobnie, jak przedmiotowy film, przygotowany w ramach powstającego vortalu *Szkoła wyborów*, w którym Jacek Safuta (dyrektor BI PE w Polsce) oraz prof. dr hab. Andrzej Sokala, (kierownik CSW UMK w Toruniu) przedstawili informacje dotyczące działalności europarlamentu i procedury elekcji jego posłów, doczekał się samych pozytywnych recenzji młodzieży, tak późniejsze dwa referaty spotkały się z szerokim zainteresowaniem uczestników spotkania. W pierwszym z nich, zatytułowanym *Charakterystyka młodego wyborcy w 2011 roku. Wyborca 2.0*, dr J. Zbieranek zauważył, że wyniki badań przeprowadzonych przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi, wskazywały, że młodzi Polacy wyraźnie oddzielali demokrację od sfery bieżącej polityki. Chociaż formułowali oni często entuzjastyczne opinie o ustroju politycznym, to negatywnie postrzegali polityków, których oceniali przez pryzmat realizacji ich partykularnych interesów. Poza tym osoby te ceniły możliwość udziału w wyborach, choć rzadziej od starszych pokoleń uczestniczyły w głosowaniu i podkreślały związek aktu wyborczego z obowiązkami obywatela. Według prelegenta, najistotniejszym elementem, który różnicował generacje wyborców był jednak stosunek do Internetu. Sieć dla młodych stała się najważniejszym źródłem wiedzy o sprawach pub-

licznych, co przekładało się na wysoki odsetek poparcia dla idei wprowadzenia możliwości głosowania elektronicznego. Niestety jednak internetowe kampanie profrekwencyjne kojarzyło jedynie kilka procent badanych, co uprawnia do postawienia pytania o pożądany sposób ich organizacji.

Z kolei mgr Paweł Rażny przedstawił wyniki badań, przeprowadzonych w styczniu 2014 roku w województwie mazowieckim na próbie 517 osób. Wynika z nich, że ponad 3/4 respondentów uznało wybory za ważną instytucję, a Parlament Europejski charakteryzowała w tożsamy sposób więcej niż połowa ankietowanych, mimo że posiadaniem na jego temat dużej wiedzy może pochwalić jedynie co trzeci z badanych. Chociaż popularność Internetu jako środka komunikacji jest wysoka w badanej grupie wiekowej, to jednak głosowanie w lokalu wyborczym i pozyskiwanie informacji w związku z przeprowadzanymi wyborami za pośrednictwem telewizji wskazywane były częściej niż głosowanie elektroniczne czy portale informacyjne, serwisy społecznościowe, strony internetowe partii politycznych, instytucji rządowych i pozarządowych razem wzięte, jako – odpowiednio – preferowany sposób głosowania i najważniejsze źródło informacji o elekcji, których zresztą nie posiada aż 40% badanych deklarujących zamiar wzięcia udziału w głosowaniu.

Po zaprezentowaniu wyników obu badań moderatorzy zaprosili sędziego Stefana Jana Jaworskiego (przewodniczącego PKW), ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego (szefa Krajowego Biura Wyborczego), prof. dr hab. Krzysztofa Skotnickiego (kierownika Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego), prof. dr hab. Andrzeja Sokalę oraz Witolda Naturskiego (przedstawiciela BI PE w Polsce) do skomentowania przytoczonych informacji i wzięcia udziału w debacie z młodzieżą. I tak, pierwszy z wymienionych ocenił, że stan wiedzy o wyborach i Parlamencie Europejskim oraz spojrzenie przyszłych wyborców na kwestie poruszone przez autorów badania niewiele różnią się od poziomu świadomości i poglądów z tego zakresu starszego pokolenia obywateli. Jego zdaniem, tak sformułowaną tezę weryfikują nie tylko wyniki badań naukowych, ale również odnotowywany poziom frekwencji wyborczej w elekcji europejskiej. Przewodniczący PKW zauważył też, że w ciągu najbliższych dwóch lat zorganizowane zostaną aż cztery akcje wyborcze, co wiąże się z koniecznością przepro-

wadzenia kampanii informacyjnych na ich temat przez przygotowane do tego ośrodki. Podkreślił jednak, że największa odpowiedzialność za poziom partycypacji wyborczej spoczywa na partiach politycznych, które powinny zabiegać o jak najwyższy poziom poparcia. Minister K.W. Czaplicki również zwrócił uwagę na aspekt informowania o wyborach, zaznaczając przy tym, że PKW realizuje szereg zadań z tego zakresu, obejmujących m.in. dostarczanie danych w wersji elektronicznej za pośrednictwem prowadzonej od lat strony internetowej, a w niedługim czasie uruchomi też infolinię, gdzie każdy zainteresowany będzie mógł uzyskać odpowiedzi na pytania związane z wyborami.

