

**REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO**

Krystyna Czyżewska, A. Sławomir Gala, Edward Karasiński
Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny), Jan Szymczak

90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11
tel. 0 42 665-54-59, fax 0 42 665-54-46
sprzedaż wydawnictw: 0 42 665-54-48, <http://sklep.ltn.lodz.pl>
www.ltn.lodz.pl e-mail: biuro@ltn.lodz.pl

KOMITET REDAKCYJNY

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

REDAKTOR NACZELNY

Krzysztof Skotnicki

SEKRETARZ

Anna Rakowska-Trela

RADA REDAKCYJNA

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

RECENZENCI

Andrzej Bisztyga, Stanisław Bożyk, Sławomir Patyra, Jarosław Szymanek,
Piotr Uziębło, Iwona Wrońska

Wydano z pomocą finansową Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Roman

REDAKCJA

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE

Elżbieta Paradowska

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2013

ISSN 1898-0082

Druk: CUK s.c.
90-002 Łódź, ul. Sienkiewicza 36, tel. 42 633-46-73, www.ksero-cuk.com.pl
Nakład 200 egz.

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

JAROSŁAW CZERW <i>Wybory do rady powiatu na podstawie przepisów kodeksu wyborczego</i>	7
MARCIN RULKA <i>Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej..</i>	25
ANNA MATERSKA-SOSNOWSKA, SYLWIA DANIELAK <i>Francuskie wybory prezydenckie 2012 – spojrzenie politologiczne</i>	57
LADISLAV OROSZ, KONRAD WALCZUK <i>Sądowa kontrola wyborów w Republice Słowackiej i jej legislacyjne perspektywy.....</i>	77
GRZEGORZ KRYSZEŃ <i>Instytucja referendum w Nowej Zelandii</i>	93
DAMIAN WĄSIK <i>Prawnokarna ochrona wyborów i referendum w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego</i>	113

SPRAWOZDANIE

PAWEŁ RAŻNY <i>Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej „Rola technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach”, Warszawa, 12–14 września 2013 roku</i>	137
---	-----

BIBLIOGRAFIA

ANNA FRYDRYCH, PAWEŁ RAŻNY

Polska bibliografia wyborczo-referendalna za 2012 r. 145

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MARCIN RULKA, PATRYCJA WROCŁAWSKA

Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od kwietnia do września 2013 roku 163

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 16, 2013

Jarosław Czerw*

WYBORY DO RADY POWIATU NA PODSTAWIE PRZEPISÓW KODEKSU WYBORCZEGO

Słowa kluczowe: kodeks wyborczy, ordynacja wyborcza, rada powiatu, głosowanie.

Powoli zbliża się koniec obecnej kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w tym także rad powiatów, jest to więc dobra okazja, aby przedstawić zasady wyboru do rad powiatów, które będą obowiązywały w najbliższych wyborach, odbędą się one bowiem już jesienią 2014 roku. Omówienie to jest istotne również ze względu na fakt, że wybory te będą odbywały się na podstawie przepisów nowej ustawy – z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy*¹ (dalej: kodeks wyborczy), która z dniem 1 sierpnia 2011 roku uchylili i zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 16 lipca 1998 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*² (dalej: ordynacja wyborcza)³.

Kwestiom wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w tym także wyborów do rad powiatów) poświęcono oddzielny, siódmy, dział tej ustawy – *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*. W dziale VII oddzielny rozdział poświęcony został problematyce wyborów do rady powiatu, to rozdział 11: *Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad powiatów*. Przepisy kodeksu wyborczego doty-

* Dr, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190).

³ Zob. M. R u l k a, *Kodyfikacja prawa wyborczego*, „Wspólnota” 2011, nr 3.

czące wyborów do rad powiatów nie stanowią istotnej zmiany w stosunku do analogicznych uregulowań ordynacji wyborczej, w większości przypadków są one powtórzeniem odpowiednich jej przepisów⁴.

Zgodnie z art. 369 kodeksu wyborczego wybory do rad (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Ustawodawca w kodeksie wyborczym nie wprowadza zmian w zakresie dotyczącym prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) w wyborach do rady powiatu, zgodnie bowiem z art. 10 § 1 pkt 3 lit b kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do rady powiatu ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tego powiatu. Ustawodawca, tak jak dotychczas, nie przyznaje czynnego prawa wyborczego w wyborach do rady powiatu obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi.

Tak jak poprzednio w ordynacji wyborczej, ustawodawca pozbawia prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 10 § 2 kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 5 kodeksu wyborczego prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do rady powiatu ma osoba mająca prawo wybierania rady powiatu (czyli osoba posiadająca czynne prawo wyborcze w wyborach do rady powiatu).

Nie mają prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wyborach do rady powiatu osoby:

1. Skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Kodeks wyborczy nie przewiduje, inaczej niż to czyniła ordynacja wyborcza, utraty prawa wybieralności w przypadku osób, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Przewiduje natomiast, w przeciwieństwie do ordynacji wyborczej, pozbawienie prawa wybieralności osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo skarbowe. Wprowadzając te zmiany ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył krąg osób pozbawionych biernego prawa wyborczego w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – skazanie danej osoby prawomocnym wyrokiem na karę za prze-

⁴ Zob. M. R u l k a, *Wybory samorządowe w kodeksie wyborczym*, „Wspólnota” 2011, nr 9.

stępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (za wyjątkiem kary pozbawienia wolności) oraz wydanie w stosunku do niej prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego nie będzie pozbawiało tej osoby biernego prawa wyborczego. Jako pozytywny aspekt tej zmiany należy wskazać, że w jej wyniku ujednoczone zostały przesłanki pozbawienia biernego wyborczego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

2. Wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁵ (art. 11 § 2 kodeksu wyborczego)⁶.

Zgodnie z art. 370 ust. 2 kodeksu wyborczego można kandydować jednocześnie tylko do jednego z organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Oznacza to, że kandydat do rady powiatu nie może jednocześnie kandydować do rady gminy lub do sejmiku województwa. Nie został natomiast przewidziany zakaz jednoczesnego kandydowania do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i w wyborach organu wykonawczego gminy, co oznacza możliwość równoczesnego kandydowania do rady powiatu i w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 371 § 1 zd. 1 kodeksu wyborczego zarządzenie wyborów do rad (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) należy do kompetencji prezesa Rady Ministrów, który zarządza wybory nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Jak

⁵ Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

⁶ Na podstawie art. 7 ust. 2 ordynacji wyborczej pozbawione biernego prawa wyborczego były osoby:

- 1) karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego;
- 2) wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego;
- 3) wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 63, poz. 425, z późn. zm.).

stanowi art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁷ (dalej: u.s.p.) kadencja rady powiatu trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Data wyborów do rad (rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) wyznaczana jest na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad (art. 371 § 1 zd. 2 kodeksu wyborczego). Zgodnie z tym wybory do wszystkich rad powiatów z terenu całego kraju odbywają się tego samego dnia wyznaczonego przez prezesa Rady Ministrów. Wybory do rad powinny odbyć się w dzień wolny od pracy. Zgodnie z art. 4 § 2 kodeksu wyborczego organ zarządzający wybory może postanowić, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni (ordynacja wyborcza takiej możliwości nie przewidywała), przy czym w takim wypadku termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający (art. 4 § 3 kodeksu wyborczego)⁸. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 20 lipca 2011 roku⁹ zarządzenie dwudniowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie jest niezgodne z Konstytucją RP, a to czy głosowanie będzie jednodniowe lub dwudniowe zależy od decyzji organu zarządzającego wybory czyli prezesa Rady Ministrów¹⁰. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie – zarządzenie dwudniowych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, może w istotny sposób wpłynąć na wzrost frekwencji wyborczej. W przeciwieństwie do uregulowań zawartych poprzednio w ordynacji wyborczej, prezes Rady Ministrów nie posiada żadnej swobody w sprawie ustalenia terminu wyborów¹¹, wybory te powinny odbyć się bowiem w ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad (zgodnie z tym najbliższe wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw odbędą się dnia 16 listopada 2014 roku). Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie – dzięki niemu brak będzie przerwy między kadencjami rad, a tym samym zapewnione zostanie ciągłe funkcjonowanie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w tym rad powiatów), co nie było możliwe pod rządami ordynacji wy-

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁸ Zob. K. S k o t n i c k i, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/ 61 (Dz. U. z 2011, nr 149, poz. 889).

¹⁰ Zob. P. G r e n, *Wybory samorządowe mogą być dwudniowe*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 16.

¹¹ Zgodnie z art. 25 ust. 1 ordynacji wyborczej wybory do rad zarządzane były nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad. Data wyborów wyznaczana była na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad. Zob. M. C h m a j, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. C h m a j, Warszawa 2013, s. 41.

borczej¹². Po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia wyznacza datę wyborów oraz określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie wyborczym (kalendarz wyborczy) (art. 371 § 2 kodeksu wyborczego). Rozporządzenie w sprawie zarządzenia wyborów podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów (art. 371 § 3 kodeksu wyborczego).

W dniu ogłoszenia rozporządzenia w sprawie zarządzenia wyborów rozpoczyna się kampania wyborcza, ulega zaś ona zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Kodeks wyborczy nie przewiduje istotnych zmian w zakresie zasad prowadzenia kampanii wyborczej w stosunku do poprzednich uregulowań. Zmiany, które wprowadzono w tej mierze dotyczą między innymi wydatkowania środków na agitację wyborczą¹³ prowadzoną w ramach kampanii wyborczej. Jak stanowi art. 135 § 1 kodeksu wyborczego komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone ustalonymi w kodeksie wyborczym limitami. W przypadku komitetu wyborczego, który w danych wyborach zgłosił kandydatów do więcej niż jednego wybieranego organu (np. do rady powiatu i do rady gminy) wydatki przeznaczone na agitację wyborczą są ograniczone łącznym limitem, powstającym przez zsumowanie poszczególnych limitów. Ustawodawca wskazał w kodeksie wyborczym jaka część wydatków na agitację wyborczą może być przeznaczona na agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy – na podstawie art. 136 kodeksu wyborczego wydatki komitetu wyborczego na agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, w tym w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe*¹⁴, nie mogą przekraczać 80% limitu wydatków przysługującego danemu komitetowi wyborczemu na agitację wyborczą. W odniesieniu do wyborów do rady powiatu limit wydatków komitetu wyborczego przeznaczonych na agitację wyborczą ustala się mnożąc kwotę przypadającą na jeden mandat radnego do rady powiatu przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów (art. 378 § 2 kodeksu wyborczego). Kwota przypa-

¹² Zob. A. Kisielwicz, *Komentarz do art.25 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, pkt 2*, [w:] K.W. Czapliski, B. Dauter, A. Kisielwicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, ABC 2010, Lex.

¹³ Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 kodeksu wyborczego).

¹⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe* (Dz. U. z 1984 r., nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

dająca na jeden mandat radnego w wyborach do rady powiatu wynosi 2400 złotych (art. 378 § 3 pkt 3 kodeksu wyborczego), a więc w stosunku do kwoty określonej w ordynacji wyborczej została zwiększona o 400 złotych. Zmiana ta jednak wydaje się być jednak zmianą kosmetyczną, jeśli kwotę powyższą zestawimy z aktualnymi kosztami materiałów wykorzystywanych do prowadzenia agitacji wyborczej. Ustalenie kwoty przypadającej na jeden mandat radnego w wyborach do rady powiatu w wysokości 2400 złotych może skutkować wydatkowaniem środków przez komitety wyborcze z pominięciem przepisów kodeksu wyborczego. Ustawodawca przewidział możliwość zwiększenia kwot przypadających na jeden mandat radnego (ordynacja wyborcza nie przewidywała takiej możliwości) – zgodnie z art. 379 § 1 kodeksu wyborczego minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, podwyższy kwotę przypadającą na jeden mandat radnego w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych¹⁵ ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen.

Liczbę radnych wybieranych do danej rady powiatu ustala wojewoda, po porozumieniu z komisarzem wyborczym (art. 373 § 1 kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.s.p. w skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych. Na podstawie art. 373 § 2 kodeksu wyborczego ustalenia liczby radnych dla danej rady powiatu dokonuje się na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danego powiatu, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone. Zarządzenie wojewody ustalające liczbę radnych wybieranych do rad ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym i podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, w każdej gminie najpóźniej na 4 miesiące przed upływem kadencji (art. 374 kodeksu wyborczego). Po jednym egzemplarzu zarządzenia przekazuje się niezwłocznie każdej właściwej radzie i komisarzowi wyborczemu oraz przesyła do Państwowej Komisji Wyborczej.

W przypadku zarządzenia wyborów do rad powiatów na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad gmin, głosowanie przeprowadzają obwodowe komisje wyborcze powołane dla wyborów do rad gmin, na podstawie tych samych spisów wyborców (art. 452 § 1 kodeksu wyborczego).

W każdym okręgu wyborczym, na które dzielony jest powiat w celu przeprowadzenia wyborów do rady powiatu (art. 454 § 1 kodeksu wyborczego),

¹⁵ Wskaźnik wzrostu cen ustalany jest na podstawie komunikatu prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do 20 dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału (art. 379 § 2 kodeksu wyborczego).

wybiera się od 3 do 10 radnych (art. 453 kodeksu wyborczego). Podziału powiatu na okręgi wyborcze dokonuje swoją uchwałą rada powiatu (art. 455 kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 421 § 1 kodeksu wyborczego zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji. Jak podkreśliła Państwowa Komisja Wyborcza podział gminy na okręgi wyborcze, który został dokonany w 2012 roku, a także dotychczasowy podział powiatów i sejmików województw na okręgi wyborcze jest stały i zmiany w nim mogą być wprowadzane wyłącznie w przypadkach określonych w art. 421 kodeksu wyborczego, to jest w odniesieniu do zmian w podziale powiatów na okręgi wyborcze: jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, w przypadku zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danego powiatu, zmiany liczby radnych w radzie powiatu lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych¹⁶.

Uchwała rady powiatu w sprawie okręgów wyborczych jest ogłaszana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a ponadto jest podawana do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 455 zd. 1 kodeksu wyborczego). Po jednym egzemplarzu uchwały przesyła się niezwłocznie: każdej radzie gminy położonej na obszarze powiatu, wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu (art. 455 zd. 2 kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 456 § 1 zd. 1 kodeksu wyborczego zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego na ustalenia rady powiatu w sprawach okręgów wyborczych zawarte w uchwale w sprawie okręgów wyborczych, w terminie 5 dni od daty jej otrzymania. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje orzeczenie, które doręczane jest niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie powiatu (art. 456 § 1 zd. 2 kodeksu wyborczego). Na podstawie art. 456 § 2 zd. 1 kodeksu wyborczego od orzeczenia wydanego przez komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej ma charakter ostateczny – nie przysługuje od niego żaden środek prawny (art. 456 § 2 zd. 2 kodeksu wyborczego).

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do rad powiatów przysługuje komitetom wyborczym, które obok tego wykonują również inne czynności wyborcze, a w szczególności prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów (art. 84 § 1 kodeksu wyborczego). W wybo-

¹⁶ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze („Monitor Polski” 2012, poz. 354).

rach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (w tym do rad powiatów) komitety wyborcze mogą być tworzone przez:

- partie polityczne i koalicje partii politycznych,
- stowarzyszenia i organizacje społeczne,
- wyborców (art. 84 § 4 kodeksu wyborczego).

W tej mierze więc również kodeks wyborczy nie dokonuje zmian w stosunku do ordynacji wyborczej – komitety wyborcze mogą być tworzone przez te same podmioty co poprzednio.

Kandydaci do rady powiatu zgłaszani są w formie list kandydatów (art. 424 kodeksu wyborczego), a dany komitet wyborczy może zgłosić w każdym okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów do rady powiatu (art. 425 § 1 kodeksu wyborczego). Tak jak w ordynacji wyborczej, ustawodawca w art. 457 § 1 kodeksu wyborczego określił, że liczba kandydatów do rady powiatu na liście w danym okręgu nie może być mniejsza niż 3 (ponieważ taka jest minimalna liczba radnych wybieranych w danym okręgu) i większa niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu (czyli 20, ponieważ maksymalna liczba radnych wybieranych w danym okręgu to 10). Tak jak w ordynacji wyborczej, również w kodeksie wyborczym w przypadku wyborów do rady powiatu przewidziano kwoty płci – na liście kandydatów w wyborach do rady powiatu:

- liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;
- liczba kandydatów – mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (art. 425 § 3 kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 457 § 2 kodeksu wyborczego, jeśli zgłaszana jest lista zawierająca tylko 3 kandydatów, przez co niemożliwe jest zachowanie 35% kwot płci:

- liczba kandydatów – kobiet,
- liczba kandydatów – mężczyzn,
- nie może być mniejsza niż 1.

Zasadność wprowadzenia kwot płci w odniesieniu do wyborów do rady powiatu, a nawet szerzej – w odniesieniu do wyborów samorządowych budzi pewne wątpliwości, bowiem w przypadku tych wyborów kobiety nie są pomijane jako kandydatki. Przykładowo procentowy udział kobiet w ogólnej liczbie zarejestrowanych kandydatów do rad powiatów w wyborach do rad powiatów przeprowadzonych w 2010 roku, kiedy to jeszcze nie obowiązywały kwoty płci, wyniósł 28,58%¹⁷.

¹⁷ Na podstawie: www.pkw.gov.pl. Zob. M. R u l k a, *Najważniejsze postanowienia kodeksu wyborczego*, „Wspólnota” 2011, nr 11. Zob. także: *Opinie w sprawie wprowadzenia pary-*

W przypadku niespełnienia w zgłaszanych listach kandydatów opisanych powyżej wymogów kwot płci, powiatowa komisja wyborcza wzywa pełnomocnika wyborczego do usunięcia tej wady zgłoszenia w terminie 3 dni, w przypadku zaś jej nieusunięcia w tym terminie postanawia o odmowie rejestracji zgłoszenia w całości (art. 431 § 2 kodeksu wyborczego).

Dany kandydat może kandydować tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy kandydatów (art. 425 § 4 kodeksu wyborczego).

Ustawodawca nie dokonał także zmian w kodeksie wyborczym w zakresie dotyczącym elementów zgłoszenia listy kandydatów do rady powiatu. Zgodnie z art. 426 § 1 kodeksu wyborczego zgłoszenie takie powinno zawierać:

- nazwę komitetu wyborczego dokonującego zgłoszenia listy kandydatów oraz dokładny adres jego siedziby;
- nazwę rady powiatu oraz numer okręgu wyborczego, do którego dokonuje się zgłoszenia;
- nazwiska i imiona, wiek oraz miejsce zamieszkania kandydatów; nazwiska kandydatów umieszcza się w kolejności ustalonej przez komitet wyborczy.

Do zgłoszenia należy dołączyć:

- 1) pisemne oświadczenia kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności do danej rady; zgoda kandydata na kandydowanie powinna zawierać: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo oraz numer ewidencyjny PESEL kandydata, a także wskazanie jego przynależności do partii politycznej (art. 426 § 2 kodeksu wyborczego); w przypadku zgłoszenia kandydatury obywatela polskiego urodzonego przed dniem 1 sierpnia 1972 r. do zgody kandydata na kandydowanie należy dołączyć oświadczenie dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 roku (oświadczenie lustracyjne) albo informację o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego (art. 426 § 5 kodeksu wyborczego);
- 2) dokument potwierdzający przyjęcie przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego dokonującego zgłoszenia listy kandydatów (art. 426 § 7 kodeksu wyborczego).

Ustawodawca nie dokonał zmian w zakresie dotyczącym poparcia listy kandydatów do rady powiatu – każda zgłoszona lista kandydatów do rady po-

wiatu w danym okręgu wyborczym powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców (art. 457 § 3 kodeksu wyborczego). Wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie list kandydatów, nie ma możliwości wycofania już udzielonego poparcia (art. 427 § 2 kodeksu wyborczego).

Pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego lub upoważniona przez niego osoba zgłasza do powiatowej komisji wyborczej listy kandydatów do rady powiatu wraz z wykazem podpisów popierających listę kandydatów do rady powiatu, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, najpóźniej w 40 dniu przed dniem wyborów do godziny 24⁰⁰ (art. 428 § 1 i § 2 kodeksu wyborczego). Jeżeli w powyższym terminie nie zostanie w danym okręgu wyborczym zgłoszona żadna lista albo zostanie zgłoszona tylko jedna lista, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej, powiatowa komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń, w takiej sytuacji termin zgłaszania list kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczeń (art. 434 § 1 kodeksu wyborczego).

Jeśli wezwanie do dokonania dodatkowych zgłoszeń nie przyniesie skutku i nie zostanie zarejestrowana żadna lista kandydatów albo zostanie zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się (art. 434 § 2 kodeksu wyborczego). Tak jak czyniła to ordynacja wyborcza, kodeks wyborczy przewiduje instytucję obsadzenia mandatów bez głosowania – zgodnie z art. 380 kodeksu wyborczego, jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady powiatu zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych powiatowa komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone¹⁸. Jeśli nie zostanie zarejestrowana żadna lista, wszystkie mandaty w danym okręgu pozostaną nieobsadzone. Obsadzenie wakujących mandatów może odbyć się dopiero w wyniku przeprowadzenia wyborów uzupełniających.

Po dokonaniu rejestracji list kandydatów do rady powiatu, wydrukowaniu i rozplakatowaniu obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, powiatowa komisja wyborcza zarządza wydrukowanie, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym (art. 437 § 1 kodeksu wyborczego).

Głosowanie w wyborach do rady powiatu odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej (lokalu wyborczym) (art. 39 § 1 kodeksu wybor-

¹⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Prawo wyborcze do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 148–149.

czego), bez przerwy od godziny 7⁰⁰ do 21⁰⁰ (art. 39 § 2 kodeksu wyborczego)¹⁹. Jeśli głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni głosowanie odbywa się pierwszego i drugiego dnia bez przerwy od godziny 7⁰⁰ do 21⁰⁰; przerwa następuje od godziny 21⁰⁰ pierwszego dnia do godziny 7⁰⁰ drugiego dnia.

Wyborca może głosować tylko osobiście, z wyjątkiem sytuacji, kiedy wyborca głosuje za pośrednictwem pełnomocnika (art. 38 § 1 kodeksu wyborczego). Głosowanie odbywa się za pomocą urzędowych kart do głosowania (art. 40 § 1 kodeksu wyborczego), których wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza (art. 40 § 4 kodeksu wyborczego). W odniesieniu do wyborców niepełnosprawnych ustawodawca przewiduje możliwość głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a (takiej możliwości nie przewidywała ordynacja wyborcza) (art. 40a § 1 kodeksu wyborczego).

Kodeks wyborczy, podobnie jak to czyniła ordynacja wyborcza, przewiduje możliwość głosowania w wyborach do rady powiatu za pośrednictwem pełnomocnika. Za pośrednictwem pełnomocnika mogą głosować:

- 1) wyborcy niepełnosprawni o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁰ (art. 54 § 1 kodeksu wyborczego);
- 2) wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat (art. 54 § 3 kodeksu wyborczego).