W ocenie wypowiadającego się następnie prof. K. Skotnickiego, wyniki ankiety przeprowadzonej na Mazowszu są porównywalne z danymi, uzyskanymi w województwie kujawsko-pomorskim i – najpewniej – niewiele będą różnić się też od wyników z województw pomorskiego, małopolskiego i łódzkiego. Podstawowy wniosek jaki można sformułować na ich podstawie, to brak wiedzy znacznej części społeczeństwa o przemianach jakie zaszły w Polsce w wyniku postanowień Okrągłego Stołu. Odnosząc się do tej kwestii mówca zaakcentował, że aby zmienić ten stan rzeczy szkoły powinny więcej uwagi poświęcać zagadnieniom ustrojowym. Zdaniem prof. A. Sokali, świadomość wyborcza obywatela zależy jednak w głównej mierze od niego samego. Aby zachęcić słuchaczy do zgłębiania informacji na tematy wyborcze przytoczył dwa cytaty: *Z czego powstałeś zależy od genetyki, a w co się obrócisz od polityki* Stanisława Jerzego Leca i *Zainteresuj się polityką zanim ona zainteresuje się Tobą*, generała Charles'a de Gaulle'a. Ostatni z ekspertów zachęcał młodzież do wzięcia udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego tłumacząc, że normy unijne stanowią 1/3 obowiązującego prawa w Polsce. Po tej wypowiedzi młodzież miała okazję dyskutować z ekspertami. Uczestnicy spotkania pytali m.in. o perspektywę wprowadzenia *e-votingu* w Polsce, różnice między frakcjami funkcjonującymi w europarlamencie czy możliwość przeprowadzenia w najbliższej elekcji głosowania dwudniowego.

Kolejnym istotnym akordem obchodów Światowego Dnia Wyborów był siódmy *Wykład im. prof. dr. Wacława Komarnickiego* zorganizowany przez CSW UMK w Toruniu oraz PKW i KBW. Gospodarzem tej części był prof. A. Sokala, który przywitał wszystkich zgromadzonych, wśród których – jak co roku – znaleźli się reprezentanci organi-

zacji międzynarodowych, przedstawiciele organów wyborczych, konstytucjoniści, politolodzy oraz doktoranci i studenci zainteresowani tematyką wyborczą, po czym przedstawił prelegenta. Tym razem w rolę tę wcielił się dr hab. Piotr Uziębło, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, który zaprezentował referat na temat: *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?* Jak zauważył mówca, uzasadnieniem wyboru tego zagadnienia są konsekwencje postępującej globalizacji, takie jak: zwiększona mobilność obywateli, mieszanie się społeczności państw i mniejszych jednostek terytorialnych czy powstanie społeczeństw informacyjnych, które mogą prowokować pytanie o konieczność określenia nowego kształtu przedmiotowych ograniczeń prawa wyborczego, postrzeganych obecnie w sposób właściwy dla drugiej połowy minionego stulecia. Następnie stwierdził, że pojęcie cenzusu wyborczego nie jest w literaturze dotyczącej polskiego prawa konstytucyjnego pojmowane jednolicie i wyodrębnił dwa najczęściej prezentowane stanowiska. Po pierwsze, znaczenie tego terminu przeciwstawia się rozumieniu naturalnych ograniczeń prawa wyborczego, które nie mają charakteru niedemokratycznego, co – zdaniem prelegenta – „zaciemnia [...] obraz, gdyż cenzusy mogą być również demokratyczne, stanowiąc jedynie formę ograniczenia prawa wyborczego w stosunku do rozumianej absolutnie zasady powszechności, która przyznawałaby prawa wyborcze każdemu człowiekowi”. Po drugie, niekiedy stawia się je w opozycji do wyłączeń o charakterze indywidualnym, związanych z rozstrzygnięciami konkretno-indywidualnymi formułowanymi przez sądy. W związku z powyższym, prelegent zaproponował – na potrzeby wykładu – własną definicję wskazanego terminu, przez który rozumie on pozbawienie prawa wyborczego osoby, której brak jest pewnych właściwości, uzasadniających możliwość korzystania z tego prawa, przede wszystkim w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego, ale również i prawa biernego. Następnie dr hab. P. Uziębło omówił cenzusy: (1) obywatelstwa, (2) domicyliu, (3) majątkowy, (4) wieku, (5) zawodowy, (6) wykształcenia, (7) zdolności psychicznej i (8) penalny.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych, stwierdził, że o ile posiadanie obywatelstwa kilkadziesiąt lat temu wiązało się z istnieniem więzi prawnej i faktycznej między jednostką a państwem, o tyle współ-

częśnie ten drugi aspekt istotnie traci na znaczeniu. Dzieje się tak ponieważ wzrasta liczba obywateli dwóch lub większej liczby państw w konsekwencji migracji ludności czy względów wyłącznie ekonomicznych. Tym samym należy rozważyć czy obywatelstwo powinno stanowić samoistny bezpośredni czynnik przesądzający o korzystaniu z praw wyborczych. W rozwiązaniu tego problemu może być pomocna analiza regulacji z Wielkiej Brytanii, gdzie dysponują takimi uprawnieniami osoby, które zamieszkując na jej terenie są obywatelami państw Wspólnoty Narodów i Republiki Irlandii. W ocenie prelegenta zbliża to postrzeganie warunku uczestnictwa w wyborach, jakim jest obywatelstwo, do cenzusu zamieszkania. Powiązanie tych dwóch ograniczeń dostrzegalne jest również w wyborach do Parlamentu Europejskiego i organów stanowiących samorządu terytorialnego stopnia podstawowego na terytorium państw członkowskich UE, gdzie obywatelstwo unijne zyskało przewagę nad obywatelstwem państwowym. Według referenta przykładanie w wielu państwach niewielkiego znaczenia do posiadanego obywatelstwa w wyborach samorządowych, przy jednoczesnym preferowaniu zamieszkiwania, należy uznać za racjonalne, ponieważ w odniesieniu do poziomu lokalnego czy regionalnego nie można mówić o wykonywaniu władzy suwerennej, a jedynie o realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, na jakie powinny mieć wpływ wszystkie osoby których one będą dotyczyć. Podsumowując tę część rozważań, mówca wyraził pogląd, że konieczna zmiana spojrzenia na cenzus obywatelstwa wymaga szeregu działań. Powinny one polegać na zastąpieniu zasady wyłączności obywatelstwa zasadą jego efektywności, która prawa polityczne koncentruje w państwie, z jakim najsilniej związana jest osoba będąca obywatelem więcej niż jednego państwa, lub – przynajmniej – na zawieszeniu praw wyborczych obywateli zamieszkujących poza granicami kraju pochodzenia. Oprócz cenzusu domicylu, który może wypierać albo względnie uzupełniać cenzus obywatelstwa, P. Uziębło wymienił cenzus majątkowy w odwróconej postaci. Polegać miałby on na tym, że głosować lub kandydować mógłby każdy, kto spełniłby inne warunki wymagane przez prawo wyborcze, o ile nie płaciłby w danym okresie podatku dochodowego poza granicami kraju.