Nie można głosować za pośrednictwem pełnomocnika:

- 1) w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu;
- 2) w przypadku zgłoszenia przez wyborcę niepełnosprawnego zamiaru głosowania korespondencyjnego²¹ (zgodnie z art. 61c § 1 kodeksu wyborczego zamiar ten powinien być zgłoszony przez wyborcę niepełnosprawnego wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów) (art. 54 § 4 kodeksu wyborczego).

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania (art. 55 § 1 kodeksu wyborczego). Pełnomocnikiem nie może być:

¹⁹ Na podstawie art. 40 ust. 1 ordynacji wyborczej głosowanie odbywało się jednego dnia od godziny 8 do godziny 22.

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. 2011, nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

²¹ Ordynacja wyborcza nie przewidywała takiego sposobu głosowania.

- 1) osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obvodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania;
- 2) mąż zaufania;
- 3) kandydat w danych wyborach (art. 55 § 4 kodeksu wyborczego).

Kodeks wyborczy, tak jak czyniła to ordynacja wyborcza, stwierdza, że wyborca udziela pełnomocnictwa do głosowania przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy (urzędu miejskiego, urzędu miasta) upoważnionym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania (art. 56 § 1 kodeksu wyborczego). Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządzany jest na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta), w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców. Wniosek taki powinien być złożony najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów (art. 56 § 2 kodeksu wyborczego). Wyborca ma prawo do cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa do głosowania. Udzielone przez wyborcę pełnomocnictwo do głosowania może być cofnięte przez wyborcę poprzez:

- 1) złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów stosownego oświadczenia wójtowi gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa do głosowania;
- 2) doręczenie oświadczenia o cofnięciu pełnomocnictwa właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 58 § 1 kodeksu wyborczego). W tym wypadku cofnięcie pełnomocnictwa będzie skuteczne jeśli dotrze do wiadomości obwodowej komisji wyborczej przed głosowaniem przez pełnomocnika.

Przed przystąpieniem do głosowania pełnomocnik okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości oraz akt pełnomocnictwa do głosowania (art. 59 § 2 kodeksu wyborczego).

Kodeks wyborczym wprowadza nowy sposób głosowania, obowiązujący między innymi w przypadku wyborów do rady powiatu, jest to głosowanie korespondencyjne osób niepełnosprawnych. Prawo do głosowania korespondencyjnego przysługuje wyborcom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 61a § 1 kodeksu wyborczego). Wyborca niepełnosprawny powinien zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego (ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej) właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do 21 dnia przed dniem wyborów (art. 61c § 1 kodeksu wyborczego). W swoim zgłoszeniu wyborca niepełnosprawny może zażądać przesłania mu wraz z pakietem wyborczym nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a (art. 61c § 4 kodeksu wy-

borczego). Wyborca niepełnosprawny, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, umieszczany jest w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej, wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego na terenie gminy (wójt powinien wyznaczyć co najmniej jedną taką obwodową komisję wyborczą na terenie gminy – art. 61b kodeksu wyborczego), w której wyborca ma miejsce stałego zamieszkania (art. 61e kodeksu wyborczego).

Nie istnieje możliwość głosowania korespondencyjnego:

- 1) w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu;
- 2) w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania (art. 61a § 2 kodeksu wyborczego).

Właściwy urząd gminy (urząd miejski, urząd miasta) przesyła wyborcy niepełnosprawnemu, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, pakiet wyborczy (art. 61f § 1 kodeksu wyborczego). Wyborca powinien otrzymać pakiet wyborczy nie później niż 7 dni przed dniem wyborów. Dostarczany wyborcy niepełnosprawnemu pakiet wyborczy zawiera:

- 1) kopertę zwrotną;
- 2) kartę lub karty do głosowania;
- 3) kopertę na kartę lub karty do głosowania;
- 4) instrukcję głosowania korespondencyjnego;
- 5) nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania;
- 6) oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (do podpisania przez wyborcę) (art. 61g §1 kodeksu wyborczego).

Wyborca niepełnosprawny głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty (kart) do głosowania wkłada ją do koperty na kartę (karty) do głosowania, którą zakleja, kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, a następnie przesyła ją do właściwej obwodowej komisji wyborczej (art. 61h § 1 kodeksu wyborczego). Przesyłka ta jest zwolniona z opłaty pocztowej – wyborca nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej wysyłką. Koperty zwrotne doręczane są do właściwych obwodowych komisji wyborczych w godzinach głosowania (art. 61h § 2 kodeksu wyborczego). Wyborca niepełnosprawny, do którego wysłany został pakiet wyborczy, może także osobiście doręczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców, w godzinach

głosowania (art. 61h § 3 kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 61h § 4 kodeksu wyborczego koperty na kartę (karty) do głosowania wyjęte z kopert zwrotnych doręczonych do obwodowej komisji wyborczej wrzucane są do urny wyborczej.

Wprowadzenie przez kodeks wyborczy nowego sposobu głosowania – głosowania korespondencyjnego osób niepełnosprawnych należy ocenić bardzo pozytywnie, przede wszystkim ze względu na fakt, że umożliwi on realne uczestnictwo w życiu publicznym osobom niepełnosprawnym. Wprowadzenie tego sposobu głosowania może także wpłynąć na zwiększenie frekwencji wyborczej.

Kodeks wyborczy przewiduje takie same zasady głosowania jak czyniła to ordynacja wyborcza: wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu (art. 440 § 1 kodeksu wyborczego). W sytuacji jeśli znak „x” postawiono w kratce z lewej strony wyłącznie przy nazwisku kandydata z jednej tylko listy, jeżeli po wydrukowaniu kart do głosowania komisja skreśliła z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, głos taki uznaje się za ważny i oddany na tę listę (art. 440 § 3 kodeksu wyborczego), w sytuacji jeśli znak „x” postawiono w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z tej samej listy, głos uznaje się za ważny i oddany na wskazaną listę z przyznaniem pierwszeństwa do uzyskania mandatu temu kandydatowi, przy którego nazwisku znak „x” jest umieszczony w pierwszej kolejności (art. 440 § 3 kodeksu wyborczego).

Karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej są nieważne (art. 73 kodeksu wyborczego). Celem tego uregulowania, jak zauważa trafnie Jerzy Jaskiernia, jest niedopuszczenie do sytuacji posługiwania się przez wyborcę kartą do głosowania nie pochodzącą od komisji wyborczej, a tym samym zapewnienie uczciwości wyborów²².

Głos zostanie uznany za nieważny jeżeli:

- 1) na karcie do głosowania postawiono znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list lub
- 2) nie postawiono znaku „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata z którejkolwiek z list (art. 440 § 2 kodeksu wyborczego).

Tak jak w przypadku poprzednio obowiązujących uregulowań Ordynacji wyborczej, ustawodawca w kodeksie wyborczym stwierdza, że wszelkie do-

²² Zob. J. Jaskiernia, *Prawo wyborcze do jednostek...*, s. 75.

piski na karcie do głosowania dokonane poza kratką, a więc dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo pozyczenie innych dopisków, nie wpływają na ważność oddanego na niej głosu (art. 41 kodeksu wyborczego)²³.

Wyniki głosowania i wyniki wyborów do rady powiatu, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, ustala na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych powiatowa komisja wyborcza (art. 441 kodeksu wyborczego).

W pierwszej kolejności powiatowa komisja wyborcza sporządza zestawienie wyników głosowania w okręgu wyborczym, będące podstawą ustalenia wyników wyborów radnych w okręgach wyborczych (art. 442 § 1 i § 3 kodeksu wyborczego).

Ustawodawca utrzymał w kodeksie wyborczym obowiązujący do tej pory w ordynacji wyborczej podział mandatów w wyborach do rady powiatu metodą d'Hondta oraz 5-procentowy próg wyborczy. Jak stanowi art. 416 kodeksu wyborczego podział mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonywany jest proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. Uczestniczą w nim listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na których listy w skali powiatu oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Na podstawie zestawienia wyników głosowania w okręgu wyborczym powiatowa komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów według następujących zasad:

- 1) liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy;
- 2) każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych (art. 444 § 1 kodeksu wyborczego).

W przypadku jeśli kilka list uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a tych list jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów (art. 444 § 2 kodeksu wyborczego). Gdyby zaś na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. Jeśli zaś liczba obwodów głosowania, w których na daną listę

²³ Zob. M. Chmaj, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu...*, s. 48.

oddano większą liczbę głosów byłyby także równa, wtedy o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez powiatową komisję wyborczą. Tryb przeprowadzenia losowania określa swoją uchwałą Państwowa Komisja Wyborcza.

Wyliczone w powyższy sposób mandaty przypadające danej liście kandydatów do rady powiatu uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów w ramach danej listy (art. 444 § 3 zd. 1 kodeksu wyborczego). W przypadku równej liczby głosów uzyskanej przez kandydatów z tej samej listy, inaczej niż regulowała to poprzednio Ordynacja wyborcza, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego powiatowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz pełnomocników wyborczych (nieobecność pełnomocnika wyborczego nie wstrzymuje losowania) (art. 444 § 3 zd. 2 w zw. z art. 233 § 2 kodeksu wyborczego).

Na podstawie art. 445 § 1–§ 4 kodeksu wyborczego powiatowa komisja wyborcza po dokonaniu powyższych czynności, to jest po ustaleniu wyników wyborów we wszystkich okręgach wyborczych sporządza protokół z wyborów do rady powiatu, w którym przedstawia według okręgów wyborczych:

- liczbę radnych wybieranych w okręgu;
- nazwiska i imiona wybranych radnych z podaniem oznaczenia listy, z której zostali wybrani;
- liczbę nieobsadzonych mandatów;
- przebieg losowania (jeżeli takie zostało przeprowadzone).

Do protokołu załączane są zestawienia wyników głosowania w okręgach wyborczych.

Niezwłocznie po sporządzeniu protokołu z wyborów do rady powiatu powiatowa komisja wyborcza podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wyniki wyborów w okręgach wyborczych, poprzez wywieszenie go wraz z zestawieniami wyników głosowania w okręgach wyborczych, w swojej siedzibie w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców (art. 446 kodeksu wyborczego). Protokół z wyborów do rady powiatu podlega sprawdzeniu przez właściwego komisarza wyborczego. Komisarz wyborczy dokonuje sprawdzenia prawidłowości ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów w okręgach wyborczych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniu wyników, zarządza ponowne ustalenie tych wyników i zawiadamia o tym niezwłocznie Państwową Komisję Wyborczą (art. 448 § 1 i 2 kodeksu wyborczego). W przypadku niestwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów przez komisarza wybor-

czego lub usunięcia nieprawidłowości wskazanych przez komisarza wyborczego powiatowa komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze (art. 449 kodeksu wyborczego).

Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, zbiorcze wyniki wyborów do rad (w tym rad powiatów) na obszarze kraju (art. 382 kodeksu wyborczego). Od terminu publikacji tego obwieszczenia liczony jest termin pierwszej sesji nowo wybranej rady powiatu (art. 15 ust. 3 u.s.p.).

Jak wynika z powyższej analizy, przepisy kodeksu wyborczego dotyczące wyborów do rad powiatów nie stanowią istotnej zmiany w stosunku do analogicznych uregulowań ordynacji wyborczej, w większości przypadków są one powtórzeniem odpowiednich przepisów ordynacji wyborczej. Wprowadzono w nim jednak pewne zmiany w stosunku do uregulowań poprzednio obowiązujących. Większość spośród tych zmian należy ocenić pozytywnie, wśród takich rozwiązań wskazać należy między innymi: sztywne określenie zasad ustalenia terminu wyborów samorządowych czy głosowanie korespondencyjne osób niepełnosprawnych.

ELECTIONS TO THE DISTRICT COUNCIL UNDER THE REGULATIONS OF ELECTION CODE (summary)

Upcoming local elections (including elections to the district councils) will be held in accordance with the provisions of the new law dated January 5, 2011, the Election Code, which repealed and replaced the previously applicable law of 16 July 1998 – Elections to municipal councils, county councils and regional councils. The Election Code provisions relating to elections to the district councils do not constitute a significant change compared to the same regulations of the Electoral Law. In most cases they are a repetition of the relevant provisions of the Electoral Law. In some areas, however, the legislator has introduced new solutions which need to be addressed and analyzed.

Marcin Rulka*

REGULACJA WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: wybory, Parlament Europejski, prawo Unii Europejskiej.

W państwach demokratycznych obsadzanie najważniejszych organów stanowiących prawo odbywa się w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów. Regulacja prawna tych wyborów znajduje zwykle umocowanie konstytucyjne. Konstytucje państw europejskich tradycyjnie określają przynajmniej katalog zasad, według których są one przeprowadzane. Do katalogu tego zwykle zaliczane są, obok zasad podstawowych, tj. zasady powszechności i bezpośredniości wyborów, również zasada równości wyborów, zasada określająca sposób rozdziału mandatów (większości lub proporcjonalności) oraz zasada tajności głosowania. Dla ustawodawcy zwykłego zasady te stanowią podstawę przy konstruowaniu procedury wyborczej, według której wybory są przeprowadzane. Istnieją co prawda konwencje międzynarodowe, które ustanawiają pewne standardy wolnych i demokratycznych wyborów, należy jednak pamiętać, że państwa ratyfikują je tylko wówczas, gdy prawo krajowe jest z nimi zgodne¹. Jediną umową międzynarodową, która zawiera stosunkowo skuteczny mechanizm ochrony praw i wolności w niej ustanowionych, i przez to wywiera bezpośredni wpływ na ustawodawców krajowych, jest Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych

* Mgr, Zakład Prawa Konstytucyjnego Porównawczego, Uniwersytet Łódzki.

¹ Dla przykładu, konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 5 lutego 1992 r. (weszła w życie 1 maja 1997 r.) dotychczas ratyfikowało zaledwie 8 państw członkowskich Rady Europy. Konwencja przyznaje bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych wszystkim emigrantom, którzy przebywają legalnie na terytorium danego państwa od co najmniej pięciu lat.

wolności². Stanowi ona w art. 3 protokołu dodatkowego nr 1, że: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wiele orzeczeń stwierdzających naruszenie przez krajowe ordynacje wyborcze w zakresie różnych typów wyborów zasady wolnych wyborów.

Od 1979 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej mamy do czynienia z jeszcze jednym typem wyborów bezpośrednich – wyborami do Parlamentu Europejskiego. Wcześniej wybór przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (wówczas Zgromadzenia) dokonywany był w sposób pośredni, przez parlamenty poszczególnych państw członkowskich.

Bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, w związku z ich wprowadzeniem już po uchwaleniu większości konstytucji ówczesnych państw członkowskich, początkowo w ogóle nie były w nich uregulowane. Ustawodawca krajowy był jednak związany ogólnymi zasadami określonymi w prawie pierwotnym Unii Europejskiej, według których powinny być przeprowadzane tego rodzaju wybory, tj.: traktatach o: Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej oraz akcie dotyczącym wyboru przedstawicieli do Zgromadzenia w bezpośrednich wyborach powszechnych. Obecnie jest to: Traktat o Unii Europejskiej (ToUE)³, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁴ oraz akt dotyczący wyboru członków do Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich wyborach powszechnych⁵ (dalej: akt o wyborach).

Traktaty zawierają bardzo skromną regulację dotyczącą wyborów do Parlamentu Europejskiego. Stanowią, że wybory są bezpośrednie i powszechne, zaś głosowanie wolne⁶ i tajne, określają zasady rozdziału mandatów pomie-

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku, zwana także Europejską Konwencją Praw Człowieka (dalej: Konwencja), „European Treaty Series”, no. 5.

³ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 13–46.

⁴ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47–200.

⁵ Załącznik do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euroatom (Dz. Urz. WE L 278 z 8.10.1978 r., s. 5–11) zmienionej decyzją Rady z 25.06. i 23.09. 2002 r. (Dz. Urz. UE L 283 z 21.10.2002 r., s. 1–4).

⁶ Należy zwrócić uwagę na pewną niezręczność terminu „zasada wolnego głosowania”, który można rozumieć jako zapewnienie wyborcom pełnej swobody wyrażania ich woli w wolnym od nacisku władz akcie głosowania. Wydaje się jednak, że każde głosowanie tajne powinno być również głosowaniem wolnym od nacisków. Z tego względu nieliczne konstytucje państw europejskich stanowiące o zasadzie wolności w procesie wyborczym odnoszą ją do całego procesu wyborczego wyborów (zasada wolnych wyborów), nie zaś tylko do jednego z jego etapów, jakim jest głosowanie. Wolność bowiem powinna odnosić się do wszystkich etapów

dzy państwa członkowskie (art. 14 ToUE), przyznają prawo do głosowania i kandydowania obywatelom UE w miejscu ich stałego zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich (art. 20 TfUE) oraz określają procedurę przyjmowania aktu regulującego wspólną dla wszystkich państw członkowskich ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego (art. 223 TfUE).

Z punktu widzenia regulacji prawnej wyborów do Parlamentu Europejskiego, istotne jest również to, iż Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dokonuje wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską poprzez wyodrębnienie dwóch podstawowych rodzajów kompetencji, tj. wyłącznych i dzielonych. Jak stanowi TfUE w art. 2: „Jeżeli Konstytucja przyznaje Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii” (ust. 1). Z kolei: „Jeżeli Konstytucja przyznaje Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji” (ust. 2). W art. 4 ust. 2 zostały enumeratywnie wymienione dziedziny podlegające kompetencji dzielonej, wśród których znalazła się przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Do dziedziny tej należą prawa obywateli Unii Europejskiej, w tym również prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że kwestie dotyczące wykonywania praw wyborczych przez obywateli UE nie uregulowane w prawie Unii Europejskiej pozostają w kompetencji państw członkowskich⁷. Omawiając regulację prawną wyborów do Parlamentu Europejskiego należy również wskazać na ogólne zasady prawa UE, które państwa członkowskie powinny przestrzegać konstru-

procesu wyborczego. Dotyczy to niemal wszystkich zasad. Inaczej jest tylko z zasadą tajności, która odnosi się jedynie do jednego z etapów procedury wyborczej, tj. głosowania, gdyż rozciągnięcie jej na pozostałe etapy zniweczyłoby wręcz demokratyczny charakter wyborów. Ustanowioną w Karcie zasadę wolnego głosowania można by również rozumieć jako wolność obywateli w uczestnictwie w wyborach, jak i rezygnacji z głosowania. Nie wydaje się to jednak prawidłowe rozumienie, gdyż w kilku państwach członkowskich głosowanie jest obowiązkiem (np. Grecja, Luksemburg, Belgia). Wydaje się natomiast, że odniesienie w Karcie do wolnego głosowania stanowiło wyraz odzwierciedlenia ustanowionej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zasady wolnych wyborów. Należy zauważyć bowiem, że EKPCz stanowiła podstawę przy tworzeniu Karty i miała stanowić jej odpowiednik na poziomie Unii Europejskiej.

⁷ Podobny wniosek można wywieść z aktu o wyborach, który w art. 8 stanowi: „Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego aktu, procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym”.

ując krajową procedurę wyborczą, tj. zasadę równości (niedyskryminacji) oraz zasadę swobodnego przepływu osób.

Z punktu widzenia regulacji prawnej wyborów do PE najważniejszym aktem prawnym jest akt o wyborach. Jego charakter prawny nie jest klarowny, gdyż pomimo tego, że stanowi załącznik do decyzji Rady UE, opatrzony jest również podpisami najwyższych przedstawicieli państw członkowskich⁸. O odmiennym od decyzji charakterze aktu o wyborach świadczy przede wszystkim art. 16, z którego wynika, że wszedł on w życie pierwszego dnia następującego po tym dniu, w którym, zostanie złożona ostatnia z notyfikacji określonych w decyzji⁹. Pozwala to na stwierdzenie, że akt o wyborach wchodzi w skład prawa pierwotnego.

Do katalogu źródeł prawa wyborczego w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego należy również zaliczyć dyrektywę Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 roku ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (dalej: dyrektywa)¹⁰, wymagającą implementacji do porządków prawnych państw członkowskich.

Należy wreszcie wskazać na Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta). W dniu 7 grudnia 2000 roku tekst Karty został przyjęty i podpisany przez premierów rządów wszystkich państw UE na szczycie w Nicei. Karta wchodziła w skład Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który ostatecznie nie został ratyfikowany. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 roku Kartę nadano taką samą moc prawną, jaką mają ToUE i TfUE¹¹. Przepisy Karty dotyczące wyborów stanowią powtórzenie regulacji traktatowej.

W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego mamy zatem do czynienia z innym katalogiem źródeł prawa wyborczego aniżeli w pozostałych rodzajach wyborów. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że zasady przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego dopiero niedawno zostały określone w konstytucjach i to tylko nielicznych państw człon-

⁸ F.G. Jacobs, *Constitutional control of European elections: the scope of judicial review*, [w:] *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, „Science and technique of democracy” 2005, no. 39, s. 146; http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-STD%282004%29039-e.asp#_Toc112558989.

⁹ A. Grzelak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty OIDE” 2004, nr 4, s. 28.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 329 z 30.12.1993 r., s. 34–38.

¹¹ Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012 r., s. 391–407.

kowskich (Bułgaria, Portugalia, Słowacja, Węgry, Austria¹²). Ustawodawca zwykły we wszystkich państwach członkowskich przy tworzeniu ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego jest natomiast zobowiązany do przestrzegania przepisów aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz transponowania przepisów dyrektywy. Jest on również – podobnie jak w wyborach organów krajowych – zobowiązany do wykonania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stwierdzających naruszenie przez dane państwo członkowskie zasady wolnych wyborów. W wyroku w sprawie *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii*¹³ Trybunał stwierdził, że Parlament Europejski po uzyskaniu nowych kompetencji w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej jest ciałem ustawodawczym w rozumieniu art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPCz, obejmując tym samym swoim zakresem kompetencji również krajowe ordynacje regulujące ten rodzaj wyborów.

W opracowaniu przedstawione zostały wymagania, jakie prawo Unii Europejskiej stawia wobec ustawodawcy krajowego na kolejnych etapach procedury wyborczej oraz najważniejsze propozycje zmian.

ZARZĄDZENIE WYBORÓW

Zarządzenie wyborów jest pierwszą czynnością w procedurze wyborczej. Jest to akt prawny jednego z najważniejszych organów władzy państwowej, w którym następuje ustalenie daty głosowania oraz określenie terminów upływu kolejnych czynności w procedurze wyborczej. W prawie Unii Europejskiej brak jest regulacji dotyczącej zarządzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Wobec braku regulacji w tym zakresie znajduje zastosowanie zasada kompetencji dzielonych. Pełna swoboda prawodawcy krajowego dotyczy jednak tylko wyboru organu zarządzającego wybory, gdyż jeśli chodzi o ustalenie terminu głosowania i innych czynności w procedurze wyborczej, prawo UE wywiera pewien wpływ na regulację omawianej instytucji w prawie krajowym.

Termin głosowania, który może wyznaczyć krajowy organ zarządzający wybory jest dość istotnie ograniczony. Zgodnie bowiem z art. 10 i 11 aktu o wyborach, wybory do PE powinny zostać przeprowadzone w ściśle określonym terminie przypadającym od czwartku do niedzieli. Powinien być to okres

¹² Dane za: P. Chybalski, *Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich w Unii Europejskiej, w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii*, Warszawa 2010, s. 15–18.