Następnym powszechnie stosowanym cenzusem, na którym została skupiona uwaga słuchaczy był wiek. Prelegent zauważył, że jego obniżanie uzasadniane jest często (1) formułowaniem twierdzeń o coraz

szerszym dostępie do informacji politycznych, które mają docierać do obywateli w każdym wieku; (2) poglądami o poszerzaniu w ten sposób realizacji zasady powszechności wyborów lub (3) dążeniem do zapewnienia równowagi generacyjnej w procesie wyborczym, służącej wzmocnieniu najmłodszych wyborców poprzez wzrost ich udziału w strukturze elektoratu, co miałyby ułatwić przeprowadzenie niezbędnych zmian społecznych, których przeciwnikami są osoby w wieku bardziej zaawansowanym. Mówca jednak nie zgodził się z tymi argumentami. Odnośnie do pierwszego podkreślił, że oprócz dostępu do informacji istotne znaczenie ma umiejętność ich wykorzystywania, dla której ma znaczenie poziom doświadczenia życiowego. W kontekście drugiego zaznaczył, że słuszne jest związanie wieku wyborczego z wiekiem, którego osiągnięcie wiąże się z nabyciem pełnej zdolności do czynności prawnych, ponieważ przyznaniu prawa decydowania o losach kraju lub gminy nie powinny towarzyszyć bardziej liberalne wymogi od warunków przyznania uprawnień o decydowaniu o własnych sprawach. Z kolei komentując trzeci z przytoczonych powodów, stwierdził że jest on trudny do odparcia, ale można zgłosić wątpliwości czy powinien on wpływać na poszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania. Ponadto mówca sprzeciwił się wprowadzeniu górnego cenzusu wieku oraz skrytykował ewentualną implementację idei: rodzinnego prawa głosowania i różnicowania wagi głosu w zależności wieku wyborcy.

W ocenie dr. hab. P. Uziębło znaczenie cenzusu zawodowego należy odmiennie oceniać w kontekście czynnego i biernego prawa wyborczego. O ile w przypadku prawa głosowania jego istnienie można bowiem kwestionować jako nieuzasadnione ograniczenie praw politycznych osób, jakich ten wymóg dotyczy, o tyle nie budzi zastrzeżeń zakaz kandydowania na stanowiska obsadzone w drodze wyborów adresowany do osób wykonujących zawody charakteryzujące się koniecznością powstrzymywania się od publicznego prezentowania poglądów politycznych. Jego zdaniem „pozbawienie biernego prawa wyborczego idzie nieco dalej niż zakaz sprawowania mandatu, aczkolwiek jest ono w pełni zgodne z celem, który taka niepołączalność ma realizować, a tym samym jego wprowadzenie byłoby akceptowalne z punktu widzenia wartości demokratycznych”.

Z kolei funkcjonujący w debacie publicznej pomysł ustanowienia cenzusu, polegającego na potrzebie legitymowania się odpowiednim

wykształceniem, nie spotkał się z aprobatą mówcy, zarówno jako możliwego warunku korzystania z aktywnego, jak i pasywnego prawa wyborczego. Tym samym autor nie poparł idei organizacji testów obywatelskich, których zaliczenie miałyby skutkować uzyskaniem prawa głosowania czy sprawdzianów kompetencji, jakich zdanie umożliwiłoby kandydowanie podczas elekcji.

Mówca, charakteryzując dwa ostatnie cenzusy, które wynikają z sądowych rozstrzygnięć konkretno-indywidualnych, ocenił, że – związane z wymogiem zdolności psychicznej – pozbawienie praw wyborczych, jakie następuje w następstwie uprawnocnienia się postanowienia o częściowym lub całkowitym ubezwłasnowolnieniu budzi wiele wątpliwości. Wydaje się bowiem, że swoisty automatyzm pozbawienia tych praw stoi w sprzeczności z celem ubezwłasnowolnienia, którym jest „ochrona interesów osoby, która nie może w pełni samodzielnie kierować swoim postępowaniem, a nie karanie za taki stan rzeczy”. Mając również na względzie, że nie każda przyczyna pozbawienia osoby zdolności do czynności prawnych wiąże się z utratą możliwości samodzielnego i świadomego oddania głosu w wyborach, P. Uziębło sformułował postulat ewentualnego uregulowania osobnego postępowania sądowego dotyczącego pozbawienia praw wyborczych osób, w stosunku do których orzeczone zostało ubezwłasnowolnienie, jak i tych, których stan umysłowy budzi wątpliwości. Podobnie jak w przypadku tego cenzusu, prelegent wypowiedział się w przedmiocie – charakteryzowanego jako ostatni – cenzusu penalnego. Jego zdaniem „automatyczne pozbawienie czynnego prawa wyborczego osób skazanych nie jest najlepsze, szczególnie gdy mówimy o przestępstwach o charakterze nieumyślnym, i budzi poważne wątpliwości jego występowania w państwie demokratycznym”.