¹³ Wyrok z dnia 18.02.1999 r. w sprawie *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii*, numer sprawy 24833/94.

odpowiadający okresowi przeprowadzenia pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego zostały przeprowadzone w dniach od 7 do 10 czerwca 1979 roku. Oznacza to, że każde kolejne wybory powinny być przeprowadzone w okresie od czwartku do niedzieli, który jest najbliższy terminowi 7–10 czerwca w ostatnim roku kadencji PE. Jeżeli jednak przeprowadzenie wyborów w tym okresie nie jest możliwe, Rada UE, stanowiąc jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, wyznacza, nie później niż do końca czwartego roku kadencji PE, inny okres wyborczy nie wcześniejszy niż dwa miesiące przed oraz nie późniejszy niż jeden miesiąc w stosunku do okresu pierwszych wyborów do PE. Termin przeprowadzenia wyborów ustalany jest zatem najpóźniej na rok przed wyborami. W tym okresie nie powinny być już dokonywane zmiany w regulacji prawnej wyborów do Parlamentu Europejskiego. Nie wynika to wprost z prawa UE, lecz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁴. Co istotne, prawo UE nie zakazuje łączenia przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego z wyborami krajowymi.

Obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją aktu o wyborach, które zmierzają w kierunku skrócenia okresu wyborczego, na który poszczególne państwa członkowskie będą mogły wyznaczać głosowania do najwyżej dwóch dni (sobota i niedziela)¹⁵.

Jeśli chodzi o termin kolejnych, ósmych już bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, została wszczęta odrębna procedura mająca na celu ustalenie okresu wyborczego, w którym miałyby być przeprowadzone wybory. Rada UE zaproponowała zmianę tradycyjnego terminu wyborów, który przypadał na pierwszą połowę czerwca na ostatnią dekadę maja (22–25)¹⁶. Po pozytywnym zaopiniowaniu propozycji przez Parlament Europejski¹⁷, Rada UE ostatecznie jednomyślnie zatwierdziła okres wyborczy¹⁸. Uza-

¹⁴ W wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie Ekoglasnost przeciwko Bułgarii ETPC stwierdził, że podstawowe elementy prawa wyborczego, nie powinny być zmieniane w okresie jednego roku przed wyborami.

¹⁵ Ostatnio: projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. (2007/2207(INI)); http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE_412.180+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

¹⁶ Projekt decyzji Rady w sprawie ustalenia terminu ósmych wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich. Konsultacja z Parlamentem Europejskim (07279/2013); <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st07/st07279.pl13.pdf>.

¹⁷ *European Parliament legislative resolution of 21 May 2013 on the draft Council decision fixing the period for the eighth election of representatives to the European Parliament*

sadnieniem odejścia od tradycyjnego okresu wyborczego było przypadające na 8 czerwca 2014 roku święto Zesłania Ducha Świętego, któremu w wielu państwach członkowskich towarzyszą dodatkowe dni wolne o pracy, a tym samym wyjazdy wypoczynkowe¹⁹. Przepis aktu o wyborach dopuszcza co prawda przesunięcie okresu wyborczego tylko wtedy, gdy nie jest możliwe przeprowadzenie wyborów w pierwotnym okresie, w związku jednak ze znacznymi utrudnieniami w głosowaniu w „podstawowym” terminie, należy uznać dopuszczalność wcześniejszego przeprowadzenia wyborów. Jak trudno ustalić jednolite ramy wyborów w realiach 28 państwach członkowskich, pokazuje jednak przykład Bułgarii. Państwo to złożyło oświadczenie nawiązujące do decyzji Rady UE w sprawie terminu wyborów, w którym wskazało, że dzień 24 maja 2014 roku to w Bułgarii święto narodowe (święto bułgarskiej kultury, oświaty i piśmiennictwa). Bułgaria podniosła w oświadczeniu, że taki termin wyborów przełoży się negatywnie na wysokość frekwencji wyborczej, słusznie konkludując, że przyszłe terminy wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego powinny być ustanawiane w sposób, który lepiej odzwierciedla kalendarze krajowe państw członkowskich²⁰.

Akt zarządzenia wyborów w zakresie terminu przeprowadzenia wyborów nie ma charakteru czysto formalnego, gdyż poszczególne państwa członkowskie określają konkretny dzień (dni) głosowania w ramach ustalonego czterodniowego okresu wyborczego. Należy wyjaśnić, że rozciągnięcie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego aż na 4 dni oznacza, że każde państwo członkowskie (a konkretnie organ zarządzający wybory) samodzielnie wyznacza dzień (dni) głosowania. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków od wyznaczonego terminu przeprowadzenia wyborów. Wydaje się jednak, że właściwa jest taka jego interpretacja, iż wyznaczony termin dotyczył głosowania „podstawowego”, natomiast możliwe jest w wyjątkowych wypadkach przeprowadzenie głosowania wcześniej, co może dotyczyć chociażby wyborców przebywających w dniu głosowania za granicą.

Wydaje się również, że istnieje możliwość ich przeprowadzenia poza terminem wyznaczonym przez Radę UE. Taka sytuacja może dotyczyć wyborów w państwie członkowskim przystępującym do Unii Europejskiej w trakcie kadencji Parlamentu Europejskiego. Dotychczas w takiej sytuacji stosowane

by direct universal suffrage (07279/2013 – C7-0068/2013 – 2013/0802(CNS)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-194>.

¹⁸ Decyzja Rady z 29 maja 2013 r. w sprawie ustalenia terminu ósmych wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich 2013/0802(CNS), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st10/st10101.pl13.pdf>.

¹⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st07/st07279.pl13.pdf>.

²⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st10/st10396-ad01.pl13.pdf>.

były dwa rozwiązania. Jeśli do zakończenia kadencji PE pozostawało niewiele czasu, wówczas mandaty przydzielone nowym państwom członkowskim rozdzielane były przez parlamenty krajowe. Jeśli jednak okres ten był znaczący, przeprowadzane były wybory bezpośrednie w trakcie kadencji. Pierwsza sytuacja wystąpiła tylko w przypadku akcesji w 2004 roku. 8 państw Europy Środkowo-Wschodniej, a także Cypru i Malty²¹. W przypadku pozostałych akcesji przeprowadzane były bezpośrednie wybory: Grecja (18 października 1981 roku), Hiszpania (10 czerwca 1987 roku), Portugalia (19 lipca 1987 roku), Szwecja (17 sierpnia 1995 roku), Austria (13 października 1996 roku), Finlandia (20 października 1996 roku), Bułgaria (20 maja 2007 roku), Rumunia (25 listopada 2007 roku) oraz Chorwacja (14 kwietnia 2013 roku).

Jeśli chodzi o pozostałe czynności w procesie wyborczym (np. zgłaszanie list kandydatów, sporządzanie wykazu wyborców uprawnionych do głosowania), które zazwyczaj określane są w postanowieniu o zarządzeniu wyborów, prawo UE nie określa terminu ich upływu.

Pożądanym elementem postanowienia o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego jest określenie liczby członków PE, która będzie wybierana. Należy zauważyć, że w przypadku parlamentów krajowych liczba ta jest zwykle stała i wynika z postanowień konstytucji lub ustawy zwykłej (wyjątkiem jest Hiszpania oraz Niemcy), dlatego też nie ma konieczności jej podawania w postanowieniu o zarządzeniu wyborów. W przypadku wyborów do PE liczba mandatów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim nie jest obecnie określona w prawie pierwotnym. Zgodnie z art. 14 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej decyzję określającą skład Parlamentu Europejskiego na kolejną kadencję podejmuje jednomyślnie Rada Europejska, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody. Nie został określony termin, w którym ta decyzja powinna zostać przyjęta, jednakże z uwagi na to, iż w niektórych państwach członkowskich obszar wyborczy jest dzielony na okręgi wyborcze, liczba mandatów przyznanych tym państwom powinna być im znana przynajmniej rok przed wyborami²². Zgodnie z orzecznictwem ETPC jest to najpóźniejszy moment, w którym mogą być dokonywane tak istotne zmiany w prawie wyborczym (zob. wyrok w sprawie Ekoglasnost przeciwko Bułgarii). Rada Europejska podjęła ostateczną decyzję

²¹ Nieco inna sytuacja miała miejsce w przypadku unifikacji państwa niemieckiego z 1990 r. W związku ze znacznym zwiększeniem liczby ludności tego państwa zdecydowano się przydzielić mu 18 dodatkowych mandatów. Do czasu wyborów w 1994 r. 18 mandatów objęli przedstawiciele z obszaru byłego NRD, którzy rekrutowali się początkowo z byłego parlamentu NRD, lecz później zostali wybrani przez Bundestag, jedną z izb parlamentu zjednoczonych Niemiec.

²² Nie dotyczy to Polski, gdzie mandaty pomiędzy okręgi wyborcze rozdzielane są po przeprowadzeniu głosowania.

określającą skład Parlamentu Europejskiego VIII kadencji w dniu 28 czerwca 2013 roku²³. W decyzji określony został podział 751 mandatów pomiędzy państwa członkowskie. W stosunku do podziału obowiązującego w kadencji 2004–2009 mandaty obok Niemiec (wynika to wprost z art. 14 ust. 2 traktatu o UE, zgodnie z którym maksymalna liczba miejsc dla danego państwa członkowskiego to 96, w poprzednich wyborach Niemcy miały zaś 99 mandatów) miałyby stracić następujące państwa: Rumunia, Belgia, Grecja, Portugalia, Czechy, Węgry, Austria, Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Litwa oraz Łotwa (1 mandat).

Należy w tym miejscu zauważyć, że również przy dokonywaniu podziału terytorium kraju na okręgi wyborcze, państwa członkowskie są związane prawem UE. Zgodnie bowiem z art. 2 aktu o wyborach: „podział kraju na okręgi wyborcze ogólnie nie powinien naruszać proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego”. Sformułowanie to nie wprowadza żadnych wymogów formalnych wobec ustawodawców państw członkowskich, poza takim, iż okręgi wyborcze powinny być wielomandatowe. Nie pozwala to jednakże jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, ilu mandatowy powinien być okręg wyborczy, aby nie naruszał zasady proporcjonalności? Wspomnieć jednak trzeba o utrwalonym w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądzie, zgodnie z którym w systemie proporcjonalnym średnia wielkość okręgów wyborczych to co najmniej siedem mandatów. Inna sprawa, że niektóre państwa członkowskie, posiadają mniej niż 7 mandatów w Parlamencie Europejskim. Należy również zauważyć, że wobec braku zasady równości w katalogu zasad prawa wyborczego do PE ustanowionym w prawie UE, państwa członkowskie nie muszą zważać na to, aby liczba mieszkańców/wyborców przypadająca na 1 mandat w ustanowionych okręgach wyborczych była podobna. Wskazać też należy na wysuwaną przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE propozycję nałożenia na państwa członkowskie liczące ponad 20 milionów mieszkańców obowiązku podziału kraju na okręgi wyborcze²⁴.

ZGŁASZANIE KANDYDATÓW I BIERNE PRAWO WYBORCZE

Prawo Unii Europejskiej nie określa zasad zgłaszania kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W szczególności nie określa, jakie podmioty mogą zgłaszać kandydatów w wyborach, w jakim terminie mogą tego

²³ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE), Dz. Urz. UE L 181, 29.06.2013 r., s. 57–58.

²⁴ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku...

dokonać, jak również wymogów formalnych związanych z rejestracją (np. przedłożenia odpowiedniej liczby podpisów popierających kandydaturę czy wpłacenia kaucji wyborczej określonej wysokości). Brak jest również regulacji dotyczącej udziału kobiet i mężczyzn na listach kandydatów (parytet wyborczy, kwota wyborcza).

W tym miejscu należy wskazać na kwestię określenia kręgu osób, które mogą tworzyć krajowe partie polityczne oraz do nich przystępować. Kwestia ta nie jest w sposób bezpośredni uregulowana w prawie UE. W związku z powyższym w wielu państwach członkowskich wprowadzono regulację, zgodnie z którą tworzyć partie polityczne oraz do nich wstępować mogą tylko obywatele „krajowi”, nie zaś wszyscy obywatele UE²⁵. W takiej sytuacji obywatele UE zostają w sposób pośredni pozbawieni prawa do kandydowania w wyborach, gdyż w wyborach proporcjonalnych kandydaci niezależni oraz komitety wyborcze wyborców mają znikome szanse na uzyskanie mandatu. Jednocześnie może to stanowić naruszenie zasady równego traktowania w zakresie praw wyborczych obywateli UE zamieszkujących na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie stosujące tego typu ograniczenie w prawie do kandydowania, aby dopuściły do tworzenia partii politycznych oraz przystępowania do nich wszystkich obywateli UE²⁶. W przypadku niedokonania zalecanej zmiany, państwa członkowskie ograniczające prawo do kandydowania części obywateli UE powinny przynajmniej wprowadzić udogodnienia dla kandydatów niezależnych oraz komitetów wyborczych wyborców, np. pod postacią progów wyborczych obowiązujących w stosunku do nich na poziomie okręgu wyborczego, nie zaś kraju.

Ze względu na zasadę równości prawa UE, która odnosi się zarówno do państw członkowskich, jak i ich obywateli, pożądanym byłoby wyrównanie szans kandydatów poprzez określenie w prawie UE liczby podpisów wymaganych od kandydatów z poszczególnych państw członkowskich. Można by tutaj posłużyć się udaną, jak się wydaje, regulacją rozporządzenia dotyczącego inicjatywy ustawodawczej obywateli²⁷ określającą sposób ustalania minimalnej liczby podpisów obywateli z danego państwa, zgodnie z którą liczbę członków do PE danego państwa mnoży się przez ogólną liczbę członków PE.

²⁵ Taka sytuacja występuje w Bułgarii, Czechach, Finlandii, Niemczech, Grecji, Łotwie, Litwie, Słowacji, Hiszpanii oraz w Polsce.

²⁶ Sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii Europejskiej – 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_pl.pdf, s. 21.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65, 11.03.2011 r.

Obecnie pomimo istnienia partii politycznych na poziomie europejskim²⁸ nie zostały im przyznane żadne uprawnienia w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego, w szczególności nie mają one prawa zgłaszania kandydatów. Szansą na zwiększenie ich roli w jest przedłożona przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE propozycja utworzenia okręgu ogólnoeuropejskiego, w ramach którego miałyby wyłączone uprawnienie do zgłaszania list kandydatów²⁹.

WERYFIKACJA POSIADANIA BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Zgłoszone listy kandydatów podlegają następnie weryfikacji pod względem formalnym oraz posiadania prawa do kandydowania przez umieszczonych na nich kandydatów. Należy zauważyć, że prawodawca krajowy nie ma pełnej swobody w określaniu kręgu osób posiadających prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jeśli chodzi o regulację prawa UE w tym zakresie, należy wskazać, że zgodnie z art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obywatel Unii Europejskiej posiada prawo do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania. Obywatel UE jest każda osoba posiadająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Oznacza to, że państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia do krajowych ustaw wyborczych rozwiązań zapewniających wyborcom z innych państw członkowskich takie same warunki w wykonywaniu prawa do kandydowania, jak wyborcom „krajowym”. Szczegółowe zasady wykonywania prawa do kandydowania przez obywateli UE chcących oddać głos w państwie członkowskim, którego obywatelstwa nie posiadają, określone zostały w dyrektywie. W celu zapewnienia niedyskryminacji obywateli UE postanowiono, że jeżeli obywatele państwa członkowskiego miejsca zamieszkania³⁰ mają prawo kandydowania w wyborach jedynie pod warunkiem pewnego minimalnego okresu zamieszkania na terytorium wyborczym tego państwa, to uznaje się, że wyborcy

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/2003 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dz. Urz. L 297, 15.11.2003 r., s. 1 zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1524/2007 z dnia 18 grudnia 2007 r., Dz. Urz. L 343, 27.12.2007 r., s. 5.

²⁹ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku...

³⁰ Państwo zamieszkania jest to państwo, w którym zamieszkuje obywatel UE, jednakże nie posiada jego obywatelstwa.

Wspólnoty uprawnieni do kandydowania w wyborach spełniają ten warunek, o ile mieli miejsce zamieszkania przez równorzędny minimalny okres w innych państwach członkowskich (art. 5).

Dyrektywa dokonuje korekty traktowej reguły, zgodnie z którą obywatele UE mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim UE, którego nie są obywatelami oraz obywatele tego państwa powinni być traktowani na takich samych zasadach. Stanowi (art. 6), iż prawo do kandydowania w państwie zamieszkania nie posiadają osoby, które zostały pozbawione tych praw na podstawie odrębnego wyroku lub orzeczenia wydanego na gruncie prawa karnego lub cywilnego państwa pochodzenia³¹ (najczęściej chodzić tu będzie o prawomocne skazanie za przestępstwo lub ubezwłasnowolnienie)³². Odstępstwo to nie zostało przewidziane w traktacie z Maastricht, jednakże ma swoje uzasadnienie. Należy zauważyć, że osoba taka jest pozbawiana prawa do głosowania i/lub kandydowania niezależnie od tego, czy na gruncie prawa państwa miejsca zamieszkania stanowi to podstawę pozbawienia tych praw (w niektórych państwach skazanie prawomocnym wyrokiem pozbawienia wolności skutkuje pozbawieniem praw wyborczych, w innych zaś nie). Może to prowadzić do nierównego traktowania obywateli UE, gdyż skazanie za te same przestępstwo dla jednych mieszkańców państwa członkowskiego UE będących obywatelami UE będzie oznaczało pozbawienie praw wyborczych, dla drugich zaś nie. Nie stanowi to jednak przejawu dyskryminacji, gdyż wyborcy UE podlegają, co do zasady, prawu państwa pochodzenia i to sądy państwa pochodzenia orzekają o popełnieniu przestępstwa czy też ubezwłasnowolnieniu, mogących stanowić przesłankę pozbawienia prawa do kandydowania czy głosowania. Oznacza to zatem, iż zastosowanie w tej sytuacji wprost zasady niedyskryminacji uprzywilejowałoby tych obywateli UE, którzy zostali skazani za przestępstwo i wykorzystując niespójność przepisów prawa karnego w poszczególnych państwach członkowskich UE udali się do innego państwa celem oddania głosu w wyborach, umożliwiłoby obywatelowi UE oddanie głosu w jednym z państw członkowskich pomimo czynów popełnionych w kraju pochodzenia. W tym przypadku traktatowy obowiązek nałożony na państwa członkowskie traktowania obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami na równi z obywatelami swojego państwa, zasadnie doznaje uszczerbku. Należy zresztą zauważyć, że pozbawienie prawa do głosowania osób skazanych za przestę-

³¹ Państwo pochodzenia jest to państwo, którego obywatelstwo posiada dany obywatel UE.

³² W przypadku prawa do głosowania dyrektywa nie nakłada obowiązku na państwa członkowskie UE pozbawiania takich osób prawa do głosowania, choć w praktyce tak właśnie czynią.

państwo pokrywa się najczęściej z okresem pozbawienia wolności³³, co wyklucza możliwość jednoczesnego zamieszkiwania w innym państwie członkowskim. Rzeczywisty problem dotyczy natomiast ubezwłasnowolnienia. Weryfikacja tego, czy obywatel UE nie został pozbawiony prawa do głosowania w państwie pochodzenia następuje na podstawie jego oświadczenia oraz powiadomienia skierowanego do państwa pochodzenia³⁴.

Wcześniej to osoba chcąc skorzystać z prawa kandydowania musiała przedłożyć zaświadczenie od właściwych władz państwa zamieszkania potwierdzające, że nie została pozbawiona prawa do kandydowania w wyborach w państwie członkowskim pochodzenia lub że organom tym nic nie wiadomo o pozbawieniu jej takiego prawa. Był to obowiązek bardzo uciążliwy, również dlatego, że problemem była identyfikacja organów uprawnionych do wydawania takiego zaświadczenia, a przez to terminowe jego otrzymanie sprawiało trudności. Wydaje się, że warunek ten był jedną z głównych przyczyn niskiego zainteresowania kandydowania w państwie miejsca zamieszkania (w wyborach w 2009 roku 81 osób kandydowało w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie miejsca zamieszkania, w 1999 roku były to 62 osoby, zaś w 2004 roku jedynie 57 osób³⁵).

Odstępstwo od zasady niedyskryminacji ustanawia art. 14 dyrektywy stanowiący, że państwo członkowskie, w którym liczba wyborców UE stanowi co najmniej 20%, w drodze odstępstwa od zasady jednakowego traktowania wyborców UE oraz wyborców „krajowych” może przyznać prawo kandydowania na okres nie dłuższy niż 10 lat tym wyborcom UE uprawnionym do kandydowania w wyborach, którzy w tym państwie członkowskim mają miejsce zamieszkania przez pewien okres minimalny.

Regulacja ta została stworzona z myślą o Luksemburgu. W państwie tym znajduje się zdecydowanie największa liczba obywateli innych państw członkowskich. Dyrektywa jednocześnie dopuszcza, aby państwo członkowskie

³³ Inaczej jest m.in. w Polsce. Zgodnie bowiem z art. 43 §2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553) okres pozbawienia praw publicznych (w tym czynnego i biernego prawa wyborczego) nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności.

³⁴ Dyrektywa Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE L 26, 26.01.2013 r., s. 27–29.

³⁵ Sprawozdanie dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (akt z 1976 r. zmieniony decyzją 2002/772/WE, Euratom) oraz udziału obywateli Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania (dyrektywa 93/109/WE), KOM (2010) 605, Bruksela, 27.10.2010 r., <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=pl,da&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=525591:cs>.

korzystające z derogacji przyznało wyborcom UE, którzy w wyniku zamieszkiwania w nim stracili prawo głosowania lub kandydowania w państwie pochodzenia, zwolnienie z wymogu zamieszkiwania obowiązującego ogół wyborców UE. Przepis ten umożliwi wprowadzenie szczególnych rozwiązań przez państwa korzystające z derogacji, dzięki którym obywatele UE nie są pozbawieni praw wyborczych w wyborach do PE. W Luksemburgu, który jako jedyne państwo członkowskie korzysta z derogacji, określono minimalny okres obowiązkowego pobytu na terytorium Luksemburga jako warunek przyznania praw wyborczych, pomimo nieobowiązywania takiego wymogu wobec obywateli tego kraju. Postanowiono również, że wymóg ten nie będzie odnosił się do wyborców UE, którzy nie mają prawa do głosowania w państwie pochodzenia, ponieważ przebywają na stałe poza jego terytorium. Dzięki temu osoby te nie tracą praw wyborczych w związku ze skorzystaniem z możliwości swobodnego przemieszczania się na terytorium UE³⁶.

Dyrektywa stanowi również, że obywatele UE mogą kandydować tylko w jednym państwie członkowskim w ramach wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 4 ust. 1). Zakaz podwójnego kandydowania wydaje się pozostawać w sprzeczności z prawem pierwotnym, gdyż akt o wyborach stanowi tylko o zakazie podwójnego głosowania, a dyrektywa jako akt wykonawczy w stosunku do postanowień prawa pierwotnego nie może wprowadzać postanowień, które zaakceptować powinny wszystkie państwa członkowskie. Wykracza on również poza to, co jest konieczne do realizacji głównego celu dyrektywy, tj. zapewnienia obywatelom UE znajdującym się w okresie wyborczym w państwie zamieszkania takich samych warunków w zakresie wykonywania przez nich praw wyborczych w tym prawa do kandydowania. Sytuacja, w której obywatel państwa członkowskiego zamieszkujący w innym państwie członkowskim, którego obywatelstwa nie posiada, ma możliwość kandydowania tylko w jednym z wymienionych państw nie oznacza bowiem naruszenia zasady niedyskryminacji ani też naruszenia zasady swobody przepływu osób. Jak słusznie zauważa PE w rezolucji: „Państwa członkowskie powinny dysponować swobodą uznania, co do zezwolenia na kandydowanie w więcej niż jednym państwie w tych samych wyborach, a partiom politycznym powinno pozostawić się swobodę podjęcia decyzji, czy zachęcać do wielokrotnego przedstawiania swej kandydatury”³⁷. Oczywiście w przypadku, gdyby dana

³⁶ *Legislation governing elections to the European Parliament Directorate-General for Research*, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_en.htm#lux.

³⁷ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 26 września 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszka-

osoba została wybrana dwukrotnie mogłaby objąć tylko jeden mandat. Nie zmienia to jednak faktu, że wprowadzenie zakazu podwójnego kandydowania pozostaje w sprzeczności z przepisami traktatowymi.

Nie ma natomiast żadnych ograniczeń, jeśli chodzi o wiek uprawniający do kandydowania w wyborach oraz innych regulacji dotyczących biernego prawa wyborczego. Niestety w prawie UE nie została uregulowana sytuacja, w której wiek obywatela UE nie uprawnia go do kandydowania w państwie pochodzenia, lecz uprawnia go do kandydowania w państwie miejsca zamieszkania. Czy powinna znaleźć zastosowanie reguła, według której osoba pozbawiona prawa do głosowania na podstawie prawa państwa pochodzenia nie posiada prawa do głosowania również w państwie zamieszkania? Literalna wykładnia przepisu traktatowego nakazującego jednakowe traktowanie wyborców UE oraz wyborców „krajowych”, skłania do przychylenia się do poglądu o konieczności przyznania takim obywatelom UE prawa do kandydowania. Paradoksalnie stawałoby to jednak obywateli UE zamieszkujących w innym państwie członkowskim w lepszej sytuacji aniżeli ich rodaków mieszkających w okresie wyborczym w ojczyźnie. Jest to istotny problem, gdyż w dwunastu państwach warunkiem posiadania biernego prawa wyborczego jest ukończenie 18 lat, w dziesięciu państwach – 21 lat, w dwóch państwach – 23 lata, zaś w trzech państwach 25 lat.

Nie oznacza to jednak, że w zakresie nie uregulowanym bezpośrednio w prawie UE państwa członkowskie posiadają pełną swobodę w określaniu zasad przyznawania prawa do kandydowania. Państwa członkowskie ograniczone są bowiem również ogólnymi zasadami prawa UE. Powyższe wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którego wynika, że: „Na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie narusza ono prawa wspólnotowego”. W szczególności należy zwrócić uwagę na zasadę równości, która: „sprzeciwia się, aby przyjęte kryteria posiadania prawa do kandydowania prowadziły do różnego traktowania obywateli znajdujących się w porównywalnych sytuacjach bez obiektywnego uzasadnienia takiej różnicy”³⁸.

nia w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (COM(2006)0791 – C6-0066/2007 – 2006/0277(CNS)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0410&language=PL&ring=A6-2007-0267>.

³⁸ *Passus* pochodzi z wyroku wydanego w sprawie ze skargi obywateli holenderskich. Skarżący zamieszkiwali na Arubie, będącej terytorium zamorskim Holandii. Zarzucali władzom holenderskim, że z powodu odrzucenia ich wniosku o wpisanie na listę wyborców, nie mogli wziąć udziału w wyborach do PE. Podstawą odrzucenia wniosku był przepis holenderskiej ordynacji wyborczej, zgodnie z którym członkowie do PE wybierani są przez osoby po-

REJESTR WYBORCÓW ORAZ CZYNNE PRAWO WYBORCZE

Warunkiem udziału w głosowaniu jest znajdowanie się w urzędowym wykazie osób posiadających prawo do głosowania. W większości państw członkowskich istnieją dwa typy takich wykazów: stałe, w których umieszcza się wszystkie osoby posiadające prawo do głosowania w przynajmniej jednym z rodzajów wyborów czy referendum, zwane zwykle rejestrami wyborców oraz okresowe, które tworzone są przed każdymi wyborami (referendami) i obejmującymi tylko osoby posiadające prawo do głosowania w danych wyborach. Jednakże w niektórych państwach członkowskich obowiązuje tylko jeden z wykazów.

W prawie Unii Europejskiej nie przewidziano utworzenia rejestru wyborców obejmującego wszystkie osoby posiadające prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego³⁹. Żaden przepis prawa UE nie zawiera również wytycznych co do formy krajowych wykazów, czy też zakresu informacji, które powinny się w nim znaleźć. Przyznanie na mocy traktatu z Maastricht obywatelom UE prawa do głosowania we wszystkich państwach członkowskich pod warunkiem zamieszkiwania na ich terytorium nałożyło jednak obowiązek podjęcia odpowiednich zmian umożliwiających wykonanie przyznanego prawa. Oznacza to konieczność wpisania do prowadzonego wykazu również obywateli UE (ewentualnie ustanowienie odrębnego wykazu), posiadających prawo do głosowania w wyborach do PE.

Prawo UE określa ogólne zasady, według których powinien być ustalany krąg obywateli UE uprawnionych do głosowania w wyborach, którzy zamieszkują w państwie członkowskim którego obywatelstwa nie posiadają. Najważniejsza zasada jest taka sama, jak w przypadku biernego prawa wyborczego, tj. równe traktowanie obywateli UE zamieszkujących w państwie, któ-

siadające obywatelstwo holenderskie oraz które ukończyły 18 rok życia, z wyłączeniem jednak tych osób, które w dniu zgłoszenia kandydatów mają faktyczne miejsce zamieszkania na Antylach Holenderskich lub na Arubie. Należy jednocześnie zauważyć, że inny przepis ordynacji przyznał prawo do głosowania tym obywatelom holenderskim (oraz obywatelom innych państw członkowskich UE spełniających określone warunki), którzy w dniu głosowania przebywają poza terytorium kraju. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 12 września 2006 r., sprawa C-300/04, M.G. Eman i O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag.

³⁹ W doktrynie pojawiają się również inne sposoby rozwiązania problemu podwójnego głosowania, np. stworzenie ogólnounijnego rejestru wyborców. Zob. J. Toplak, *European Parliament Elections and the Uniform Electoral Procedure*, <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Jurij%20Toplak.pdf>, s. 28. Artykuł przedstawiony na VII Światowej Konferencji Prawa Konstytucyjnego w Atenach (11–15 czerwca 2007 r.); sam autor stwierdza jednak, że ten pomysł nie jest obecnie możliwy do wprowadzenia w życie.

rego obywatelstwa nie posiadają oraz obywateli tego państwa. W szczególności przejawia się to w nakazie zliczania okresów zamieszkiwania we wszystkich państwach członkowskich w przypadku obowiązywania cenzusu domicylu (art. 5 dyrektywy). Z kolei obywatel UE, który został pozbawiony prawa do głosowania na podstawie orzeczenia wydanego na gruncie prawa cywilnego lub karnego państwa, którego obywatelstwo posiada (art. 6 dyrektywy), nie może zostać wpisany do urzędowego wykazu wyborców obywatel UE w państwie miejsca zamieszkania.

Należy również zauważyć, że prawo Unii Europejskiej wprowadza zakaz różnego traktowania obywateli chcących oddać głos w państwie, którego obywatelstwa nie posiadają oraz obywateli tego państwa, ale również, jak wynika z cytowanego wyżej orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, obywateli jednego państwa, którzy znajdują się w porównywalnych sytuacjach (zob. wyrok w sprawie M.G. Eman i O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag).

Prawo UE nie wskazuje granicy wieku, która powinna uprawniać do głosowania w wyborach (w Austrii jest to 16 lat, zaś w pozostałych państwach członkowskich 18 lat), brak jest również regulacji dotyczących ewentualnego pozbawienia prawa do głosowania obywateli UE, którzy zostali skazani za określone przestępstwa czy też ubezwłasnowolnieni.

Na państwa członkowskie UE nałożony został obowiązek wymiany informacji w celu uniknięcia przypadków zarówno podwójnego głosowania, jak i pozbawienia prawa do głosowania w państwie członkowskim pochodzenia oraz w państwie miejsca zamieszkania.

Należy również zwrócić uwagę na propozycje narzucenia państwom członkowskim obowiązku przyznania praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywatelom państw trzecich, którzy na stałe związali się z państwem członkowskim⁴⁰.

KAMPANIA WYBORCZA

Regulacja kampanii wyborczej w prawie Unii Europejskiej jest nader skromna. Zgodnie z art. 9 aktu o wyborach wprowadzonym w brzmieniu nadanym w wyniku nowelizacji z 2002 roku: „każde państwo członkowskie może ustanowić górną granicę wydatków na kampanię wyborczą kandydatów”.

⁴⁰ Zob. A. Schrauwen, *Granting the Right to Vote for the European Parliament to Resident Third-Country Nationals: Civic Citizenship Revisited*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, no. 2, s. 201–218.

Niezrozumiała jest przyczyna wprowadzenia tego przepisu w sytuacji, gdy inny przepis aktu o wyborach, znajdujący się już w jego pierwotnym brzmieniu oraz niezmieniony w nowelizacji z 2002 roku (art. 8) stanowi, że wszelkie kwestie w nim nieuregulowane pozostają w kompetencji prawodawcy krajowego.

Nie jest to jednak jedyna regulacja dotycząca kampanii wyborczej. Należy również wskazać na szczególną regulację zawartą w porozumieniu ramowym w sprawie relacji pomiędzy Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską⁴¹, zgodnie z którą członek Komisji Europejskiej, który kandyduje do Parlamentu Europejskiego i aktywnie uczestniczy w kampanii wyborczej powinien najpóźniej wraz z końcem ostatniego posiedzenia Komisji Europejskiej przed wyborami wystąpić o udzielenie bezpłatnego urlopu wyborczego. Szczegółowiej problem aktywności członka Komisji Europejskiej będącego jednocześnie kandydatem do PE w okresie kampanii wyborczej określa kodeks postępowania komisarza, zgodnie z którym w przypadku, gdy osoba pełniąca funkcję komisarza i kandydująca jednocześnie do PE nie zamierza prowadzić aktywnej kampanii wyborczej przewodniczący KE podejmuje decyzję, czy może ona pełnić swoją funkcję w okresie kampanii⁴².

Należy również zauważyć, że Parlament Europejski zarekomendował partiom politycznym na poziomie europejskim mianowanie swych kandydatów na przewodniczącego Komisji odpowiednio wcześniej przed wyborami, by umożliwić im przeprowadzenie kampanii wyborczej, zaś państwom członkowskim zezwolenie na emitowanie politycznych programów informacyjnych przez europejskie partie polityczne⁴³.

Brak jest niestety w prawie UE regulacji dotyczącej terminu rozpoczęcia i zakończenia kampanii wyborczej. Krajowe ordynacje wyborcze stanowią najczęściej, że kampania wyborcza rozpoczyna się wraz z zarządzeniem wyborów, zaś kończy się wraz z rozpoczęciem głosowania lub też jeden lub kilka dni wcześniej. Jeśli chodzi o kampanię wyborczą, można zastanawiać się, czy nie powinna ona rozpoczynać się wraz z ogłoszeniem przez Radę UE decyzji określającej okres wyborczy, w którym przeprowadzone zostaną wybory do Parlamentu Europejskiego. Natomiast jeśli chodzi o zakończenie kampanii wyborczej, powinien być to termin wspólny dla wszystkich państw członkow-

⁴¹ *Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission* (pkt II.4), Dz. Urz. L 304, 20.11.2010 r., s. 47–62.

⁴² *Code of Conduct for Members*, C (2011) 2904, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf.

⁴³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie poprawy organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. (2013/2102(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0323+0+DOC+XML+V0/PL>.

skich. Należy bowiem zauważyć, że poszczególne państwa członkowskie ustalają różne dni głosowania, co powoduje, że w tych, w których wybory zostały zaplanowane na niedzielę trwać może jeszcze kampania wyborcza, w tym samym czasie, kiedy w innych odbywa się jeszcze głosowanie. Kampania wyborcza prowadzona w jednym z państw członkowskich, może mieć wpływ na postawy wyborcze wyborców z innych państw członkowskich. Problem ten będzie narastał wraz ze wzmocnieniem pozycji partii politycznych na poziomie europejskim oraz postrzeganiem wyników głosowania do PE przez pryzmat poparcia uzyskanego przez te partie lub partie krajowe będące ich członkami.

GŁOSOWANIE

Oddanie głosu w wyborach jest kulminacyjnym momentem procedury wyborczej. Prawo UE nie nakłada na obywateli UE obowiązku oddania głosu w wyborach. Jednak w związku z tym, że w części państw członkowskich głosowanie jest obowiązkiem, dyrektywa reguluje przypadek wpisania się do rejestru wyborców w państwie członkowskim, w którym występuje tzw. „przymus wyborczy” obywatela UE pochodzącego z państwa, w którym takiego obowiązku nie ma. Obowiązek głosowania w takim przypadku, zgodnie z zasadą równego traktowania wszystkich obywateli UE, dotyczy również obywatela innego państwa członkowskiego (art. 8 ust. 2 dyrektywy).

Podstawową kwestią związaną z tym etapem procedury wyborczej jest określenie sposobu oddania głosu przez wyborców. Obecnie wciąż podstawowym sposobem głosowania jest głosowanie „tradycyjne” w lokalu wyborczym przy wykorzystaniu karty do głosowania oraz urny wyborczej. Coraz częściej jednak wykorzystywane są tzw. alternatywne sposoby głosowania, tj. głosowanie korespondencyjne, głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika oraz głosowanie za pośrednictwem Internetu. Należy zauważyć, że prawo UE nie reguluje w ogóle kwestii sposobu oddawania głosu w wyborach. Nie oznacza to dopuszczalności wykorzystania przez ustawodawców krajowych wszystkich wymienionych sposobów głosowania. Należy bowiem wskazać na zasadę tajności głosowania, o której stanowi Traktat o Unii Europejskiej, akt o wyborach oraz Karta praw podstawowych, wymagająca skonstruowania procedury gwarantującej, że głos wyborcy nie zostanie ujawniony. Tylko zatem taki sposób głosowania, który nie narazi na ujawnienie woli wyborcy jest zgodny z wymogami prawa UE. Należy również zauważyć, że w pracach Komisji Spraw Konstytucyjnych PE nad rozszerzeniem unijnej regulacji prawnej

wyborów do Parlamentu Europejskiego pojawił się postulat większego wykorzystania w wyborach techniki głosowania elektronicznego⁴⁴.

Zgodnie z art. 9 aktu o wyborach nikt nie może głosować więcej niż jeden raz w danych wyborach członków Parlamentu Europejskiego. Należy zauważyć, że w związku z tym, iż w momencie uchwalania aktu o wyborach we wszystkich państwach członkowskich już dawno odeszło się od przyznawania kilku głosów uprzywilejowanym wyborcom (np. w związku z posiadaniem majątkiem) oraz zakładając racjonalność unijnego prawodawcy, należy stwierdzić, że przepis ten ustanawia zakaz oddawania głosu w wyborach do PE w więcej niż jednym państwie członkowskim, co dotyczy przede wszystkim osób posiadających podwójne obywatelstwo⁴⁵. Praktyczna realizacja tego zakazu nie jest jednak możliwa, gdyż brak jest odpowiedniego systemu wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi. Problem ten nie jest wystarczająco rozwiązany w dyrektywie, która ustanowiła jedynie system wymiany informacji mający na celu wyeliminowanie przypadków podwójnego głosowania i kandydowania lub pozbawienia praw wyborczych obywateli UE wykonujących swoje prawa wyborcze w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, nie zaś pochodzenia. Wydaje się, że może on zostać rozwiązany tylko przez utworzenie ogólnoeuropejskiego rejestru wyborców.

Kwestią związaną z wyborem przez ustawodawcę sposobu głosowania jest również wzór karty do głosowania. W tradycyjnej formie zawiera ona nazwiska kandydatów, ich przynależność partyjną oraz zwięzłą instrukcję głosowania. Obecnie prawo UE nie określa, jak powinna wyglądać karta do głosowania. Parlament Europejski, starając się podkreślić wspólny dla wszystkich państw członkowskich charakter wyborów do PE, rekomenduje umieszczanie nazwisk oraz symboli europejskich partii politycznych na kartach do głosowania obok odpowiadających im listom kandydatów⁴⁶. Wydaje się również, że potrzebne jest wprowadzenie jednolitego wzoru karty do głosowania w wyborach. Ze względu na daleko idące odmienności w zakresie systemów

⁴⁴ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku...

⁴⁵ Zob. J. S h a w, *The Political Representation of Europe's Citizens: Developments. Court of Justice of European Communities. Decision of 12 Septemebr 2006, C-145/04 Spain v. United Kingdom, and Case C-300/04, Eman and Sevinger v. College van Burgemeester en Wethouders van Den Haag*, „European Constitutional Law Reivew” 2008, no. 4, s. 166; J. S h a w, *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge 2007, s. 105. Odmiennie stanowisko zajmuje P. Sarnecki, którego zdaniem osoby posiadające podwójne obywatelstwo są uprawnione do podwójnego głosowania w wyborach do PE. Zob. P. S a r n e c k i, *Regulacje ustawowe dotyczące wyborów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej posłów do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 13.

⁴⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2013 r.

wyborczych oraz formy list kandydatów nie jest możliwe przygotowanie wzoru karty do głosowania określającej wszystkie jej elementy, jednakże nawet jednolity kolor i kształt mogłyby ułatwić oddanie głosu przez tych obywateli UE, którzy decydują się na skorzystanie z prawa do głosowania w państwie miejsca zamieszkania. Należy bowiem mieć na względzie, że obywatele UE chcący oddać głos w wyborach do PE w państwie zamieszkania nie zaś w państwie pochodzenia mogą nie być zapoznani z zasadami głosowania, które w nim obowiązują. Dyrektywa zobowiązała co prawa państwa członkowskie do informowania w odpowiedniej formie i we właściwym terminie wyborców UE uprawnionych do głosowania w wyborach o warunkach i szczegółowych zasadach wykonywania prawa głosowania i prawa kandydowania w wyborach w tym państwie (art. 12). Nie określiła niestety formy, w jakiej przekaz ten powinien dotrzeć do wyborcy, co pozostawia państwom członkowskim swobodę w tym zakresie. Wobec braku precyzyjnej regulacji prawnej tej instytucji, Parlament Europejski w dwóch rezolucjach wyraził opinię, iż ten obowiązek informacyjny powinien być realizowany poprzez wysyłanie wyborcom UE pisemnych zawiadomień⁴⁷. Niska frekwencja wyborcza obywateli UE w wyborach w państwie zamieszkania wskazuje jednak, że nie są oni w sposób wystarczający poinformowani o posiadanym prawie do głosowania oraz zasadach głosowania.

USTALANIE WYNIKÓW GŁOSOWANIA ORAZ ICH OGŁOSZENIE

Zliczanie głosów oddanych na poszczególne partie polityczne oraz kandydatów biorących udział w wyborach jest czynnością techniczną, której przepisy prawa UE, wobec braku w pełni jednolitej procedury wyborczej, co zrozumiale, nie regulują. Akt o wyborach stanowi natomiast, kiedy może nastąpić ogłoszenie wyników głosowania. Zgodnie z art. 10 ust. 1 aktu o wyborach żadne z państw członkowskich nie może urzędowo ogłosić wyników głosowania do momentu zakończenia głosowania we wszystkich pozostałych państwach. Przed nowelizacją z 2002 roku obowiązywała regulacja, zgodnie z którą obliczania głosów nie można było rozpocząć przed zakończeniem głosowania we wszystkich państwach członkowskich. Nowa treść art. 10 aktu o wyborach złagodziła tę niewątpliwie niewygodną regulację dla tych państw

⁴⁷ *Resolution B3-0064/94 of 20 January 1994 on Voting Rights for citizens of the Union in European Parliament elections*, OJ C 44 of 14.02.1994 r., s. 159; *Resolution B3-0433/94 on obstacles to, and discrimination against EU citizens participating in the European elections*, OJ C 128 z 9.05.1994 r., s. 316.

członkowskich, w których wybory kończyły się w inny dzień niż niedziela. Zmiana w tym zakresie związana była z tym, że głosowanie w części państw kończyło się w czwartek (Wielka Brytania, Holandia), a w innych nawet w niedzielę późnym wieczorem (Austria, Finlandia). Rodziło to poważne problemy natury organizacyjnej związane z koniecznością zabezpieczenia głosów oddanych w czwartek do momentu zakończenia wszystkich głosowań w niedzielę, a jednocześnie nadwątląło zaufanie do procesu wyborczego, który powinien być tak skonstruowany, aby zapewniał szybką informację dla wyborcy o wynikach głosowania. Nowa regulacja nie rozwiązała jednak wszystkich problemów, a jedynie je złagodziła. Należy bowiem zauważyć, że tradycyjnie w procesie liczenia głosów uczestniczą różni obserwatorzy, w tym przedstawiciele partii politycznych, którzy przekazują wyniki głosowania w danym lokalu wyborczym do centrali partii politycznej, a informacja ta wydostaje się bez problemu do opinii publicznej. Należy również zauważyć, że wstępne sondażowe wyniki wyborów podawane są w mediach. Pojawia się wreszcie pytanie, jak należy rozumieć termin „urzędowe ogłoszenie wyników głosowania”? Wydaje się, że jest to oficjalne, ostateczne i w pełni publiczne ogłoszenie wyników wyborów na poziomie całego kraju przez Centralną Komisję Wyborczą, ale również wywieszenie wyników głosowania przez najmniejszą jednostkę, w której przeprowadzane było głosowanie, w tym również więzienia czy szpitale.

Należy jednak zauważyć, że wprowadzona zmiana nie przyniosła w pełni zamierzonego skutku w tych państwach, w których wybory do PE przeprowadzane są wspólnie z wyborami krajowymi. W wyborach krajowych bowiem wymieniony zakaz nie obowiązuje, co pozwala na natychmiastowe po zakończeniu głosowania rozpoczęcie zliczenia głosów oraz ogłoszenie wyników głosowania w tychże wyborach. W związku zaś z tym, że wyniki wyborów do PE, stanowią niemal wierne odzwierciedlenie wyników wyborów krajowych, wyborcy mogą zapoznać się z poparciem dla poszczególnych sił politycznych w wyborach krajowych, pomimo zakazu określonego w prawie UE.