Konkludując referent stwierdził, że „XXI wiek przyniósł istotne wyzwania dla kwestii sposobu określenia osób, które mogą korzystać z praw wyborczych”. Niewątpliwie zatem „konieczne jest takie ukształtowanie niektórych cenzusów, aby nie powodować konfliktów wartości, na których opierają się społeczeństwa demokratyczne. Przede wszystkim chodzi tu o zapobieżenie sytuacji, w której wykluczenie z procesu elekcji będzie miało słabe uzasadnienie z punktu widzenia zasady proporcjonalności w sferze praw jednostki, ale także uniknięcie



doprowadzenia do zaburzenia funkcjonowania podmiotów, które w założeniu ustrojodawcy winny zostać apolityczne w sferze zewnętrznej”.

Po zakończeniu prelekcji, prof. A. Sokala, zaprosił słuchaczy do dyskusji. I tak, prof. dr hab. Andrzej Rzepliński (prezes Trybunału Konstytucyjnego), nawiązując do treści referatu, zgodził się z postawioną w nim tezą odnośnie do postulatów obniżania wieku, którą – również w jego opinii – najczęściej wysuwają skrajne ugrupowania polityczne, upatrując w ich realizacji sposobu na odniesienie sukcesu wyborczego. Poza tym zwrócił uwagę na kwestię praw wyborczych więźniów i związaną z nią różnorodność rozwiązań legislacyjnych występujących na świecie. Następnie prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz (Uczelnia Łazarskiego), wypowiadając się również na ten temat zaznaczyła, że pozbawienie praw wyborczych wskazanej grupy społecznej, można definiować albo dosłownie, albo też jako uniemożliwienie realizacji wspomnianych praw jej przedstawicielom przez brak organizacji dedykowanych im lokali wyborczych. Ten ostatni sposób rozumienia przytoczonego terminu skrytykował jednak sędzia Stanisław Zabłocki (członek PKW), który ocenił go jako technikę manipulacyjną, której postulat implementacji stałby w sprzeczności z potrzebą poszukiwania rozwiązań modelowych. Z kolei prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki stwierdził, że zaprezentowany wykład znakomicie oddał dynamizm postrzegania zasady powszechności wyborów, po czym przybliżył: (1) historię funkcjonowania cenzusu wykształcenia na Zachodzie; (2) postulaty zgłaszane na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w związku z instytucją głosowania za granicą; (3) problemy związane ze zjawiskiem posiadania więcej niż jednego miejsca zamieszkania, będącego konsekwencją rosnącej zamożności społeczeństw. Natomiast doc. dr Ryszard Piotrowski (Uniwersytet Warszawski) podzielił się ze zgromadzonymi refleksjami w przedmiocie cenzusu afiliacji partyjnej na przykładzie polskich wyborów parlamentarnych. Jego wypowiedź była ostatnim głosem w dyskusji po wykładzie. Tuż po niej prof. A. Sokala podziękował prelegentowi za wygłoszenie inspirującego wykładu, a zgromadzonym za ciekawe uwagi i pytania formułowane tuż po jego wysłuchaniu. Ponadto, w tym momencie gospodarz wydarzenia złożył wyrazy wdzięczności za pomoc w zorganizowaniu uroczystości udzieloną Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu – nie tylko tym

razem, ale i w poprzednich latach – przez przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz szefa Krajowego Biura Wyborczego.

Warszawskie obchody Światowego Dnia Wyborów należy zaliczyć do przedsięwzięć udanych. Najlepiej świadczy o tym frekwencja odnotowana podczas wydarzeń przewidzianych w programie uroczystości. I tak, na uwagę zasługuje zarówno liczny udział młodzieży w kampanii *Wybory? Lubię to!*, dowodzący istnienia zainteresowania uczniów tematyką elekcji i woli ich partycypacji w życiu publicznym, począwszy od szczebla gminy przez poziom kraju, aż po Unię Europejską, jak i tłumnie doceniony wykład imienia znanego polskiego prawnika, którego marka z roku na rok zyskuje na uznaniu wśród teoretyków i praktyków prawa wyborczego. Oceniając zatem polskie obchody święta wyborów, nie sposób raz jeszcze nie zaznaczyć, że znakomicie realizują one wszystkie cele, jakie sformułowano przy jego ustanawianiu.

**Paweł Raźny**

Centrum Studiów Wyborczych  
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

# WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

---

„Studia Wyborcze”, tom 17, 2014

## WYNIKI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH, PREZYDENCKICH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD PAŹDZIERNIKA 2013 ROKU DO MARCA 2014

W okresie wyborczym od października 2013 r. do marca 2014 r. zostało przeprowadzonych na całym świecie 14 wyborów parlamentarnych, 9 bezpośrednich wyborów prezydenckich oraz 6 referendum ogólnokrajowych. Chciałbym zwrócić uwagę na te wybory prezydenckie, w których z powodu nieuzyskania przez żadnego z kandydatów bezwzględnej większości głosów w I turze głosowania została przeprowadzona II tura. Otóż aż w 3 na 5 takich wyborów wygrał kandydat, który w I turze wyborów otrzymał mniejszą liczbę głosów od swojego rywala (Madagaskar, Malediwy, Słowacja). Przy czym w dwóch ostatnich państwach zmiana poparcia wyborców dla poszczególnych kandydatów była znaczna (zwycięscy kandydaci zyskiwali w stosunku do I tury wyborów ponad 20-procentowe poparcie). Zaś w jednym przypadku co prawda wygrał kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów już w I turze wyborów, jednakże jego przewaga wzrosła z 1% do ponad 50%. Jedynie w Chile II tura wyborów nie przyniosła istotnej zmiany poparcia kandydatów startujących w II turze. Pokazuje to istotną różnicę pomiędzy systemem większości względnej a systemem większości bezwzględnej. Ten pierwszy dąży bowiem do wyboru kandydata z największym poparciem wyborców, podczas gdy ten drugi zapewnia wybór kandydata, który cieszy się akceptacją największej grupy wyborców. Należy bowiem zauważyć, że w wymienionych państwach o zwycięstwie zadecydowały głosy tych wyborców, którzy w I turze oddali głos na kandydata, który nie dostał się do II tury wyborów.