USTALENIE ORAZ OGŁOSZENIE WYNIKÓW WYBORÓW

Po ustaleniu wyników głosowania kolejnym etapem procedury wyborczej jest ustalenie wyników wyborów, tj. przełożenie głosów uzyskanych przez poszczególne komitety wyborcze na mandaty. Na tym etapie procedury wyborczej państwa członkowskie zostały częściowo związane prawem Unii Europejskiej. Mają bowiem obowiązek stosować proporcjonalny system wyborczy (art. 1 aktu o wyborach), który jednak nie został w sposób pełny uregulowany.

Konstrukcja tego systemu składa się z kilku elementów mogących mieć wpływ na wynik wyborów.

Pierwszą czynnością w ramach ustalania wyników wyborów jest określenie, które komitety wyborcze osiągnęły prawnie określoną liczbę lub procent głosów wymagany do udziału w rozdziale mandatów (tzw. progi wyborcze). Akt o wyborach stanowi, że dopuszczalne jest ustanowienie progów wyborczych na poziomie krajowym w wysokości maksymalnie 5% (art. 3)⁴⁸. Należy również zwrócić uwagę na nieprecyzyjność przepisu regulującego instytucję progów wyborczych. Akt o wyborach odnosi bowiem próg wyborczy do oddanych głosów. Nie wiadomo jednak, czy chodzi tutaj o wszystkie głosy oddane, czy może tylko o głosy ważne. Nawet gdyby przyjąć stosowaną w większości państw członkowskich konstrukcję progów wyborczych, gdzie wynik procentowy partii obliczany jest od głosów ważnie oddanych, to należy zauważyć, że brak jest definicji głosów ważnych, a w tym już zakresie nie ma jednolitości regulacji poszczególnych państw, w części bowiem głosy „puste” traktuje się jako nieważne w części zaś jako ważne (np. Hiszpania). Brak precyzyjnej regulacji w tym zakresie oznacza swobodę prawodawcy krajowego. Na marginesie warto wskazać na ciekawą propozycję wprowadzenia progów wyborczych na poziomie europejskim. Ich konstrukcja polegałaby na uzależnieniu udziału partii krajowych w rozdziale mandatów od przynależności do partii politycznej na poziomie europejskim, która uzyskała określony procent łącznej liczby głosów oddanych w UE w określonej liczbie państw członkowskich⁴⁹.

Kolejnym etapem ustalania wyników wyborów jest określenie liczby mandatów przypadających poszczególnym komitetom wyborczym. Dokonuje się tego na podstawie formuły wyborczej określającej zasady, według których następuje podział mandatów pomiędzy komitety wyborcze uprawnione do udziału w rozdziale mandatów. Akt o wyborach nie określa reguł rozdziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze. Pozwala to prawodawcy krajowemu na przyjęcie dowolnej formuły wyborczej, która jednakże powinna zachować cechy proporcjonalnego systemu wyborczego.

Na rozdział mandatów pomiędzy komitety wyborcze wpływ ma również podział terytorium kraju na okręgi wyborcze. W przypadku, gdy cały kraj

⁴⁸ Nie oznacza to oczywiście, że ustanowienie progu wyborczego w takiej wysokości, będzie zgodne z konstytucją krajową, co pokazało niedawne orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zob. M. R u l k a, *Glosa do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie progów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, sygn. 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 2, s. 145–152.

⁴⁹ D. S c h l e i c h e r, *What if Europe held an election and no one cared?* „Harvard International Law Journal” 2011, no. 109, s. 138–139.

tworzy jeden okręg wyborczy, taki wpływ oczywiście nie występuje. Należy jednakże zauważyć, że akt o wyborach dopuszcza podział terytorium kraju na okręgi wyborcze, z zastrzeżeniem jednak, że nie może on naruszyć proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego (art. 2). Sformułowanie to nie wprowadza żadnych wymogów formalnych wobec ustawodawców państw członkowskich, poza takim, iż okręgi wyborcze powinny być wielomandatowe. Nie pozwala to jednak odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, ilumandatowy powinien być okręg wyborczy, aby nie naruszał zasady proporcjonalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego najczęściej przyjmuje się, że dopiero okręg siedmiomandatowy spełnia wymogi zasady proporcjonalności. Specyfika wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których niektóre państwa członkowskie nie posiadają takiej liczby mandatów, każe jednak złagodzić wymagania stawiane wobec okręgów wyborczych w proporcjonalnym systemie wyborczym.

Ostatnią czynnością na tym etapie procedury wyborczej jest rozdział mandatów pomiędzy kandydatów. W tym zakresie akt o wyborach stanowi jedynie, że dopuszczalne jest ustanowienie proporcjonalnego systemu wyborczego, w którym wyborcy oddają głosy na listy kandydatów, dopuszczając jednak również stosowanie tzw. systemu pojedynczego głosu przenoszonego (system STV). Podstawowy akt prawny regulujący wybory do Parlamentu Europejskiego nie określa zatem, czy wyborca powinien mieć możliwość oddania głosu na konkretnego kandydata z listy (lista otwarta), czy też może oddać głos *en bloc* jedynie na całą listę. Jeśli chodzi o system STV, to jest on specyficzny, gdyż wyborca, mając w dyspozycji jeden głos, może wskazać tyle preferencji, ile mandatów jest do obsadzenia w „jego” okręgu wyborczym. System STV stosowany jest w Irlandii, Irlandii Północnej oraz na Malcie. Wyraźne wskazanie na możliwość zastosowanie tego systemu wynika z tego, iż posiada wiele cech właściwych dla większościowego systemu wyborczego⁵⁰.

⁵⁰ K. Shepsle i M. Bonchek określają go nawet jako najbardziej niezwykły system większościowy, a to z uwagi na fakt, iż wybór w tym systemie uzależniony jest od otrzymania większej liczby głosów od innych kandydatów. Zdaniem wymienionych autorów systemowi STV bliżej jest do systemu większościowego aniżeli proporcjonalnego również dlatego, iż większość miejsc w parlamencie może zdobyć partia, która wcale nie uzyskała największej liczby głosów (tzw. *bias*). Klasyfikując system STV należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy o przynależności do jednej z grup systemów wyborczych decydujące znaczenie mają elementy techniczne (bliżej mu wówczas do systemu większościowego), czy też faktyczny wpływ na wynik wyborów (system ten zapewnia proporcjonalność charakterystyczną dla systemów proporcjonalnych). Por. D. N o h l e n, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004s. 99; R. G o l a ń s k i, K. K a s p r z y k, *Wybór publiczny*, [w:] *Grupowe podejmowanie decyzji*, red. H. S o s n o w s k a, Warszawa 1999, s. 41; K. S h e p s l e, M. S. B o n c h e k, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, tłum.

Jeśli chodzi o ogłoszenie wyników wyborów, należy zauważyć, że wyniki wyborów ustalają oraz ogłaszają organy krajowe określone przez poszczególne państwa członkowskie. W rezultacie, obecnie, pomimo postulatów Komisji Europejskiej w tym zakresie⁵¹, brak jest oficjalnej publikacji ogólnych wyników wyborów w całej UE. Na poziomie Unii Europejskiej, jak dotychczas, nie został powołany żaden organ wyborczy, który wykonywałby czynności w ramach wyborów do Parlamentu Europejskiego. Od pewnego czasu pojawiają się jednak propozycje powołania Centralnej Komisji Wyborczej. Moim zdaniem warto, aby takiemu organowi powierzyć obowiązek ogłaszania wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego na obszarze całej Unii Europejskiej.

STWIERDZENIE WAŻNOŚCI WYBORÓW

Ostatnią czynnością w procedurze wyborczej jest stwierdzenie ważności wyborów. Stwierdzenie ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego ma miejsce zarówno na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o stwierdzenia ważności wyborów członków do PE w poszczególnych państwach członkowskich, to prawo Unii Europejskiej nie narzuca zasad, według których powinno to nastąpić. Należy zauważyć, że w państwach członkowskich organ do tego uprawniony dokonuje zwykle stwierdzenia ważności wyborów do PE w całym kraju oraz wyboru konkretnego kandydata, a w przypadku ustanowienia okręgów wyborczych również stwierdzenie ważności wyborów przeprowadzonych w danym okręgu wyborczym. W przypadku stwierdzenia nieważności wyborów na obszarze całego kraju lub w okręgu wyborczym konieczne jest przeprowadzenie wyborów ponownych. Problematyka wyborów ponownych nie została uregulowana w prawie UE. W związku z tym, obowiązują zasady dotyczące wyborów „podstawowych”. W takich wyborach na podstawie art. 9 aktu o wyborach, do głosowania powinni być dopuszczeni jedynie obywatele UE, którzy wcześniej nie zrealizowali swojego prawa do głosowania w innym państwie członkowskim. Wydaje się również, że zasada swobody przepływu osób nie dopuszcza, aby w wyborach ponownych nie organizowano, odmiennie od wyborów „pod-

M. Jasiński, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. L i s s o w s k i, Warszawa 2001, s. 218.

⁵¹ Zob. Brussels, 27.10.2010 KOM(2010) 603 Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_pl.pdf.

stawowych”, głosowania za granicą. W takim wypadku bowiem, osoby które udały się do innego państwa członkowskiego po przeprowadzeniu wyborów „podstawowych” utraciłyby w związku ze skorzystaniem ze swobody przemieszczania się w ramach UE, prawo do głosowania w wyborach do PE.

Państwo członkowskie ma obowiązek przesłania informacji o liście wybranych kandydatów w wyborach do PE zorganizowanych w tym kraju (art. 3 ust. 1 regulaminu Parlamentu Europejskiego⁵²). W związku z miesięcznym zaledwie okresem pomiędzy wyborami a pierwszym posiedzeniem PE nowej kadencji oraz długotrwałą w wielu państwach procedurą stwierdzenia ważności wyborów, należy uznać, że państwa członkowskie mogą przysyłać listy kandydatów jeszcze przed stwierdzeniem ważności wyborów. Zgodnie z art. 12 aktu o wyborach: „Parlament Europejski weryfikuje mandat członków Parlamentu Europejskiego”. W tym celu odnotowuje rezultaty ogłoszone urzędowo przez państwa członkowskie i rozstrzyga spory, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień niniejszego aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których niniejszy akt się odnosi”. Z przepisów aktu o wyborach oraz regulaminu PE wynika, że rola Parlamentu Europejskiego w zakresie weryfikacji mandatów nie ogranicza się jedynie do odnotowywania rezultatów wyborów, ale jest znacznie szersza. Rozstrzyga on bowiem spory w tym zakresie. Tak naprawdę, kompetencja PE ogranicza się jednak do rozstrzygania sporów w zakresie wygaśnięcia mandatu w wyniku zrzeczenia się mandatu, którą to problematykę przedstawiam w dalszej części opracowania.

Należy jednak zauważyć, że Parlament Europejski nie dokonuje stwierdzenia ważności wyborów do PE jako całości, a jedynie potwierdza ważność wyboru poszczególnych kandydatów znajdujących się na listach wybranych kandydatów przesłanych przez państwa członkowskie. Brak instytucji stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego jest kolejnym dowodem na to, iż wciąż mamy do czynienia bardziej z dwudziestu kilkoma krajowymi wyborami do wspólnego dla wszystkich państw organu parlamentarnego aniżeli z jednymi wspólnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego.

WYGAŚNIĘCIE MANDATU I UZUPEŁNIENIE SKŁADU PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Po zakończeniu „podstawowej” procedury wyborczej, może mieć jeszcze miejsce konieczność przeprowadzenia procedury „dodatkowej”, w przypadku opróżnienia mandatu członka PE. W brzmieniu pierwotnym aktu o wyborach

⁵² Dz. Urz. UE L 116, 5.05.2011 r., s. 1–151.

pozostawiono w pełni do uregulowania prawodawcom krajowym określenie przesłanek wystąpienia wakatu. Obecnie akt o wyborach enumeratywnie wymienia przesłanki, z których wystąpieniem wiąże się opróżnienie mandatu. W art. 13 ust. 1 aktu o wyborach mowa jest o trzech takich przesłankach: śmierci, rezygnacji oraz utracie mandatu.

Zgodnie z aktem o wyborach określenie przesłanek utraty mandatu należy do kompetencji państw członkowskich. Odpowiednie władze krajowe informują o fakcie opróżnienia mandatu Parlament Europejski (art. 13 ust. 3). Najczęściej do przesłanek utraty mandatu należą: zajmowanie stanowiska niepołączalnego z mandatem członka PE (*incompatibilitas*) oraz utrata prawa wybieralności, w szczególności w wyniku skazania prawomocnym wyrokiem sądowym. Należy w tym miejscu zauważyć, że w akcie o wyborach określono stanowiska i funkcje zajmowane w strukturze UE, które nie mogą być łączone z mandatem członka PE. Ten sam zakaz dotyczy sprawowania mandatu w parlamencie krajowym⁵³. Wśród przesłanek opróżnienia mandatu zakaz *incompatibilitas* nie pojawia się jako odrębna przesłanka, pomimo że akt o wyborach wymienia stanowiska, które nie mogą być łączone z mandatem członka PE, gdyż regulamin PE wymaga od kandydatów wybranych na członków PE przedłożenia przed objęciem mandatu deklaracji o niesprawowaniu stanowisk, które nie mogą być łączone z mandatem członka PE (art. 3 ust. 2).

Z kolei w przypadku rezygnacji lub śmierci (przesłanki te w doktrynie prawa konstytucyjnego określane są jako „wygaśnięcie mandatu”) członka PE, to przewodniczący PE stwierdza zaistnienie jednej z wymienionych przesłanek, informując o tym fakcie państwo członkowskie UE (art. 12 ust. 4), które musi wskazać osobę obejmującą opróżniony mandat. Należy zauważyć, że śmierć jest przesłanką naturalną niewymagającą wyjaśnień. Inaczej jest już jednak w przypadku przesłanki rezygnacji ze sprawowanego mandatu. Zgodnie z regulaminem PE, członek PE, który złożył rezygnację, powinien powiadomić o tym fakcie przewodniczącego PE, wskazując jednocześnie datę, z którą opróżni mandat. Data ta nie powinna wykraczać poza 3 miesiące od

⁵³ Powodem wprowadzenia do wyborów do PE zasady nielączenia mandatu było zbyt duże obciążenie osób, które sprawowały jednocześnie mandat w Parlamencie Europejskim oraz parlamencie narodowym. Zakaz ten pozwolił również na uniknięcie wszelkiego rodzaju rzeczywistych i potencjalnych konfliktów interesów, które mogłyby wynikać z faktu, że dana osoba sprawuje dwa mandaty parlamentarne. W związku z tym nie występuje naruszenie zasady nielączenia mandatu, jeżeli członek do PE nie uczestniczy w pracach izby, której jest członkiem. Ponieważ ma to miejsce w przypadku dożywotnich parów pozbawionych prawa do zasiadania w Izbie Lordów, mandat posła do PE należy uznać możliwy do połączenia z funkcją dożywotniego para (pozbawionego prawa do zasiadania w Izbie Lordów). Zob. sprawozdanie w sprawie weryfikacji mandatów, 2009/2091(REG), Komisja Prawna, sprawozdawca: Klaus-Heiner Lehne, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=REG/2009/2091>.

momentu notyfikacji. Rezygnacja powinna zostać przygotowana w obecności sekretarza generalnego PE lub jego przedstawiciela oraz podpisana przez osobę sprawującą jedną z wymienionych funkcji oraz członka PE rezygnującego z mandatu. Następnie złożona rezygnacja trafia do właściwej komisji PE (Komisja Spraw Prawnych), która bada, czy rezygnacja nie stoi w sprzeczności z duchem lub literą Aktu o wyborach (art. 4 ust. 3 regulaminu)⁵⁴.

W związku z opróżnieniem mandatu powstaje pytanie o to, czy istnieje obowiązek obsady opróżnionego mandatu, a jeśli tak, to czy taki obowiązek istnieje bez względu na okres, jaki pozostał do zakończenia kadencji, a także o zasady, na jakich obsadzenie tego mandatu miałyby następować. Zgodnie z art. 13 ust. 2 aktu o wyborach, każde państwo członkowskie ustanawia odpowiednie procedury w celu zapewnienia wakatu powstałego w trakcie trwania 5-letniej kadencji Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że państwa członkowskie mają obowiązek obsadzenia opróżnionego mandatu niezależnie od tego, w jakim momencie kadencji to nastąpiło. W wyłącznej gestii państw członkowskich pozostawiono zaś określenie zasad, według których miałyby być rozdzielane opróżnione mandaty. W związku z tym, że w wyborach do PE obowiązuje proporcjonalny system wyborczy, najczęściej opróżniony mandat otrzymuje kolejny kandydat z listy, bez konieczności przeprowadzania wyborów uzupełniających oraz związanej z nimi procedury wyborczej. Inaczej jest tylko w przypadku wyborów przeprowadzanych według systemu pojedynczego głosu przenoszonego (Malta, Irlandia, Irlandia Północna). W związku z tym, że w tej odmianie proporcjonalnego systemu wyborczego partie polityczne wystawiają w poszczególnych okręgach wyborczych tylko jednego kandydata, w przypadku opróżnienia przez niego mandatu konieczne jest przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Związane jest z tym oczywiście przeprowadzenie pełnej procedury wyborczej, która jednak nie jest uregulowana w prawie Unii Europejskiej.

PODSUMOWANIE

Obecna regulacja prawa Unii Europejskiej w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego jest bardzo skromna. Pomimo przedstawiania w każdej z kolejnych sześciu kadencji Parlamentu Europejskiego przez właściwą komisję parlamentarną PE projektu regulacji prawnej mającej na celu ujedno-

⁵⁴ Podobną treść zawiera art. 2 ust. 2 statutu posła do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym „porozumienia w sprawie złożenia mandatu przed upływem kadencji lub na jej zakończenie są nieważne”.

licenie krajowych regulacji wyborczych, nie udało się przyjąć jednolitej procedury wyborczej. Jedyna poważna zmiana miała miejsce w 2002 roku, kiedy to wprowadzony został obowiązek stosowania proporcjonalnego systemu wyborczego. Pozostawienie państwom członkowskim niemal całkowitej swobody w zakresie tak istotnych elementów procedury wyborczej, jak: zasady zgłaszania kandydatów, ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania czy kampania wyborcza powoduje, że sytuacja wyborców z poszczególnych państw członkowskich jest zupełnie różna. W rezultacie wciąż aktualne pozostaje stwierdzenie sprzed ponad 20 lat, iż w przypadku wyborów do PE nie mamy do czynienia z jednymi wspólnymi wyborami, lecz z odrębnymi wyborami w każdym państwie członkowskim (obecnie jest ich 28)⁵⁵. Brak jednolitej procedury wyborczej odczuwają przede wszystkim ci wyborcy, którzy wykonują swoje prawa wyborcze nie w państwie pochodzenia, lecz miejsca zamieszkania.

W trwającej, siódmej już kadencji PE ponownie przedstawiony został projekt zmian⁵⁶. Większość z nich przedstawiłem omawiając kolejne etapy procedury wyborczej. Katalog ten należy uzupełnić o propozycję utworzenia okręgu wyborczego obejmującego całe terytorium Unii Europejskiej. Zaproponowano, aby pula dodatkowych 25 mandatów przydzielona została do okręgu wyborczego obejmującego całe terytorium UE. Wiązałoby się to z koniecznością zmiany art. 14 ust. 2 TUE, określającego liczbę członków PE. Kandydatów miały delegować europejskiej partii polityczne; na listach kandydatów powinni znaleźć się reprezentanci przynajmniej 1/3 państw członkowskich. Głosowanie na listę europejską miałyby być nieobowiązkowe we wszystkich państwach członkowskich. Listy transeuropejskie miałyby zwiększyć znaczenie partii politycznych na szczeblu europejskim i skupić uwagę na sprawach wykraczających poza interesy narodowe. Należy jednak zauważyć, że wciąż propozycje regulacji prawnej tej instytucji są niewystarczające do wprowadzenia jej w życie. Propozycja przyznania partiom politycznym na poziomie europejskim prawa do zgłaszania list kandydatów w tym okręgu oznaczałaby jednocześnie, że musiałaby zostać ustanowiona w zasadzie zupełna odrębnie procedura wyborcza dotycząca wyborów 25 członków PE z okręgu ogólnoeuropejskiego. Chodzi tutaj chociażby o takie regulacje, jak: warunki

⁵⁵ L. Bardi, *The Harmonisation of European Electoral Law*, [w:] *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, ed. S. Noiret, Baden-Baden 1990, s. 519.

⁵⁶ *Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976*, 28 April 2011, (2009/2134(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-176&language=EN>.

zarejestrowania listy kandydatów, zasady przydzielania komitetom wyborczym numerów, regulacje dotyczące karty do głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników, protesty wyborcze, zasady stwierdzenia ważności wyborów, kampania wyborcza, organy wyborcze. Wydaje się, że brak jest możliwości wprowadzenia przepisu, zgodnie z którym, w zakresie części wymienionych elementów procedury wyborczej odpowiednie zastosowania znajdują regulacje krajowych kodeksów wyborczych, gdyż nawet z pozoru techniczne czynności, jak ustalenie wyników głosowania może rządzić się odmiennymi regułami w poszczególnych krajach, np. w zakresie warunków stwierdzenia ważności głosowania, nie mówiąc już o systemie STV stosowanym w Irlandii, który nie mógłby znaleźć nawet odpowiedniego zastosowania do wyborów przeprowadzonych w okręgu ogólnoeuropejskim.

Dalsza ewolucja regulacji prawnej wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie UE może przebiegać w dwóch kierunkach. Pierwszy to stopniowe rozszerzanie regulacji znajdującej w akcie o wyborach. W najbliższych latach realne jest uzyskanie pomiędzy państwami konsensusu w zakresie takich wspólnych elementów prawa wyborczego, jak: minimalny wiek uprawniający do posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego, skrócenie głosowania w wyborach do dwóch dni, sposób głosowania (możliwość wyboru kandydata z listy), formuła wyborcza. Trudniejsze może okazać wprowadzenie takich instytucji, jak: Centralna Komisja Wyborcza Unii Europejskiej oraz okręg wyborczy obejmujący terytorium całej Unii Europejskiej, a to właśnie te instytucje mogłyby się przyczynić w największym stopniu do wykształcenia wśród obywateli UE świadomości odrębności wyborów do PE od wyborów krajowych, co ułatwiłoby z kolei ustanowienie odrębnych reguł ich przeprowadzania. Szczególnie ustanowienie okręgu ogólnoeuropejskiego mogłoby się przyczynić do ujednoczenia procedury wyborczej, która jest również drugim kierunkiem przyszłych reform. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku podtrzymania koncepcji przedstawionej przez Komisję Spraw Konstytucyjnych w VIII kadencji PE, tj. przyznania prawa do zgłaszania listy kandydatów jedynie partiom politycznym na poziomie europejskim, konieczne byłoby ustanowienie w zasadzie odrębnej od regulacji krajowych procedury wyborczej. W przypadku powodzenia tej koncepcji jej zakorzenienia w świadomości obywateli UE można by stopniowo zwiększać liczbę mandatów rozdzielanych w tym okręgu aż do stanu, w którym wszystkie mandaty rozdzielane byłyby w takim okręgu (okręgach).

**LAW REGULATION ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT
IN THE EUROPEAN UNION LAW
(summary)**

In European Union there are three levels of law governing elections to the European Parliament. First of all, European Union election law is regulated by the primary law and directive 93/109/WE as well as by the jurisprudence of the European Court of Justice. The second level is that of the Council of Europe – set out in the European Convention of Human Rights and interpreted by the European Court of Human Rights – to guarantee basic election principles. The third level of election law is national law. This, naturally, must conform to the wording of the Convention and decisions of the ECtHR in all member states of the Council of Europe and to the European Union election rules in 27 EU member states.

The author of the article presents European Union law regulations concerning to the all stages of the electoral process and proposals of changes in this area. Stages of electoral process regulated in the European Union law are: ordering the elections, nomination of elections, setting roster of persons which have right to elected and right to be elected, electoral campaign, voting, establishing of the voting results and announcing of them, establishing of the elections results, affirmation of the validity of the elections, expirations of the mandate and by-elections.

The author presents the opinion, that there are two ways of evolution of European Union regulation concerning to the elections to the European Parliament. First is gradual widening regulations of Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, and second is establishing the all-European constituency, in which right to present candidates would have only European political parties.

Anna Materska-Sosnowska*
Sylwia Danielak**

FRANCUSKIE WYBORY PREZYDENCKIE 2012 – SPOJRZENIE POLITOLOGICZNE

Słowa kluczowe: Francja, wybory, prezydent, partie polityczne.

Wybory we Francji, w tym swoistym „laboratorium form ustrojowych”¹ zawsze są ciekawe i skupiają na sobie spojrzenia wielu obserwatorów. Szczególnie wybory prezydenckie, a zwłaszcza te z 2012 były o tyle niezwykle, że dopiero po raz drugi w historii V Republiki wybrany został kandydat lewicy² i także po raz drugi urzędujący prezydent nie został ponownie wybrany³. Oczywiście na ostateczny wynik głosowania wpłynęło wiele czynników: politycznych, ekonomicznych, społecznych, które są nierozzerwalnie związane z funkcjonowaniem państwa. Wielu analityków podkreśla także fakt, że wybory odbywały się w trakcie trwania światowej recesji gospodarczej, która

* Dr, adiunkt, Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

** Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ W. Skrzydło, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 93.

² W 1981 roku stanowisko szefa państwa objął François Mitterand, który sprawował swój urząd przez dwie kadencje do 1995 r. Następnie przez 17 lat tę funkcję pełnili przedstawiciele prawicy.

³ Pierwszy taki przypadek miał miejsce w 1981 r., kiedy wybory przegrał ówczesny prezydent – Valéry Giscard d’Estaing.

dotknęła również Francję. Według niektórych publicystów⁴, to właśnie kryzys pozbawił urzędującego prezydenta możliwości reelekcji. Podkreślano, iż był to 11 decydujący w Europie, który z tego powodu stracił swoje stanowisko. Inni analitycy podkreślają, że była to także porażka polityka – celebryty, który samą swoją postawą zniechęcał do siebie ludzi.

ZASADY WYBORCZE

Zasady wyborcze dotyczące wyboru prezydenta zostały ujęte w ustawie zasadniczej z 4 października 1958 roku⁵. Artykuł 6 przewiduje powszechność i bezpośredniość, uzupełnieniem tych wytycznych jest art. 3 odnoszący się do zasady równości i tajności głosowania, a szczegółowe rozwiązania znajdują się w ordonansach, ustawach oraz kodeksie wyborczym⁶. Od 1962 roku prezydent jest wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, dzięki czemu zyskał pozycję reprezentanta suwerenności narodowej.

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Francji, którzy ukończyli 18 lat i korzystają z pełni praw publicznych. *A contrario*, do grona wyborców nie należą osoby ubezwłasnowolnione oraz pozbawione praw wyborczych na podstawie wyroku sądowego. Obywatele, którzy zamieszkują poza granicami Francji i są zarejestrowani w konsulacie francuskim mają prawo żądać wpisu na listę wyborców do jednej z gmin: miejsca urodzenia albo ostatniego miejsca zamieszkania. Do systemu gwarancji zasady powszechności należą także spisy wyborców, które są uaktualniane każdego roku, a każdy obywatel ma prawo do ich wglądu⁷.

⁴ D. P s z c z ó ł k o w s k a, *Hollande wygrał, bo Francja tęskni do dawnej arkadii*, http://wyborcza.pl/1,75477,11669985,Hollande_wygral_bo_Francja_teskn_i_do_dawnej_arkadii.html (dostęp: sierpień 2012).

⁵ *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekład i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011.

⁶ Obowiązujący system wyboru szefa państwa został uregulowany w: znowelizowanych przepisach Konstytucji V Republiki (art. 6, art. 7, art. 58), ordonansie 58-1067 z 7 listopada 1958 r., ustawie 62-1292 z dnia 6 listopada 1962 r., ustawie 76-97 z 31 stycznia 1976 r., ustawie 77-808 z 19 lipca 1977 r., ustawie 86-1067 z 30 września 1986 r., ustawie 2011-410 z 14 kwietnia 2011 r., ustawie 2011-412 z 14 kwietnia 2011 r., dekrete 2001-213 z 8 marca 2001 r., dekrete 2005-1613 z 22 grudnia 2005 r. oraz kodeksie wyborczym.

⁷ Sporządzaniem spisów wyborczych dla obwodowych komisji wyborczych zajmuje się komisja administracyjna, w skład której wchodzi: mer (lub jego przedstawiciel), delegat prefekta, a także przedstawiciel sądu powszechnego pierwszej instancji. Każdy obywatel ma prawo wglądu do spisu wyborców, a jeżeli zauważy brak swojego nazwiska w spisie, jest on uprawniony do wniesienia skargi do sądu. W tej kwestii ostateczne rozstrzygnięcie leży w gestii sądu kasacyjnego. W. S k r z y d ł o, *Prawo wyborcze na urząd...*, s. 96.

Do roku 2011 o urząd prezydenta mógł ubiegać się każdy obywatel francuski po ukończeniu 23 roku życia. Na mocy ustawy 2011-410 z 14 kwietnia 2011 roku obniżono granicę wieku do lat 18⁸. Poza tym, by móc pretendować do urzędu szefa państwa, należy posiadać bierne prawo wyborcze i mieć uregulowany stosunek do służby wojskowej.

Zasada równości realizowana jest poprzez stworzenie jednego okręgu wyborczego, któremu odpowiada całe terytorium Francji. W znaczeniu formalnym, zasada odpowiada regule „jeden człowiek – jeden głos”, natomiast w znaczeniu materialnym polega na tym, iż głos każdego wyborcy wpływa w tym samym stopniu na wynik wyborów. Ponadto w prawodawstwie francuskim istnieje gwarancja równych szans dla wszystkich kandydatów.

Do gwarancji zachowania tajności głosowania można natomiast zaliczyć adekwatną liczbę kabin lub zasłon w lokalach wyborczych. W momencie odbioru karty do głosowania obywatel zobowiązany jest złożyć podpis na liście. We Francji istnieje reguła, że karty do głosowania wyborcy umieszczają w kopertach, które następnie wkładają do urn⁹.

Na mocy art. 7 Konstytucji wybory prezydenckie zarządza rząd, nie wcześniej niż 35. i nie później niż 20. dnia przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. W przypadku opróżnienia urzędu z jakiegokolwiek przyczyny lub wystąpienia trwałej przeszkody w jego sprawowaniu stwierdzonej – na wniosek rządu – przez Radę Konstytucyjną, zarządzenie ma miejsce najwcześniej 20. dnia i najpóźniej 35. dnia od dnia opróżnienia urzędu lub orzeczenia o wystąpieniu trwałej przeszkody w jego sprawowaniu¹⁰. Na straży prawidłowego przebiegu wyborów prezydenckich stoi Rada Konstytucyjna. Posiada także kompetencje do rejestrowania kandydatów, ogłaszania wyników wyborów oraz analizowania skarg.

Co najmniej 15 dni przed I turą wyborów rząd publikuje listę kandydatów stworzoną przez Radę Konstytucyjną na co najmniej 18 dni przed głosowaniem. Kandydatów zgłaszają tzw. wyborcy kwalifikowani lub wielcy elektorzy, czyli osoby, które otrzymały mandat w wyniku wyborów. W skład tego gremium wchodzi: deputowani do Zgromadzenia Narodowego, senatorowie, członkowie Parlamentu Europejskiego (obywatele francuscy), radcy regionalni, członkowie Rady Paryża, a także zgromadzeń z terytoriów zamorskich,

⁸ Art. LO 127 kodeksu wyborczego; http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/dossiers_thematiques/presidentielle_2012/memento_usage_candidat.pdf (dostęp: listopad 2012).

⁹ Urna ma być przezroczysta oraz winna posiadać jeden otwór zamykany na dwa klucze (jeden z nich posiada przewodniczący komisji, drugi znajduje się natomiast u wyznaczonego w drodze losowania członka komisji). W. S k r z y d ł o, *Prawo wyborcze na urzęd...*, s. 97.

¹⁰ Tamże.

merowie, członkowie Rady Najwyższej Francuzów zamieszkałych poza francuskim terytorium. W ostatnich wyborach uprawnionych było 47 413 osób¹¹.

Aby móc startować w I turze wyborów, pretendenci są zobowiązani do uzyskania poparcia 500 elektorów, z zastrzeżeniem, że każdemu z nich przysługuje prawo wyboru tylko jednego kandydata. Ponadto, obywatele udzielający poparcia muszą być przedstawicielami minimum 30 różnych departamentów lub terytoriów, a liczba podpisów z jednego departamentu nie może być wyższa niż 1/10 wszystkich sygnatur. Lista osób (maksymalnie 500 elektorów), które udzieliły swojego poparcia kandydatowi jest publikowana w „Journal Officiel”¹². W prawie francuskim nie ma ograniczenia liczby zgłaszanych kandydatur (dla porównania w wyborach z grudnia 1965 r. dokonano rejestracji 6 kandydatów, w maju 2002 r. – 16, a w ostatnich wyborach w 2012 r. – 10¹³).

KAMPANIA WYBORCZA

Organizacja kampanii wyborczej stanowi przedmiot szczegółowej regulacji prawnej. Najbardziej ogólne postanowienia w tej materii zawiera konstytucja, więcej uwagi temu zagadnieniu poświęcono w aktach o randze ustawy, gdzie określono m.in. kwestie odnośnie do propagandy wyborczej, przebiegu czy finansowania wyborów. Jak wspomniano wcześniej, dużą wagę przywiązuje się w ustawodawstwie do zapewnienia równości szans kandydatom ubiegającym się o fotel prezydenta. Dla przykładu można podać art. 4 ustawy z dnia 6 listopada 1962 roku, który w kwestii kampanii wyborczej przewiduje korzystanie z udogodnień (zapewnionych przez państwo) przez każdego z pretendentów na jednakowych zasadach¹⁴. Kandydatom przysługuje równe prawo do dwóch godzin programu wyborczego w publicznym radiu i tele-

¹¹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/election-presidentielle-2012/parrainages/nombre-de-personnes-habilitees-a-presente-un-candidat-a-l-election-du-president-de-la-republique.104293.html> (dostęp: listopad 2012).

¹² W przypadku, gdy osoba ubiegająca się o fotel prezydenta zgromadziła więcej podpisów, selekcja 500 nazwisk ma miejsce w drodze losowania. W. S k r z y d ł o, *Prawo wyborcze na urzqd...*, s. 98.

¹³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-145-pdr/decision-n-2012-145-pdr-du-19-mars-2012.108493.html> (dostęp: listopad 2012).

¹⁴ „Journal Officiel” z 7 lipca 1962 r., s. 10763, http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19621107&pageDebut=10762&pageFin=&pageCourante=10763 (dostęp: lipiec 2013).

wizji. Istnieje także możliwość zamieszczania plakatów wyborczych we wszystkich miejscach wskazanych przez władze samorządowe, prezentowania swoich programów wyborczych na specjalnych tablicach, a także wywieszanie afiszów wyborczych z informacją o terminie i miejscu spotkań przewidzianych dla zwolenników (na koszt państwa)¹⁵.

Początek oficjalnej kampanii wyborczej należy liczyć od dnia ogłoszenia w „Journal Officiel” listy kandydatów, natomiast koniec ma miejsce o północy w piątek poprzedzający głosowanie. Gdy dochodzi do II tury wyborów, kampania rozpoczyna się ponownie w dniu ogłoszenia nazwisk dwu kandydatów na prezydenta, a kończy o północy w piątek poprzedzający głosowanie.

Kompetencję w zakresie badania równości i legalności kampanii pod względem finansowym przyznano krajowej Komisji kontroli kampanii wyborczej¹⁶, w skład której wchodzi: wiceprzewodniczący Rady Stanu (pełni funkcję przewodniczącego Komisji), Prezes Sądu Najwyższego, pierwszy prezes Izby Obrachunkowej oraz dwóch członków z wyżej wymienionych instytucji. Pod względem równego dostępu przebieg kampanii monitoruje odpowiednik polskiej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA).

Wszyscy kandydaci mają obowiązek przedstawić Komisji kontroli sprawozdania z kosztów kampanii wyborczej. Rada po weryfikacji i obliczeniu kosztów może rozliczenie zaaprobować, poprawić lub odrzucić. Gdy dojdzie do odrzucenia rozliczenia albo stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnego finansowego pułapu istnieje groźba sankcji niepokrycia przez państwo poniesionych wydatków¹⁷.

SPOSÓB PRZEPROWADZENIA WYBORÓW I USTALANIE WAŻNOŚCI WYBORÓW

Jednodniowe wybory przeprowadza się w niedzielę w godzinach od 8:00 do 18:00. Dla wszystkich pretendentów wymagana jest jednakowa forma kart do głosowania (na kartach może znajdować się tylko imię i nazwisko kandydata). Za przeprowadzenie głosowania odpowiedzialne są obwodowe komisje

¹⁵ W. S k r z d ł o, *Prawo wyborcze na urzqd...*, 97.

¹⁶ Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l’élection du Président de la République au suffrage universel, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000769091> (dostęp: lipiec 2013).

¹⁷ W. S k r z d ł o, *Prawo wyborcze na urzqd...*, s. 99.

wyborcze, które później doręczają wyniki głosowania do komisji znajdującej się w stolicy departamentu. W pracach komisji mogą brać udział przedstawiciele każdego z pretendentów, którzy mają możliwość prezentowania swoich zastrzeżeń do sporządzanego protokołu. Następnie komisja przekazuje pierwszy egzemplarz protokołu Radzie Konstytucyjnej¹⁸.

Rada Konstytucyjna, która pełni także funkcje sądu wyborczego, ma za zadanie sporządzić protokół, w którym przedstawia wyniki głosowania. Aby wygrać wybory niezbędne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów. Jeśli żaden z pretendentów nie uzyskał wymaganego poparcia, zarządzana jest II tura, w której mają prawo wziąć udział dwaj kandydaci z największą liczbą głosów.

II tura ma miejsce w 14 dniu po pierwszym głosowaniu. Gdy jeden z kandydatów umrze lub wystąpią inne przeszkody uniemożliwiające jednemu z pretendentów start w wyborach, wtedy Rada Konstytucyjna zarządza ponowne rozpoczęcie czynności wyborczych. Taka koncepcja gwarantuje możliwość zgłoszenia innego kandydata przez tę partię polityczną, której poprzedni pretendent przeszedł do II tury. Wygrywa ta osoba, która uzyska większą liczbę głosów. Nazwisko zwycięzcy i ostateczny wynik wyborów publikuje Rada Konstytucyjna.

Warto zauważyć, że żaden z dotychczasowych prezydentów V Republiki (po ustanowieniu głosowania powszechnego) nie uzyskał w I turze bezwzględnej większości głosów. Do grona osób, które w I turze głosowania zajęły pierwsze miejsce i ostatecznie w drugim głosowaniu wygrały należą: Charles de Gaulle (1965 r.), Georges Pompidou (1969 r.), François Mitterand (1988 r.), Jacques Chirac (2002 r.), Nicolas Sarkozy (2007 r.) oraz obecny prezydent François Hollande (2012 r.). Z drugiej strony, urząd prezydenta objęli także kandydaci, którzy w I turze uzyskali mniej głosów od swojego kontrkandydata. Byli to: Valéry Giscard d'Estaing (1974 r.), François Mitterand (1981 r.) oraz Jacques Chirac (1995 r.)¹⁹.

Ustalaniem ważności wyborów zajmuje się Rada Konstytucyjna. Jednak każdy wyborca (czyli również każdy kandydat) ma prawo weryfikowania prawidłowości przeprowadzenia wyborów i w razie dostrzeżenia uchybień może on złożyć protest do Rady Konstytucyjnej. Decyzje Rady w tej kwestii są ostateczne.

¹⁸ Tamże, s. 99.

¹⁹ Tamże, s. 100.

KADENCJA, OBJĘCIE ORAZ WYGAŚNIĘCIE URZĘDU PREZYDENTA

Zgodnie z art. 6 Konstytucji kadencja prezydenta wynosi 5 lat²⁰. Natomiast najnowsza zmiana w zakresie sprawowania urzędu miała miejsce w 2008 roku, w art. 6 w ustępie drugimznaczono, że „nie można sprawować mandatu prezydenckiego dłużej niż przez dwie kolejne kadencje”. Reforma miała na celu „modernizację instytucji V Republiki”²¹. W ten sposób zmieniono dotychczasowy brak ograniczeń w kwestii liczby reelekcji.

Konstytucja V Republiki nie precyzuje momentu objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta. Wiesław Skrzydło prezentuje pogląd, iż nowy szef państwa obejmuje urząd w ostatnim dniu kadencji swego poprzednika (ze względu na to, że wybory są przeprowadzane przed końcem kadencji dotychczasowego prezydenta)²². Ustawa zasadnicza V Republiki milczy na temat treści ślubowania wygłaszanego przez prezydenta elekta w chwili obejmowania funkcji głowy państwa.

W prawie francuskim istnieją regulacje na wypadek wygaśnięcia mandatu w związku z wystąpieniem przeszkód w jego sprawowaniu lub z przyczyn jego opróżnienia. O wystąpieniu trwałej przeszkody decyduje Rada Konstytucyjna bezwzględnią większością głosów (art. 7 Konstytucji). Orzeczenie Rady jest podstawą do zarządzenia przedterminowych wyborów. Warto zauważyć, że w okresie V Republiki taki przypadek nie miał jeszcze miejsca. Natomiast dwukrotnie Rada Konstytucyjna orzekła wakat na urzędzie prezydenta, a z tego powodu konieczne było zarządzanie przedterminowych wyborów. Mowa tu o dymisji generała de Gaulle’a w 1969 roku i śmierci Georges’a Pompidou w roku 1974. Wcześniejsze wybory powinny nastąpić najwcześniej 20. dnia i nie później niż 35. dnia po wydaniu orzeczenia. W momencie niemożności sprawowania urzędu tymczasowe zastępstwo głowy państwa sprawuje przewodniczący Senatu²³.

²⁰ Wcześniejsze rozwiązania ustrojowe przewidywały 7-letnią kadencję, jednak zostały one zmienione wynikiem referendum konstytucyjnego przeprowadzonego dnia 24 września 2000 roku. Nowelizacja art. 6 nastąpiła na podstawie ustawy konstytucyjnej 2000-964 z dnia 2 października 2000 r.

²¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> (dostęp: wrzesień 2012).

²² W. S k r z y d ł o, *Prawo wyborcze na urząd...*, s. 100.

²³ Dwukrotnie funkcję tę pełnił Alain Poher.

KANDYDACI NA URZĄD PREZYDENTA

1. NICOLAS SARKOZY – KANDYDAT UNII NA RZECZ RUCHU LUDOWEGO (UMP)

Naturalnym kandydatem i mogącym ubiegać się o ponowną elekcję był urzędujący prezydent – Nicolas Sarkozy. Jednak nad jego kandydaturą zaciążyła ocena pięcioletniej działalności, na którą miało wpływ wiele czynników. Należy rozpatrzeć następujące determinanty: czysto personalne (ponieważ przez całą kadencję życie prywatne głowy państwa było bardzo często tematem okładek), sposób rządzenia, styl życia, lecz także czynniki obiektywne, jak stan gospodarki Francji oraz konieczność rządzenia w trakcie światowego kryzysu. Bilans prezydentury Sarkozy'ego nie jest łatwy do przeprowadzenia, gdyż odnotował on na swoim koncie szereg porażek, lecz w ostatnich miesiącach walki wyborczej potrafił odbudować wizerunek męża stanu, który będzie umiał wyprowadzić ojczyznę z ekonomicznej opresji. Świadomy swojej niepopularności podczas kampanii wyborczej w 2012 roku często wypowiadał hasło: „Będę innym prezydentem”. Można zadać pytanie: dlaczego?

Po wygranej w wyborach w maju 2007 roku Sarkozy cieszył się 67-procentowym poparciem społeczeństwa²⁴, ale to nie trwało zbyt długo. Pierwsze kłopoty zaczęły się już w październiku 2007 roku, kiedy doszło do rozwodu Sarkozy'ego z żoną Cécilią, a następnie jego związku z Carlą Bruni. Po raz pierwszy w historii Francji życie prywatne głowy państwa stało się głównym tematem zainteresowań środków masowego przekazu, skutecznie odwracając uwagę od publicznej działalności prezydenta i sytuacji politycznej. Media na bieżąco zajmowały się jego miłosnymi perypetiami, co nie przypadło do gustu obywatelom. W światopoglądzie Francuzów prezydent, posiadający rozległe kompetencje, traktowany jest niczym monarcha, ale jednocześnie wymaga się od niego, by zachowywał się w sposób godny. W związku z tym, publiczne dzielenie się swoimi prywatnymi tajemnicami nie przysporzyło mu popularności. Ponadto, wizerunek dostojnego szefa państwa kłócił się z nowobogackim stylem rządzenia. W maju 2007 roku tuż po ogłoszeniu wyników głosowania Sarkozy, zamiast świętować z wyborcami, wybrał kolację z zamożnymi przyjaciółmi w luksusowej paryskiej restauracji Fouquet's²⁵, co wspomniano mu nawet po pięciu latach. Przez całą kadencję zarzucano mu, że faworyzuje bogaczy, którzy dzięki jednorazowym ulgom podatkowym zaosz-

²⁴ K. Staszak, *Miłość prezydenta*, „Wprost” 2012, nr 16, s. 54–55.