*Marcin Rulka*

<b>WYBORY PREZYDENCCKIE</b>				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	% poparcia	
09.10.2013	<b>Republika Azerbejdżanu</b>	<b>Ilham Aliyev</b> (Nowy Azerbejdżan)	51,21	84,54
25.10.2013 20.12.2013	<b>Madagaskar</b>	<b>Hery Rajaonarimampianina</b> (Hery Vaovao ho an'i Madagasikara)	15,93 53,49	61,76 50,72
27.10.2013	<b>Gruzja</b>	<b>Giorgi Margvelashvili</b> (Gruzińskie Marzenie – Demokratyczna Gruzja)	62,12	46,95
06.11.2013	<b>Republika Tadżykistanu</b>	<b>Emomali Rahmon</b> (Ludowo-Demokratyczna Partia Tadżykistanu)	83,92	86,64
09.11.2013 16.11.2013	<b>Republika Malediwów</b>	<b>Abdulla Yameen</b> (Postępowa Partia Malediwów)	25,35 51,39	91,41
17.11.2013 15.12.2013	<b>Republika Chile</b>	<b>Michelle Bachelet</b> (Socialistyczna Partia Chile/Nowa Większość)	46,70 62,16	49,35 41,97
24.11.2013	<b>Republika Hondurasu</b>	<b>Juan Orlando Hernández</b> (Partia Narodowa)	36,89	61,16
02.02.2014 07.04.2014	<b>Republika Kostaryki</b>	<b>Luis Guillermo Solís</b> (Partia Inicjatyw Obywatelskiej)	30,64 77,81	68,19 56,63
15.03.2014 29.03.2014	<b>Republika Słowacka</b>	<b>Andrej Kiska</b> (kandydat niezależny)	24,00 59,38	43,40 50,48

WYBORY PARLAMENTARNE					
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	% poparcia	mandaty	
20.10.2013	<b>Wielkie Księstwo Luksemburga</b> <i>CHAMBRE DES DÉPUTÉS</i> (Izba Deputowanych) 60 mandatów	<i>Chrëschtlech Sozial Vëllespartei</i> (Ludowa Chrześcijańsko-Spoleczna Partia) <i>Lëtzebuurger Sozialisteschen Aarbechterpartei</i> (Luksemburska Socjalistyczna Partia Robotnicza) <i>Demokratesch Partei</i> (Partia Demokratyczna) <i>Déi Gréng</i> (Zieloni) <i>Alternativ Demokratesch Reformpartei</i> (Alternatywna Demokratyczna Partia Reform) <i>Déi Lénk</i> (Lewica)	33,68 20,28 18,25 10,13 6,64 4,94	23 13 13 6 3 2	91,15
25.10.2013	<b>Republika Czeska</b> <i>POSLANECŤKA</i> <i>SNĚMOVNA</i> (Izba Deputowanych) 200 mandatów	<i>Česká strana sociálně demokratická</i> (Czeska Parta Socjaldemokratyczna) <i>Akce nespokojených občanů</i> (Akcja Niezadowolonych Obywateli) <i>Komunistická strana Čech a Moravy</i> (Komunistyczna Partia Czech i Moraw) <i>Tradiční Odpovědnost Prosperita 09</i> (Tradycja Odpowiedzialność Dobrobyt 09) <i>Občanská demokratická strana</i> (Obywatelska Partia Demokratyczna) <i>Úsvit přímé demokracie</i> (Świt Demokracji Bezpośredniej) <i>Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová</i> (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa)	20,46 18,66 14,91 12,00 7,73 6,89	50 47 33 26 16 14	59,48

27.10.2013	<b>Republika Argentyńska</b> CONGRESO DE LA NACIÓN (Kongres Narodowy) CÁMARA DE DIPUTADOS (Izba Deputowanych) 257 mandatów SENADO (Senat) 72 mandaty	<i>Frete para la Victoria</i> (Front na rzecz Zwycięstwa) <i>Frente Renovador</i> (Front na rzecz Zmian) <i>Frente Progresista Cívico y Social</i> <i>Unión Cívica Radical</i> (Radykalna Unia Obywatelska) <i>Frente de Izquierda y de los Trabajadores</i> (Lewicowy Front Pracowniczy) <i>Propuesta Republicana</i> Pozostałe partie	29,43/32,13 16,72/– 8,81/1,27 5,98/4,24 4,21/2,34 3,99/– 28,29/60,02	40/11 16/– 9/0 8/0 2/0 6/– 46/13	77,17/76,81
17.11.2013	<b>Republika Chile</b> CONGRESO NACIONAL (Kongres Narodowy) CÁMARA DE DIPUTADOS (Izba Deputowanych) 120 mandatów SENADO (Senat) 38 mandatów	<i>Nueva Mayoría</i> (Nowa Większość) <i>Alianza por Chile</i> (Sojusz na rzecz Chile) <i>Si tú quieres, Chile cambia</i> Kandydaci niezależni	47,7/50,64 36,18/38,00 5,45/2,44 3,32/1,52	67/21 49/16 1/0 3/1	46/33
19.11.2013	<b>Federalna Demokratyczna Republika Nepalu</b> SÁMBHAWAN SÁBHA (Zgromadzenie Konstytucyjne) 601 mandatów	<i>Nepali Congress</i> (Kongres Nepalski) <i>Communist Party of Nepal</i> (Komunistyczna Partia Nepalu) <i>Unified Communist Party of Nepal</i> (Zjednoczona Komunistyczna Partia Nepalu) <i>Rastriya Prajatantra Party Nepal</i> <i>Madhesi Jana Adhikar Forum</i> <i>Rastriya Prajatantra Party</i> Pozostałe partie Kandydaci niezależni	29,80/25,55 27,55/23,66 17,79/15,21 2,79/6,66 3,13/2,91 2,63/2,75 15,12/23,26 1,19/–	105/91 91/84 26/54 0/24 4/10 3/10 9/62 2/–	78,34