²⁵ M. Ostrowski, *Wybór Marianny*, „Polityka” 2012, nr 16 (2855), s. 44–46, <http://archiwum.polityka.pl/art/wybor-marianny,389943.html> (dostęp: sierpień 2012).

czędzili miliony euro²⁶. Powszechnie kpieno także z jego umiłowania do przepychu, ostatecznie nazywając go prezydentem „bling bling”. Nie kompromitował go sam fakt, że jest bogaty, tylko sposób, w jaki z tym bogactwem się obnosił. Nie można mu jednakże zarzucić beczynności²⁷. Co dwa tygodnie bowiem zgłaszał projekty nowych ustaw, ale prowadzona przez niego polityka wydawała się niespójna, np. był przeciw Europie, ale zaangażował się w ratowanie strefy euro. Zapowiadał zaprowadzenie porządku na przedmieściach, ale bez widocznych rezultatów. Głośnym echem na arenie międzynarodowej odbił się także fakt częściowej deportacji Romów i likwidacji ich siedlisk²⁸. Dla opozycji decyzja prezydenta była jedynie próbą odwrócenia uwagi opinii publicznej od afery finansowo-podatkowej związanej z ówczesnym ministrem pracy Érikiem Woerthem, w której obecne były także wątki nielegalnego finansowania kampanii wyborczej Sarkozy'ego przez właścicielkę koncernu L'Oréal²⁹. Działania prezydenta komplikował również fakt, że przyszło mu urzędować podczas kryzysu ekonomicznego, a całkowicie pograżyło obniżenie *ratingu* przez agencję Standard & Poor's.

Powyższy negatywny bilans spowodował, że w styczniu 2012 roku 64% wyborców nie chciało, by prezydent ubiegał się o reelekcję³⁰. Należy jednak podkreślić, że odrobił poparcie do tego stopnia, że przegrał dopiero w drugiej turze z Hollandem i to znikomą różnicą głosów.

W przeddzień wyborów, znowu był traktowany jako lider, który skutecznie potrafi nakłonić innych do realizacji swoich pomysłów. Prezydent zyskał uznanie społeczeństwa, angażując się wraz z kanclerz Angelą Merkel w przeciwdziałanie kryzysowi ekonomicznemu państw strefy euro. Tragiczne w skutkach zamachy w Tuluzie w marcu 2012 roku także wpłynęły na ocieplenie wizerunku prezydenta w oczach społeczeństwa. Sarkozy udowodnił, że w trudnych momentach jest zdolny do podejmowania poważnych decyzji. Prezydent skupił się także na zaostrzeniu dyskursu w zakresie bezpieczeństwa i ochrony granic, zapowiedział, że w ciągu najbliższych pięciu lat zamierza znacznie zmniejszyć liczbę nielegalnych imigrantów, a świadczenia publiczne przeznaczyć tylko dla osób, które legitymują się minimalnym pięcioletnim stażem pracy we Francji³¹.

²⁶ K. Staszak, *Miłość...*, s. 55.

²⁷ M. Ostrowski, *Wybór...*

²⁸ D. Pyszczółkowska, *Francja wyrzuci Romów*, http://wyborcza.pl/1,76842,8194652,Francja_wyrzuci_Romow.html (dostęp: listopad 2012).

²⁹ M. Rybarczyk, F. Gańczak, *Układ francuski, czyli jak Sarko finansował kampanię*, <http://swiat.newsweek.pl/uklad-francuski--czyli-jak-sarko-finansowal-kampanie,62161,1,1.html> (dostęp: listopad 2012).

³⁰ M. Ostrowski, *Wybór ...*

³¹ Tamże.

Należy przyznać, że na ocenę działalności prezydenta Sarkozy'ego składa się wiele wątków wzajemnie się przeplatających. Ostatecznego bilansu prezydentury dokonali sami wyborcy w maju 2012 roku, uniemożliwiając Sarkozy'emu reelekcję.

2. FRANÇOIS HOLLANDE – KANDYDAT PARTII SOCJALISTYCZNEJ (PS)

W celu wyłonienia kandydata lewicy ubiegającego się o funkcję szefa państwa w wyborach prezydenckich przeprowadzono prawyborcy socjalistów, oficjalnie zwane „prawyborami obywatelskimi” (*les primaires citoyennes*). Zostały one zorganizowane przez Partię Socjalistyczną i Radykalną Partię Lewicy (*Partie radical de gauche*). Głosowanie zostało przeprowadzone w dwóch turach, miało miejsce 9 i 16 października 2011 roku³².

Prawyborcy należy traktować jako ważne wydarzenie, gdyż po raz pierwszy, zdecydowano, by pretendenta ubiegającego się o fotel szefa państwa wyznaczili w głosowaniu obywatele. Jest to o tyle znaczące, że do tej pory decyzję tego typu w ramach Partii Socjalistycznej podejmowali jedynie jej członkowie. Prawyborcy w nowej formule, opartej na rozwiązaniach amerykańskich i włoskich, cechującej się współpracą wszystkich ugrupowań lewicowych traktowano jako skuteczną metodę na odzyskanie władzy w Pałacu Elizejskim po porażkach w wyborach w latach 1995, 2002 i 2007³³.

W prawyborach mógł startować każdy członek Partii Socjalistycznej lub kandydat wskazany przez partię stowarzyszoną (tak, jak w przypadku Jeana-Michela Bayleta, lidera Radykalnej Partii Lewicy), pod warunkiem zebrania

³² <http://www.lesprimairescitoyennes.fr/> (dostęp: listopad 2012).

³³ W prawyborach mieli prawo głosować wszyscy obywatele francuscy, wpisani na listy wyborców do 31 grudnia 2010 r. Ponadto, należało uiścić opłatę minimum 1 euro w momencie podpisywania krótkiej deklaracji określającej przywiązanie do lewicowych wartości. Zapewniono możliwość uczestnictwa w prawyborach: osobom, które w momencie wyborów prezydenckich będą miały skończone 18 lat, niepełnoletnim będącym członkami Partii Socjalistycznej lub *Mouvement des Jeunes Socialistes* (młodzieżówki Partii Socjalistycznej), obywatelom znajdującym się poza granicami Francji, będącym członkami PS lub MJS pod warunkiem wpisanania się na listę wyborców do 13 lipca 2011 r. Głosowanie przeprowadzono w ok. 9 500 lokali wyborczych na terenie całej Francji. Ponadto, dla obywateli znajdujących się za granicą, przewidziano możliwość głosowania korespondencyjnego, a także utworzono w niektórych zagranicznych miastach lokale wyborcze. Aby zapewnić uczciwy przebieg głosowania, zastosowano system zabezpieczeń, identyczny jak przy wyborach państwowych, a urny z głosami były otwierane publicznie. Na straży przebiegu głosowania stała Wysoka Władza. <http://www.rue89.com/explicateur/2011/06/19/cope-veut-la-peau-de-la-primaire-ps-mais-sait-il-de-quoi-il-parle-207328> (dostęp: listopad 2012).

odpowiedniego poparcia³⁴. Ostatecznie lista kandydatów zamknęła się na liczbie 6 osób. Wszyscy konkurenci byli zobowiązani do przedstawienia propozycji opartych na naczelnym wartościach lewicowych oraz na programie partii. Zakazano stosowania argumentów *ad personam*. Według przeprowadzonych sondaży, o decydujące zwycięstwo mogło zabiegać jedynie dwoje kandydatów – François Hollande i Martine Aubry³⁵.

Do października 2011 roku za największe osiągnięcie Hollande'a uważano objęcie posady pierwszego sekretarza Partii Socjalistycznej w latach 1997–2008. W latach 2001–2008 był on merem miejscowości Tulle w departamencie Corrèze. Natomiast nigdy wcześniej nie sprawował funkcji rządowych, co stanowiło zarzut nie tylko ze strony politycznych konkurentów, lecz także partyjnych kolegów. Kierowanie partią przez Hollande'a wiąże się z okresem porażek socjalistów na płaszczyźnie wyborczej, na czele z nieoczekiwaną klęską ówczesnego premiera, Lionela Jospina w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2002 roku. Można także przywołać przykład odrzucenia projektu europejskiej konstytucji (za przyjęciem którego opowiadali się socjaliści) w referendum ogólnokrajowym w 2005 roku. Działalność Hollande'a jako szefa partii była oceniana raczej negatywnie – choć ceniono u niego umiejętność stosowania kompromisu oraz utrzymania partii w ryzach w najcięższych momentach, to nie udało mu się usprawnić struktur partii. Krytykowano go za brak polotu i nieposiadanie cech charyzmatycznego przywódcy. W partyjnych szeregach niektórzy przezywali go *Flanby*³⁶. Główne zarzuty dotyczyły jednak tolerowania przez Hollande'a korupcji, której dopuszczali się partyjni działacze, jak np. Jean-Noël Guérini, a także lekceważenie informacji o napaści na kobiety przez Dominique'a Strauss-Kahna³⁷.

³⁴ Według oficjalnego kalendarium, osoby, które uzyskały wymagane poparcie, mogły zgłosić swoje kandydatury między 28 czerwca a 13 lipca 2011 r. Jednak większość socjalistów złożyła deklaracje zdecydowanie wcześniej – Manuel Valls zapowiedział, że będzie startował w prawyborach już 14 czerwca 2009 r., Arnaud Montebourg na liście widniał od 20 listopada 2010 r., wielka przegrana z wyborów prezydenckich 2007 r. – Ségolène Royal – od 29 listopada 2010 r., a jej były partner życiowy – François Hollande zadeklarował się 31 marca 2011 r. Wielokrotnie podkreślając, że uszanuje oficjalny terminarz, Martine Aubry oświadczyła 28 czerwca 2011 r., że zamierza wystartować w prawyborach. Poparcie można było uzyskać od: 17 parlamentarzystów socjalistów, 16 członków Conseil National, 100 członków rad regionalnych lub generalnych, pochodzących z przynajmniej 10 departamentów i 4 regionów, 16 merów (socjalistów) miast powyżej 10 000 mieszkańców, pochodzących z przynajmniej 4 regionów.

³⁵ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,114873,10434560.html> (dostęp: listopad 2012); znacznie niższym poparciem cieszyli się Ségolène Royal i Arnaud Montebourg, a na samym końcu plasowali się Manuel Valls i Jean-Michel Baylet.

³⁶ W wolnym tłumaczeniu: „budyniowaty”. D. Pszczółkowska, *Hollande wygrał...*

³⁷ W. S m o c z y Ń s k i, *Do palacu na skuterze*, „Polityka” 2012, nr 1 (2840), s. 50–52, <http://archiwum.polityka.pl/art/do-palacu-na-skuterze,433657.html> (dostęp: sierpień 2012).

Natomiast Martine Aubry, córka byłego wielokrotnego szefa Komisji Europejskiej, Jacquesa Delorsa, w swojej karierze dwa razy zasiadała w rządzie, gdzie sprawowała funkcję ministra pracy³⁸. Była także merem Lille, a 21 listopada 2008 roku objęła kierownictwo nad Partią Socjalistyczną. Warto dodać, że od początku nie wyrażała chęci na udział w wyborach na urząd szefa państwa. W 2010 roku zawarła układ ze Strauss-Kahnem, który zakładał, że w zamian za jej pomoc w pilnowaniu interesów partyjnych, po wygranej szefa MFW w przyszłych wyborach prezydenckich, Aubry najprawdopodobniej objęłaby funkcję premiera³⁹. Po skandalu związanym z aresztowaniem Strauss-Kahna, ostatecznie zdecydowała się na start w prawyborach.

Jej kandydatura jawiła się jako ciekawa perspektywa modyfikacji życia politycznego we Francji, a sama zainteresowana podkreślała: „Kobieta w Pałacu Elizejskim i to kobieta lewicy – wraz ze mną dojdzie jednocześnie do dwóch zmian”⁴⁰, akcentując swoją pozycję zarówno w stosunku do Hollande’a, jak i urzędującego szefa państwa – Sarkozy’ego. Widziała się w roli prezydenta⁴¹, który zajmie się „uzdrowieniem” Francji i zjednoczy Francuzów opierając się na prawie i wymiarze sprawiedliwości.

W porównaniu do pragmatycznej koncepcji prezydenta przedstawionej przez Martine Aubry, François Hollande podkreślał, że jego rolą jako przyszłego szefa państwa, będzie przywrócenie Francuzom zaufania, nadziei i szacunku, a także sprawowanie urzędu z należytą pokorą w celu zbliżenia się do obywateli⁴². Już na etapie prawyborów, były przewodniczący PS zapowiadał, że zamierza zostać „normalnym” prezydentem, odnosząc się w ten sposób sceptycznie do sposobu pełnienia władzy przez Sarkozy’ego. Pomimo że w swoich wystąpieniach Hollande często koncentrował się na wspólnych wartościach (takich, jak duma czy zaufanie obywateli), nie ominął także kwestii ekonomicznych. W swoim programie skupił się przede wszystkim na redukcji bezrobocia, a przy tej okazji zaznaczył, że zamierza przeznaczyć część środków z budżetu państwa na dofinansowanie przedsiębiorstw zatrudniających

³⁸ http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/08/27/2576549_primaires-ps-candidats-sondage.html (dostęp: listopad 2012).

³⁹ W. S m o c z y ń s k i, *Wyrwany rywal*, „Polityka” 2011, nr 37 (2824), s. 50–52, <http://archiwum.polityka.pl/art/wyrwany-rywal.432579.html> (dostęp: sierpień 2012).

⁴⁰ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,114873,10434560.html> (dostęp: listopad 2012).

⁴¹ Notabene, używając nazwy „la présidente”, czyli rzeczownika rodzaju żeńskiego – w języku polskim należałoby przetłumaczyć ten termin jako „prezydenta”, <http://www.primairesocialistes.com/> (dostęp: listopad 2012).

⁴² Tamże.

osoby młode⁴³. Warto dodać, że przed pierwszą turą głosowania, przeprowadzono trzy debaty telewizyjne⁴⁴, co także procentowało poparciem dla lewicy.

W I turze prawyborów, które odbyły się 9 października 2011 roku największe poparcie otrzymał François Hollande (39,16%), następnie – Martine Aubry (30,44% poparcia)⁴⁵. W związku z tym, że żaden kandydat nie otrzymał powyżej 50% głosów, zorganizowano drugą turę głosowania, w której uprawnionych do wzięcia udziału było dwoje kandydatów z największym poparciem. Dodatkowo przeprowadzono jeszcze jedną debatę telewizyjną z udziałem dwojga pretendentów⁴⁶.

II tura prawyborów miała miejsce 16 października 2011 roku. Ostatecznie, wzięło w niej udział 2 860 157 głosujących. W wyniku poparcia 1 607 268 głosów (56,57%) kandydatem socjalistów na urząd prezydenta został François Hollande. Martine Aubry oficjalnie pogratulowała swojemu konkurentowi i zapowiedziała, że dołoży wszelkich starań, by to właśnie on objął urząd prezydenta V Republiki⁴⁷.

3. POZOSTALI KANDYDACI

Listy z zebranymi 500 podpisami elektorów należało dostarczyć do Rady Konstytucyjnej do 16 marca 2012 roku do godziny 18:00⁴⁸. Zgodnie z wytycznymi Rady, formularze, które dotarły po ustalonym terminie, nie były

⁴³ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,114873,10434560.html> (dostęp: listopad 2012).

⁴⁴ Podczas nich wszyscy kandydaci mieli możliwość zaprezentowania swojego programu, odpowiadali na pytania dotyczące kwestii gospodarczych oraz sami wybierali zagadnienia do dyskusji. Głównymi tematami debat były przede wszystkim: sposoby przeciwdziałania kryzysowi, sprawy społeczne (zatrudnienie, emerytura, płace) oraz relacje między państwem a obywatelami w zakresie bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości, imigracji. <http://www.rtl.fr/actualites/politique/article/primaire-socialiste-debat-televisee-acte-ii-7721792211> (dostęp: listopad 2012).

⁴⁵ W 9474 lokalach wyborczych wzięło udział 2 658 667 osób. Zgodnie z oczekiwaniami, na kolejnym miejscu uplasował się Arnaud Montebourg z 17,21% poparcia. Sromotną klęskę poniosła Ségolène Royal, bowiem otrzymała jedynie 6,92%. Niewiele mniej głosów od niej otrzymał Manuel Valls (5,63%), natomiast niecały 1% poparcia uzyskał Jean-Michel Baylet. <http://www.lesprimairescitoyennes.fr/le-calendrier-des-primaires-citoyennes> (dostęp: listopad 2012).

⁴⁶ <http://www.leblogtvnews.com/article-revoir-le-debat-aubry-hollande-diffuse-le-12-octobre-86452053.html> (dostęp: listopad 2012).

⁴⁷ <http://www.martineaubry.fr/article/suivez-francois-hollande-sur-le-net> (dostęp: listopad 2012).

⁴⁸ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/election-presidentielle-2012/faq/parrainages-et-candidatures/quand-et-comment-collecter-les-500-signatures.103835.html> (dostęp: listopad 2012).

brane pod uwagę. 19 marca 2012 roku. Rada Konstytucyjna ogłosiła listę osób oficjalnie dopuszczonych do kandydowania w wyborach prezydenckich⁴⁹. Na liście znaleźli się:

- Eva Joly,
- Marine Le Pen,
- Nicolas Sarkozy,
- Jean-Luc Mélenchon,
- Philippe Poutou,
- Nathalie Arthaud,
- Jacques Cheminade,
- François Bayrou,
- Nicolas Dupont-Aignan,
- François Hollande⁵⁰.

Dziewięciu kandydatów reprezentowało partie, obecne na francuskiej scenie politycznej, natomiast Jacques Cheminade wystartował jako kandydat bezpartyjny, określając się jako „gaullista lewicy”⁵¹. Między 16 a 19 marca 2012 roku Rada Konstytucyjna sprawdzała prawidłowość formularzy dostarczonych na krótko przed upłynięciem określonego terminu, przede wszystkim tych, które zawierały poparcie elektorów spoza metropolii. W tym wypadku przewidziano bowiem dłuższy termin, ze względu na przesunięcie czasowe.

I TURA WYBORÓW PREZYDENCKICH (22 KWIEŃNIA 2012 ROKU) I OKRES MIĘDZY DWOMA GŁOSOWANIAMI

Głosowanie odbyło się 22 kwietnia 2012 roku w niedzielę. Wedle ogólnej reguły lokale wyborcze były otwarte od godziny 8:00 do 18:00, choć w dużych miastach istniała możliwość przedłużenia otwarcia lokali wyborczych do godziny 20:00. W terytoriach zamorskich, takich jak: Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre i Mique-

⁴⁹ „Journal Officiel”, z dnia 20 marca 2012, strona: 5025, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-145-pdr/decision-n-2012-145-pdr-du-19-mars-2012.108493.html> (dostęp: listopad 2012).

⁵⁰ „Journal Officiel”, z dnia 20 marca 2012, strona: 5025, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-145-pdr/decision-n-2012-145-pdr-du-19-mars-2012.108493.html> (dostęp: listopad 2012).

⁵¹ <http://tempsreel.nouvelobs.com/election-presidentielle-2012/20120319.OBS4066/ils-sont-10-la-liste-des-candidats-a-l-election-presidentielle.html> (dostęp: listopad 2012).

lon I tura wyborów miała miejsce dzień wcześniej, w sobotę 21 kwietnia 2012 roku w godzinach 8:00–18:00⁵².

Zgodnie z obwieszczeniem Rady Konstytucyjnej z 25 kwietnia 2012 roku w głosowaniu na 46 028 542 uprawnionych wzięło udział 36 584 399 osób, a więc frekwencja wyborcza wyniosła 79,48%⁵³. 701 190 osób oddało głosy nieważne bądź puste⁵⁴. Aby zostać prezydentem Republiki w I turze jeden z kandydatów musiałby uzyskać większość absolutną, czyli 17 941 605 głosów. Jednak żaden z pretendentów nie zdobył wymaganego poparcia⁵⁵.

Tabela 1. Wyniki I tury wyborów prezydenckich

Kandydaci	Głosy	Odsetek głosujących
Mme Eva JOLY	828 345	2,31
Mme Marine LE PEN	6 421 426	17,90
M. Nicolas SARKOZY	9 753 629	27,18
M. Jean-Luc MÉLENCHON	3 984 822	11,10
M. Philippe POUTOU	411 160	1,15
Mme Nathalie ARTHAUD	202 548	0,56
M. Jacques CHEMINADE	89 545	0,25
M. François BAYROU	3 275 122	9,13
M. Nicolas DUPONT-AIGNAN	643 907	1,79
M. François HOLLANDE	10 272 705	28,63

Źródło: Ministère de l'Intérieur, http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__PR2012/%28path%29/PR2012/FE.html.

Zgodnie ze wcześniejszymi przewidywaniami, największą liczbę głosów zdobyli główni faworyci, odpowiednio: François Hollande, uzyskując poparcie 28,63% głosów, a następnie Nicolas Sarkozy z wynikiem 27,18%. Hollande wygrał I turę, ale nie było to spektakularne zwycięstwo. Różnica między jego wynikiem a rezultatem Sarkozy'ego wyniosła bowiem tylko 1% i w związku z tym kandydat socjalistów nie mógł uważać, że ma zagwarantowaną wygraną w II turze. Takie przypuszczenia wiązały się także z bardzo

⁵² <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/election-presidentielle-2012/faq/organisation-et-procedures/l-organisation-de-l-election-presidentielle-presente-telle-des-specificites-outre-mer.103875.html> (dostęp: listopad 2012).

⁵³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-152-pdr/communique-de-presse.108522.html> (dostęp: listopad 2012).

⁵⁴ http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__PR2012/%28path%29/PR2012/FE.html (dostęp: listopad 2012).

⁵⁵ Wyniki I tury wyborów prezydenckich, patrz: tabela 1.

wysokim poparciem uzyskanym przez Marine Le Pen. Zgromadziła ona ok. 18% wszystkich głosów, czym pobiła wynik swojego ojca z wyborów prezydenckich z 2002 roku⁵⁶. Marine Le Pen udowodniła, że potrafi zgromadzić wokół radykalnych prawicowych idei aż 20% społeczeństwa, a na przechwycenie tych głosów w II turze z całą pewnością liczył prezydent Sarkozy. Jednak i po stronie lewicy można mówić o sporym sukcesie, ponieważ Jean-Luc Mélenchon osiągnął bardzo przyzwoite poparcie 11,11% obywateli. Warto zauważyć, że Le Pen i Mélenchon razem zdobyli więcej głosów niż każdy z czołowych pretendentów, co wskazuje na stopień zniechęcenia Francuzów do tradycyjnej alternacji władzy między członków największych ugrupowań politycznych. O ile Hollande mógł być pewien, że w II turze przejmie głosy zwolenników kandydata Frontu Lewicy, bo dążyli oni do odsunięcia Sarkozy'ego od władzy, o tyle nie było całkowicie rozstrzygnięte, czy elektorat Marine Le Pen poprze ówczesnego prezydenta. Sama przewodnicząca Frontu Narodowego zdecydowanie odcięła się od wsparcia któregokolwiek z kandydatów, ponieważ 1 maja podczas dorocznego marszu z okazji „Dnia Joanny d'Arc” stwierdziła, że 6 maja zamierza oddać pusty głos⁵⁷. Le Pen zarzucała wcześniej zarówno Sarkozy'emu, jak i Hollande'owi lekceważenie jej wyborców. Istniały jednak podejrzenia, że chodzi jej przede wszystkim o rozbięcie obozu politycznego prezydenta i zdobycie części jego elektoratu w przyszłych wyborach parlamentarnych, które miały miejsce w czerwcu 2012 roku.