<p>23.11.2013 21.12.2013</p>	<p><b>Islamska Republika Mauretańska</b> <i>AL-JAMI'YA-AL-WATANIYA</i> (Zgromadzenie Narodowe) 146 mandatów</p>	<p><i>Union pour la République</i> (Unia na rzecz Republiki) <i>National Rally for Reform and Development</i> (Narodowe Zgromadzenie na rzecz Reform i Rozwoju) <i>Alliance populaire progressiste</i> (Ludowy Sojusz Postępowy) <i>Burst of Youth for the Nation</i> <i>El Wiam Party</i> <i>Union pour la Démocratie et le Progrès</i> (Unia na rzecz Demokracji i Rozwoju) Pozostate partie</p>	<p>brak danych</p>	<p>75 16 7 4 10 6 28</p>	<p>ok. 75</p>
<p>24.11.2013 15.12.2013</p>	<p><b>Republika Mali</b> <i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 147 mandatów</p>	<p><i>Rassemblement pour le Mali</i> (Zebranie na rzecz Mali) <i>Union pour la République et la Démocratie</i> (Unia na rzecz Republiki oraz Demokracji) <i>Alliance pour la Démocratie au Mali</i> (Sojusz na rzecz Demokracji w Mali) <i>Forces Alternatives pour le Renouveau et l'Emergence</i> <i>Convergence pour le développement du Mali</i> <i>Solidarité Africaine pour la Démocratie et l'Indépendance</i> (Afrykańska Solidarność na rzecz Demokracji oraz Niepodległości)</p>	<p>brak danych</p>	<p>66 17 6 6 5 5 42</p>	<p>38,6</p>
<p>24.11.2013</p>	<p><b>Republika Hondurasu</b> <i>CONGRESO NACIONAL</i> (Kongres Narodowy) 128 mandatów</p>	<p><i>Partido Nacional de Honduras</i> (Narodowa Partia Hondurasu) <i>Libertad y Refundación</i> (Wolność i Odbudowa) <i>Partido Liberal de Honduras</i> (Liberalna Partia Hondurasu) <i>Partido Anticorrupción</i> (Partia Antykorupcyjna) Pozostate partie</p>	<p>33,64 27,51 16,97 15,15 6,73</p>	<p>48 37 27 13 3</p>	<p>59,14</p>

15.12.2013	<p><b>Turkmenistan</b> MEJLIS (Zgromadzenie) 125 mandatów</p>	<p><i>Türkmenistanyň Demokratik partiýasy</i> (Demokratyczna Partia Turkmenistanu) <i>Organisation of Trade Unions of Turkmenistan</i> (Grupa Związków Zawodowych Turkmenistanu) <i>Party of Industrialists and Entrepreneurs</i> (Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców) <i>Women's Union of Turkmenistan</i> (Unia Kobiet Turkmenistanu) <i>Magtymguly Youth Organisation</i> Kandydaci niezależni</p>	brak danych	47 33 14 16 8 7	91,33
20.12.2013	<p><b>Madagaskar</b> ANTENIMIERA MPIRENENA (Zgromadzenie Narodowe) 151 mandatów</p>	<p><i>Party of Andry Rajoelina</i> <i>Ravalomanana Movement</i> <i>Vondrona Politika</i> <i>Parti Hiaraka Isika</i> <i>Madagascar Green Party</i> <i>Economic Liberalism and Democratic Action</i> <i>for National Recovery</i> Pozostałe partie</p>	17,3 10,8 8,2 3,8 3,5 2,8 53,6	50 20 14 6 2 4 55	50,8
05.01.2014	<p><b>Ludowa Republika Bangladeszu</b> JATIYA SANGSAD (Parlament) 350 mandatów</p>	<p><i>Bangladesh Awami League</i> <i>Jatiya Party</i> <i>Workers Party of Bangladesh</i> (Parta Pracowników Bangladeszu) <i>Jatiya Samajtantric Dal</i> <i>Jatiya Party (Manju)</i> <i>Bangladesh Tarikat Federation</i> <i>Bangladesh Nationalist Front</i> Kandydaci niezależni</p>	79,14 11,31 2,06 1,75 0,3 0,3 0,3 4,7	232/39 34/6 6/1 5/1 2/0 2/0 1/0 16/3	51,37



09.03.2014	<b>Republika Kolumbii</b> CONGRESO (Kongres) CÁMARA DE REPRESENTANTES (Izba Reprezentantów) 166 mandatów  SENADO DE LA REPÚBLICA (Senat) 102 mandaty	<i>Partido Social de Unidad Nacional</i> (Socialistyczna Partia Narodowej Jedności) <i>Partido Liberal Colombiano</i> (Kolumbijska Partia Liberalna) <i>Partido Conservador Colombiano</i> (Kolumbijska Partia Konserwatywna) <i>Cambio Radical</i> (Radykalna Zmiana) <i>Centro Democrático – Mano firme, corazón grande</i> (Centrum Demokratyczne – Duża Dłoń, Wielkie Serce) <i>Partido Verde Colombiano</i> (Kolumbijska Partia Zielonych) Pozostałe partie	19,6/18,6 17,3/14,6 16,1/16,2 9,5/8,3 11,4/17,1 4,1/4,7 22,0/20,5	39/21 37/17 27/19 16/9 12/19 6/5 29/12	43,6/43,6
16.03.2014	<b>Republika Serbii</b> NARODNA SKUPSTINA (Zgromadzenie Narodowe) 250 mandatów	Koalicja: Serbska Partia Postępowa, Socjaldemokratyczna Partia Serbii, Nowa Serbia, Serbski Ruch Odnowy, Ruch Socjalistyczny Koalicja: Socjalistyczna Partia Serbii, Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii, Zjednoczona Serbia Demokratyczna Partia Serbii Koalicja: Nowa Partia Demokratyczna – Zieloni, Socjaldemokratyczna Partia Serbii, Razem dla Serbii, Razem dla Wojwodiny, Demokratyczna Lewica Romów Pozostałe partie	48,35 13,49 6,03 5,70 26,43	158 44 19 18 11	53,09
22.03.2014	<b>Republika Malediwów</b> MAJLIS (Rada Ludowa) 85 mandatów	<i>Progressive Party of Maldives</i> (Postępowa Partia Malediwów) <i>Maldivian Democratic Party</i> (Demokratyczna Partia Malediwów) <i>Republican Party</i> (Partia Republikańska) <i>Maldives Development Alliance</i> (Sojusz Rozwoju Malediwów) <i>Adhaalath Party</i> Kandydaci niezależni	27,72 40,78 13,55 4,04 2,65 10,93	33 26 15 5 1 5	77,92

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik w %		Frekwencja w %
			za	przeciw	
04.10.2013	<b>Irlandia</b>	<p>Czy popierasz 32 poprawkę do Konstytucji ustanawiającą Sąd Apelacyjny?</p> <p>Czy popierasz 33 poprawkę do Konstytucyjną znoszącą Senat?</p>	65,16 48,27	34,84 51,73	39,15 39,17
20.10.2013	<b>Republika San Marino</b>	<p>Czy wynagrodzenia powinny zostać zrewaloryzowane i dostosowane do oficjalnej rządowej stopy inflacji z dniem 1 stycznia 2014 r.?</p> <p>Czy San Marino powinno złożyć wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej?</p>	73,12 50,28	26,88 49,72	43,31 43,39
24.11.2013	<b>Konfederacja Szwajcarska</b>	<p>Czy zatwierdzasz zmianę konstytucji polegającą na umożliwieniu rodzicom, którzy sprawują całodobową opiekę nad dziećmi skorzystania z ulg podatkowych, co najmniej równych przyznanych rodzicom, którzy powierzają opiekę swoich dzieci innym osobom?</p> <p>Czy powinien zostać wprowadzone ograniczenie najwyższego wynagrodzenia w firmie do 12-krotności wynagrodzenia najniższego?</p> <p>Czy zatwierdzasz wzrost rocznego podatku autostradowego z 40 do 100 franków?</p>	34,7 41,5 39,5	65,3 58,5 60,5	53,0 52,8 52,9
01.12.2013	<b>Republika Chorwacji</b>	Czy popierasz wprowadzenie do Konstytucji Chorwacji przepisu, zgodnie z którym małżeństwo to związek pomiędzy kobietą i mężczyzną?	65,87	33,51	37,90
13.12.2013	<b>Nowa Zelandia</b>	Czy popierasz Rząd w sprzedaży 49% udziałów w Meridian Energy, Mighty River Power, Genesis Power, Solid Energy oraz Air New Zealand?	32,40	67,30	45,07

14–15. 01.2014	<b>Arabska Republika Egiptu</b>	Czy zatwierdzasz nową konstytucję Egiptu?	98,13	1,87	38,59
9.02.2014	<b>Konfederacja Szwajcarska</b>	Czy popierasz inicjatywę ludową „Stop masowej imigracji”? Czy popierasz inicjatywę ludową „Finansowanie aborcji jest sprawą prywatną – zmniejszenie obciążenia ubezpieczenia zdrowotnego poprzez wyłączenie z podstawowego zakresu opieki zdrowotnej aborcji”? Czy popierasz dekret federalny z 20 lipca 2013 r. regulujący finansowanie oraz rozbudowę kolei oraz jej infrastruktury?	30,2 50,3 62,0	69,8 49,7 38,0	55,5 55,8 55,0

Źródła : en.wikipedia.org/wiki/Electoral\_calendar, www.electionworld.org, www.electionguide.org, www.e-polityka.pl, www.bbc.co.uk, www.cnn.com, http://www.ark.ac.uk/elections/, www.electoralgeography, http://africanelection.tripod.com/, http://rulers.org/, www.idea.int/vt/, www.ipu.org.pl, http://psephos.adam-carr.net/.

<sup>1</sup> Wybory mają charakter proporcjonalny. Przeprowadzane są w czterech okręgach mandatowych. Mandaty rozdzielane są według metody Hagenbacha-Bischoffa. Wyborca może zaznaczyć na karcie do głosowania całą listę albo oddać głos na kandydatów (kandydata) znajdujących się na różnych listach.

<sup>2</sup> Wybory przeprowadzane są w 20 jednomandatowych okręgach wyborczych. Obowiązuje 5-procentowy próg wyborczy. Wybory oddają głos na całą listę kandydatów, mogą jednak dodatkowo zaznaczyć również czterech kandydatów z listy. Jeśli kandydat uzyska co najmniej 5% głosów preferencyjnych, ma pierwszeństwo w rozdziale głosów w ramach listy (jeśli liczba mandatów jest większa niż liczba takich kandydatów decyduje większa liczba głosów przez nich uzyskanych).

<sup>3</sup> Wybory przeprowadzane są 24 wielomandatowych okręgach wyborczych; metoda d'Hondta; próg wyborczy w wysokości 3% w skali kraju. Kadencja izby liczy cztery lata, jednakże wybory przeprowadzane są co dwa lata w połowie okręgów wyborczych.

<sup>4</sup> Wybory przeprowadzane są w 24 okręgach liczących trzy mandaty. Kadencja Senatu trwa sześć lat, jednakże co dwa lata jego skład jest odnawiany w 1/3. W ten sposób co dwa lata wybory przeprowadzane są w ośmiu okręgach wyborczych. Partia, która uzyskała w wyborach w danym okręgu wyborczych największą liczbę głosów otrzymuje dwa mandaty, zaś druga w kolejności pod względem liczby głosów – jeden mandat.

<sup>5</sup> W pierwszej kolejności podane są wyniki w wyborach do Izby Deputowanych, a w drugiej wyniki w wyborach do Senatu. To samo dotyczy kolejnych kolumn.

<sup>6</sup> Obowiązuje binominalny system wyborczy, w którym istnieje 60 dwumandatowych okręgów wyborczych. W systemie tym partia, która uzyskała w okręgu wyborczym ponad 2/3 głosów otrzymuje oba mandaty, w innym przypadku po jednym mandacie uzyskują partię z największym poparciem.

<sup>7</sup> Wybory przeprowadzane są w 13 okręgach wyborczych (7 z nich liczy dwa mandaty, zaś pozostałe 6 liczy cztery mandaty).

<sup>8</sup> W pierwszej kolejności podane są wyniki w wyborach do Izby Deputowanych, a w drugiej wyniki w wyborach do Senatu. To samo dotyczy kolejnych kolumn.

<sup>9</sup> Z ogólnej puli mandatów, 575 rozdzielanych jest w wyborach bezpośrednich, zaś pozostałe 26 w drodze powołania. W wyborach bezpośrednich obowiązuje mieszany system wyborczy: 240 mandatów rozdzielanych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, zaś pozostałe 335 w okręgu narodowym.

<sup>10</sup> W pierwszej kolejności podane są wyniki w wyborach większościowych, a w drugiej zaś wyniki w wyborach proporcjonalnych. To samo dotyczy kolejnej kolumny.

<sup>11</sup> Obowiązuje mieszany system wyborczy, w którym część mandatów rozdzielanych jest w systemie większości bezwzględnej (okręgi jedno- oraz dwumandatowe), zaś część w wyborach proporcjonalnych.

<sup>12</sup> Mandaty są rozdzielane w okręgach jednomandatowych oraz dwumandatowych według systemu większości bezwzględnej. W wyborach z 2013 r. aż 131 ze 147 mandatów rozdzielonych zostało dopiero w II turze wyborów.

<sup>13</sup> Obowiązuje mieszany system wyborczy (występują zarówno okręgi jednomandatowe, jak i wielomandatowe).

<sup>14</sup> Wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych. Mandaty rozdzielane są według systemu większości względnej.

<sup>15</sup> Wybory przeprowadzane są w systemie większościowym (okręgi jednomandatowe) oraz systemie proporcjonalnym (okręgi dwumandatowe).

<sup>16</sup> Spośród ogólnej puli mandatów 300 rozdzielanych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, zaś pozostałe zarezerwowane są dla kobiet. Rozdział mandatów zarezerwowanych dla kobiet następuje odpowiednio do liczby głosów uzyskanych przez partię polityczną w skali kra-

ju w okręgach jednomandatowych. Ogółem w wyborach rozdzielono 348 z ogólnej puli 350 mandatów, gdyż w dwóch z okręgów musiały zostać powtórzone.

<sup>17</sup> W pierwszej kolejności podana została liczba mandatów z okręgów jednomandatowych, w drugiej zaś liczba mandatów z puli przeznaczonych wyłącznie dla kobiet.

<sup>18</sup> Obowiązuje system proporcjonalny. Mandaty rozdzielane są w 33 wielomandatowych okręgach wyborczych.

<sup>19</sup> Obowiązują system proporcjonalny. Mandaty rozdzielane są w okręgu narodowym liczącym 100 mandatów oraz specjalnym okręgu dla rdzennych mieszkańców (Indians) liczącym dwa mandaty.

<sup>20</sup> W pierwszej kolejności podane są wyniki w wyborach do Izby Reprezentantów, zaś w drugiej wyniki w wyborach do Senatu. To samo dotyczy kolejnych kolumn.

<sup>21</sup> Obowiązuje proporcjonalny system wyborczy (okręg narodowy, próg wyborczy w wysokości 5%, metoda d'Hondta).

<sup>22</sup> Wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych. Przy rozdziale mandatów obowiązuje system większości względnej.

<sup>23</sup> Pomimo poparcia ponad 50% głosujących obie propozycje zostały odrzucone z uwagi na nieosiągnięcie wymogu poparcia 32% osób uprawnionych do głosowania.

<sup>24</sup> Głosowanie zostało przeprowadzone wyłącznie korespondencyjnie w dniach 22.11.–13.12.2013.

<sup>25</sup> Wybory mieszkający poza granicami Egiptu głosowali w dniach 8–12.01.2014 r.