François Hollande mógł liczyć na poparcie zwolenników Jean-Luca Mélenchona, Evy Joly i Phillippe'a Potou, którzy 22 kwietnia, tuż po ogłoszeniu wyników I tury, przekazali mu swoje polityczne wsparcie⁵⁸. Do tego grona dołączył także później Jacques Cheminade. Niewątpliwie taki obraz sytuacji stawał Hollande'a w lepszej pozycji startowej, ale Nicolas Sarkozy jako charyzmatyczny polityk wykazywał się niezwykłym zdeterminowaniem, by wygrać wybory. Po ogłoszeniu wyników wygłosił mowę na miarę zwycięzcy, którą zakończył okrzykiem: „Wszystko przed nami!”⁵⁹ Tak naprawdę decydujący ruch należał do François Bayrou, który zebrał ponad 9% głosów. Przed reprezentantem centrum stał dylemat – czy dać kolejny kredyt zaufania nieobliczalnemu Sarkozy'emu czy przekonać się do „bezbarwnego” François Hollande'a. Ostatecznie pokierował się koncepcją „mniejszego zła”. 3 maja,

⁵⁶ W. S m o c z y ń s k i, *Rozdarci Francuzi*, „Polityka” 2012, nr 17 (2856), s. 12, <http://archiwum.polityka.pl/art/rozdarci-francuzi,434353.html> (dostęp: sierpień 2012).

⁵⁷ [b.a], *Marine Le Pen podcina skrzydła Sarkozy'emu*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/marine-le-pen-podcina-skrzydla-sarkozy-emu,208526.html> (dostęp: listopad 2012).

⁵⁸ [b.a], *Les candidats du 1er tour ont donné leurs consignes de vote*, http://www.liberation.fr/politiques/2012/05/03/les-candidats-du-1er-tour-ont-donne-leurs-consignes-de-vote_816210 (dostęp: listopad 2012).

⁵⁹ W. S m o c z y ń s k i, *Rozdarci Francuzi*, s. 12.

dzień po debacie telewizyjnej, Bayrou zadeklarował, że w II turze poprze kandydata socjalistów. Stwierdził, iż nie zgadza się z programem Hollande'a, ale w czasach kryzysu potrzebny jest prezydent, który łączy, a nie dzieli⁶⁰. Jednocześnie zarzucił Sarkozy'emu radykalizację prawicowych poglądów oraz odejście od wartości europejskich⁶¹.

Według mediów zagranicznych, rozkład wyników w głosowaniu z 22 kwietnia świadczył o głębokim niezadowoleniu wyborców z sytuacji politycznej we Francji⁶². Można zaryzykować tezę, że I tura posłużyła obywatelom na wyrażenie swojego sprzeciwu, było bowiem wiadome, że żaden z pretendentów nie uzyska w niej większości absolutnej. Ponadto brak opowiedzenia za którymkolwiek z kandydatów przez Marine Le Pen, stawiał pod znakiem zapytania możliwości poparcia przez 20% społeczeństwa. Prognozy wyborcze wskazywały na wyrównaną walkę w II turze, nic więc dziwnego, że do samego końca kandydaci zabiegali o poparcie jak największego grona wyborców.

Zwieńczeniem tych starań było starcie w trzygodzinnej debacie telewizyjnej 2 maja 2012 roku, wyemitowanej przez największe rozgłośnie telewizyjne i radiowe⁶³. Pomimo że kandydaci obiecywali merytoryczną dyskusję, wielokrotnie padały ostre słowa. Hollande zarzucał prezydentowi działanie jedynie w celu osiągnięcia własnych korzyści, a Sarkozy, nie pozostając mu dłużny, nazywał go kłamcą. Obawy o brak doświadczenia w rządzeniu kandydat Partii Socjalistycznej rozwiął ostatecznie właśnie tamtego wieczoru. Zapytany, jak rozumie rolę szefa państwa, 16 razy użył sformułowania „ja jako Prezydent Republiki” i wyliczył wszystkie błędy, które Sarkozy popełnił w ciągu swojej pięcioletniej kadencji, a których on nie zamierza powtarzać⁶⁴. Następnego dnia dziennikarze najważniejszych francuskich dzienników wskazywali na wyrównany „pojedynek”, przyznając jednak, że François Hollande znajdował się w uprzywilejowanej pozycji i udało mu się ją utrzymać⁶⁵. Co do Sarkozy'ego, był świadomy negatywnego bilansu swojej prezydentury, z tego

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ [b.a], *Francja: Bayrou poparł Hollande'a*, http://www.wprost.pl/ar/320170/Francja-Bayrou-poparl-Hollande/#an_490313678 (dostęp: listopad 2012).

⁶² [b.a], *Sarkozy i Hollande na łasce wściekłych wyborców*, <http://www.wprost.pl/ar/318230/Sarkozy-i-Hollande-na-lasce-wscieklych-wyborcow/> (dostęp: sierpień 2012).

⁶³ [b.a], *Hollande-Sarkozy: match nul pour les éditorialistes*, http://www.francetvinfo.fr/hollande-sarkozy-un-debat-tendu-mais-sans-vainqueur-evident-pour-les-EDITORIALISTES_90457.html (dostęp: listopad 2012).

⁶⁴ W. S m o c z y ń s k i, *Co z tą Francją*, „Polityka” 2012, nr 19 (2857), s. 9–10, <http://archiwum.polityka.pl/art/co-z-ta-francja,434422.html> (dostęp: sierpień 2012).

⁶⁵ [b.a], *Hollande-Sarkozy: match nul pour les éditorialistes*, http://www.francetvinfo.fr/hollande-sarkozy-un-debat-tendu-mais-sans-vainqueur-evident-pour-les-EDITORIALISTES_90457.html (dostęp: listopad 2012).

względu starał się uwypuklić brak charyzmy i niezdecydowanie swojego kontrkandydata.

II TURA GŁOSOWANIA (6 MAJA 2012 ROKU)

W 14. dniu po pierwszym głosowaniu odbyła się decydująca II tura wyborów. W metropolii miała ona miejsce 6 maja, natomiast w wyżej wspomnianych terytoriach zamorskich – dzień wcześniej, 5 maja. Na 46 066 307 uprawnionych, w głosowaniu wzięło udział 37 016 309 osób, a więc frekwencja wyniosła 80,35%. 10 maja Rada Konstytucyjna ogłosiła, iż Prezydentem Republiki został François Hollande⁶⁶, który uzyskał 18 000 668 głosów poparcia (51,64%). Nicolas Sarkozy natomiast osiągnął wynik 16 860 685 głosów, czyli 48,36% wszystkich głosów. Aż 2 154 956 osób (5,82% obecnych wyborców) oddało puste lub nieważne głosy. Jak widać, różnica w wynikach obu kandydatów była niewielka, co świadczy o niezdecydowaniu obywateli.

Tabela 2. Wyniki II tury wyborów prezydenckich

Kandydaci	Głosy	Odsetek głosujących
M. François HOLLANDE	18 000 668	51,64
M. Nicolas SARKOZY	16 860 685	48,36

Źródło: jak do tab. 1.

Tuż po godzinie 20:00, czyli po zamknięciu lokali wyborczych, Nicolas Sarkozy zadzwonił do François Hollande'a, by pogratulować mu wygranej. W paryskiej sali Mutualité, gdzie zebrali się jego zwolennicy wypowiedział następujące słowa: „François Hollande jest Prezydentem Republiki, musi być szanowany”⁶⁷. Oficjalnie życzył swojemu rywalowi powodzenia w pełnieniu roli prezydenta.

Hollande przemówił natomiast w swoim okręgu wyborczym w Tulle, w departamencie Corrèze: „Wszystkie decyzje będę oceniał pod kątem tego,

⁶⁶ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-154-pdr/decision-n-2012-154-pdr-du-10-mai-2012.108531.html> (dostęp: listopad 2012).

⁶⁷ [b.a], *Hollande nowym prezydentem Francuzów*, <http://tvp.info/informacje/swiat/hollande-nowym-prezydentem-francuzow/7282776> (dostęp: listopad 2012).

czy są sprawiedliwe i czy służą młodym. Żadne dziecko Republiki nie zostanie na uboczu, zapomniane, dyskryminowane”⁶⁸. Stwierdził, że jego wygrana została przyjęta z ulgą w wielu państwach Europy i jednocześnie dodał, że będzie zabiegał na szczeblu unijnym o politykę wzrostu, a nie tylko ograniczanie się do oszczędności budżetowych.

10 maja 2012 r., niedługo po ogłoszeniu oficjalnych wyników przez Radę Konstytucyjną, do dymisji podał się premier François Fillon. Konsekwencją było ustąpienie całego rządu. Prezydent Sarkozy przyjął dymisję, a premier zapowiedział, że do czasu nominacji nowego rządu, on i ministrowie będą zajmowali się dotychczasowymi sprawami⁶⁹.

PODSUMOWANIE

Nie udało się zrealizować koncepcji de Gaulle’a dotyczącej uniezależnienia prezydenta od ugrupowań politycznych. Warto zauważyć, że to właśnie obecny system wyborczy wpłynął na zwiększenie roli partii w procesie organizowania kampanii oraz przyczynił się do ukształtowania sił politycznych w V Republice. Ponadto, w związku z wymogami kampanii wyborczej, pretendenci precyzowali swoje programy, które były coraz silniej związane, a nawet odzwierciedlały założenia ideowe poszczególnych partii⁷⁰. Warto także podkreślić, że bipolarny system partyjny wzmacnia *de facto* pozycję prezydenta, zwłaszcza w momencie, gdy ta sama opcja polityczna zdobywa większość w parlamencie, wówczas prezydent ma pełnię władzy. Także cykliczne dokonywanie obsadzania stanowiska głowy państwa pozwalające na bezpośredni udział obywateli w kształtowaniu polityki państwa stanowi o jednej z najważniejszych zalet obecnego systemu wyborczego.

Były to dziesiąte wybory prezydenckie w V Republice, a dziewiąte po reformie z 1962 roku, czyli przeprowadzone w głosowaniu bezpośrednim powszechnym. W głosowaniu wystartowało 10 kandydatów, ostatecznym zwycięzcą w drugiej turze okazał się kandydat socjalistów – François Hollande, pokonując ubiegającego się o reelekcję Nicolasa Sarkozy’ego. Tym samym, zakończył się 17-letni okres sprawowania rządów prezydenckich przez przedstawicieli prawicy.

⁶⁸ D. P s z c z ó ł k o w s k a, *Hollande wygrał...*

⁶⁹ http://www.lepoint.fr/societe/le-gouvernement-de-francois-fillon-a-demissionne-10-05-2012-1460131_23.php (dostęp: listopad 2012).

⁷⁰ Wyjątek stanowili generał de Gaulle prowadzący kampanię na bazie własnych koncepcji oraz François Mitterrand w 1988 r., przykładający wagę do wspólnych idei, zacierając różnice międzypartyjne.

Wybory w 2012 roku były o tyle znaczące, że po raz drugi w historii V Republiki prezydentem został socjalista. Rzeczywiście można zgodzić się z tezą, że Francja „skręca w lewo”. Po porażkach w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2007 roku, lewica wygrała wszystkie rodzaje wyborów – municypalne, do Parlamentu Europejskiego i senackie. Ponadto, sprawuje władzę w większości przedstawicielstw lokalnych: 68% wszystkich miast powyżej 75 tysięcy mieszkańców i 88% z 26 regionów⁷¹. W 2012 roku dwukrotnie zasmakowała zwycięstwa – dzięki François Hollande’owi socjaliści po 17 latach oczekiwania wreszcie odzyskali stanowisko szefa państwa, a w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 10 i 17 czerwca większość prezydencka zdobyła aż 331 mandatów. Dzięki temu, Partia Socjalistyczna w bloku wyborczym wraz z Radykalną Partią Lewicy, „Europą Ekologią – Zielonymi” i innymi reprezentantami lewicy zdobyła większość absolutną w Zgromadzeniu Narodowym. Partia Socjalistyczna osiągnęła miażdżącą przewagę nad pozostałymi ugrupowaniami, bowiem zdobyła 280 mandatów.

Ostatecznie nie można jednoznacznie stwierdzić, czy wyniki wyborów były odpowiedzią na negację sposobu rządzenia poprzedniego prezydenta – Nicolasa Sarkozy’ego czy mało charyzmatyczny François Hollande udowodnił, że jest przywódcą, który potrafi porwać za sobą tłumy i zdecydować o wygranej swojego ugrupowania.

THE FRENCH PRESIDENTIAL ELECTIONS 2012 – POLITOLOGICAL PERSPECTIVE (summary)

Elections in France, the presidential elections in particular, are always interesting. Being one of the main events on the French political scene they focus the attention of numerous political observers. The final result of the vote is influenced by many political, economic and social, factors, which are inseparable from the functioning of the state. The presidential elections of 2012 were particularly interesting: according to some commentators, it was the economic crisis which deprived the incumbent president of the possibility of reelection. Other analysts point out that this was also a defeat of a political celebrity which discouraged people just with his attitude. It is worth noticing, that for the past 10 years, the choice for the position of head of state was for the candidate of a party equivalent with the winning of that party in the parliamentary elections. As a result, the position of president has been strengthened, because at the time of the political uniformity of the head of state, the head of government and the parliamentary majority, it is president who exercises de facto the control of the executive.

⁷¹ M. Ostrowski, *Wybór Marianny*, s. 44–46.

Ladislav Orosz*
Konrad Walczuk**

SĄDOWA KONTROLA WYBORÓW W REPUBLICIE SŁOWACKIEJ I JEJ LEGISLACYJNE PERSPEKTYWY

Słowa kluczowe: Sąd Konstytucyjny, kontrola wyborów, skargi wyborcze, Republika Słowacka.

WSTĘP

Ze względu na funkcje, które w konstytucyjnym mechanizmie nowoczesnego państwa pełnią wybory do parlamentu oraz innych organów przedstawicielskich, niezbędne jest zagwarantowanie ich poprawności, to jest zgodności z konstytucją oraz stosownymi (przede wszystkim dotyczącymi właśnie wyborów) ustawami. W warunkach nowoczesnego i demokratycznego państwa (zwłaszcza demokratycznego państwa prawa)¹ realizację tego wymogu zapewnia przede wszystkim instytucja sądowej kontroli konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów (sądownictwo wyborcze). W ramach sądowej kontroli wyborów organy sądowe, na podstawie skarg wyborczych składa-

* Doc. JUDr., sędzia słowackiego Sądu Konstytucyjnego, profesor Uniwersytetu P.J. Šafárika w Koszycach (Słowacja).

** Dr, adiunkt, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, główny specjalista w Kancelarii Prezydenta RP.

¹ Zob. K. Walczuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Bożek, M. Karpuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 87–97. Zob. też tenże, *Państwo demokratyczne a demokratyczne państwo prawne – zagadnienia teoretyczno-prawne*, [w:] M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, Radom 2012, s. 9–20.

nych przez uprawnione podmioty (którymi są głównie niewybrani kandydaci, ewentualnie wystawiające kandydatów partie polityczne lub kwalifikowane grupy wyborców), rozstrzygają o tym, czy wybory odbyły się zgodnie z konstytucją i ustawami, przy czym swoim rozstrzygnięciem potwierdzają ich wyniki (czym w definitywny sposób je legitymizują), lub też przeciwnie – kwestionują wyniki wyborów, albo też ewentualnie ogłaszają wybory za nieważne.

O ile instytucja sądownictwa wyborczego obecnie występuje praktycznie we wszystkich państwach demokratycznych, to jednak mamy do czynienia ze znacznymi niekiedy różnicami dotyczącymi jego stosowania, głównie z powodu powierzania kontroli sądowej organom sądowym różnego typu. W zasadzie można rozróżnić regulacje prawne, w ramach których sądowe rozstrzygnięcie w sprawach wyborczych powierzane jest sądom powszechnym, sądom administracyjnym, wyspecjalizowanym sądom wyborczym lub też sądom i trybunałom konstytucyjnym. Na Słowacji omawiana część działalności sądowniczej w przeważającej mierze przypisana została Sądowi Konstytucyjnemu Republiki Słowackiej (dalej: „Sąd Konstytucyjny RS” lub „Sąd Konstytucyjny”)².

Takie rozwiązanie nie może być z punktu widzenia analizy komparatystycznej uważane za niestandardowe, jednak należy zauważyć, że powoduje cały szereg problemów związanych przede wszystkim z potencjalnym przeciążeniem sądu konstytucyjnego, wynikającym z konieczności rozstrzygnięcia skarg wyborczych w określonym czasie i z zachowaniem odpowiedniej jakości orzeczeń. Celem autorów niniejszego artykułu jest przeanalizowanie dotychczasowej działalności słowackiego Sądu Konstytucyjnego, i na tym przykładzie dokładniejsze ukazanie wspomnianych problemów, ale też wskazanie pozytywnych aspektów przyjętego systemu.

² Oprócz sądu konstytucyjnego, w marginalnym zakresie kwestia kontroli wyborów w Republice Słowackiej powierzona została również sądom powszechnym. Sądy powszechne rozstrzygają o wnioskach osób fizycznych, które domagają się usunięcia błędów i braków w stałym spisie wyborców (rozstrzygają w tym zakresie miejscowo właściwe sądy rejonowe (*okresné súdy* – słow.) w terminie 3 dni od złożenia wniosku) oraz o wnioskach dotyczących rejestracji list kandydatów i pojedynczych kandydatów w poszczególnych rodzajach wyborów. W tym przypadku chodzi w zasadzie o rozstrzygnięcie będące środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia właściwej komisji wyborczej w kwestii rejestracji (lub jej odmowy) listy lub ewentualnie poszczególnego kandydata. Prawo użycia omawianego środka odwoławczego, skierowanego do sądu powszechnego, przysługuje partii politycznej lub kandydatowi na wybieralną funkcję, których dotyczyło pierwotne rozstrzygnięcie. W kwestii takich wniosków rozstrzyga: a) Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej, ilekroć chodzi o wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej (czyli słowackiego parlamentu), wybory Prezydenta Republiki Słowackiej i wybory do Parlamentu Europejskiego; b) miejscowo właściwy sąd rejonowy, ilekroć chodzi o wybory do gminnych i wojewódzkich organów samorządowych.

REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ROZSTRZYGANIA O KONSTYTUCYJNOŚCI I ZGODNOŚCI Z PRAWEM WYBORÓW

Podstawy współczesnego modelu sądowej kontroli wyborów były na Słowacji ustanowione (dopiero) z chwilą przyjęcia Konstytucji Republiki Słowackiej³, która już w swoim pierwotnym brzmieniu przekazała Sądowi Konstytucyjnemu RS władzę rozstrzygania „o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej⁴ i od organów samorządu terytorialnego” (art. 129 ust. 2)⁵. Na mocy nowelizacji Konstytucji dokonanej ustawą konstytucyjną nr 9/1999 Z.z. (*Zbierka zákonov*)⁶ to uprawnienie Sądu Konstytucyjnego zostało rozszerzone również na rozstrzyganie o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów i odwołania prezydenta Republiki Słowackiej, a następnie nowelizacją na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 323/2004 Z.z. także na rozstrzyganie o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Sąd Konstytucyjny jest więc według obecnej regulacji konstytucyjnej uprawniony do rozstrzygania o konstytucyjności i zgodności z prawem wszystkich (5) rodzajów wyborów, z którymi mamy do czynienia na terytorium Słowacji.

³ *Ústava Slovenskej republiky*, ústavný zákon č. 460/1992 Z.z., z późn. zm. Zob. np. K. Skotnicki (tłum. i oprac.), *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992*, Warszawa 2003.

⁴ Parlament słowacki jest jednoizbowy.

⁵ We współczesnej historii Słowacji były okresy, kiedy o skargach wyborczych rozstrzygały specjalne Trybunały Wyborcze (takie nazewnictwo przyjmują np. M. Grana i K. Walczuk, *Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej (I. ÚS 8/97) z dnia 23 lipca 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2(73), s. 207) lub też Sądy Wyborcze (takie nazewnictwo wynikałoby z bezpośredniego przetłumaczenia słowackiego określenia *Volebný súd*). Należał do nich okres międzywojenny – tzw. I Republika Czechosłowacka. Były też okresy, kiedy sądowa kontrola wyborów praktycznie nie istniała (okres istnienia samodzielnej – w zasadzie – Republiki Słowackiej w latach 1939–1945, a później również okres odrodzonej Republiki Czechosłowackiej do 1954 r.), ewentualnie funkcjonowała, ale w znacznie ograniczonym zakresie (1954–1990) oraz okres po roku 1990, kiedy to sądową kontrolę wyborów w standardowym zakresie powierzono sądom powszechnym (Sądowi Najwyższemu Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej – wcześniej krótko określanej jako Czecho-Słowacka Republika Federacyjna; zob. np. L. Kocielak, *Historia Słowacji*, Wrocław 2010, s. 435 – w przypadku wyborów do Zgromadzenia Federalnego CSRF, Sądowi Najwyższemu Republiki Słowackiej w przypadku wyborów do Słowackiej Rady Narodowej i sądom rejonowym w przypadku wyborów do gminnych organów samorządowych). Dokładniej na temat historii sądownictwa konstytucyjnego na Słowacji zob. L. Orsz, *Volebné súdnictvo na Slovensku*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2011, R. XI, s. 10–16.

⁶ Odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw.

Warto wspomnieć, że o skargach wyborczych Sąd Konstytucyjny rozstrzyga plenarnie⁷ (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Sądowej kontroli wyborów dotyczy również ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej nr 38/1993 Z.z. o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim i stanowisku sędziów Sądu Konstytucyjnego⁸, która przede wszystkim w części szczegółowej zatytułowanej „Postępowanie w kwestiach wyborczych” (§ 59–63d) zawiera dokładną regulację dotyczącą rozstrzygnięcia w przedmiocie skarg wyborczych. Ustawowe regulacje są w tym zakresie relatywnie zwarte⁹ i zawierają przede wszystkim:

- a) określenie kręgu podmiotów posiadających legitymację do złożenia skargi wyborczej (w związku ze wszystkimi typami wyborów skargę taką może złożyć przynajmniej $\frac{1}{5}$ posłów Rady Narodowej, prezydent Republiki Słowackiej, rząd Republiki Słowackiej, prokurator generalny oraz sąd powszechny, w związku ze swoją działalnością orzeczniczą dotyczącą wyborów parlamentarnych – do parlamentu krajowego i europejskiego lub wyborów do organów samorządu terytorialnego. Poza tym mogą to być: partia polityczna, która wzięła udział w wyborach, przynajmniej 10% uprawnionych wyborców należących do danego kręgu wyborczego, a w wyborach do organów samorządu terytorialnego również kandydat, który zyskał minimum 10% głosów. W związku z wyborami prezydenckimi skargę wyborczą może złożyć jedynie niewybrany kandydat na funkcję prezydenta);
- b) wskazanie niezbędnych (koniecznych) elementów skargi wyborczej;
- c) określenie terminu na złożenie skargi wyborczej – musi ona być złożona w ciągu 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów;
- d) określenie uczestników postępowania w sprawie skargi wyborczej (poza skarżącym uczestnikami postępowania są to partie polityczne, które w danych wyborach uzyskały mandaty w organach pochodzących z wyborów oraz kandydaci wybrani na te funkcje, przeciw którym skierowana jest skarga).

⁷ Słowacki Sąd Konstytucyjny orzeka plenarnie (*v pléne*), albo w składach (*v senátoch*). Plenum Sądu Konstytucyjnego tworzą wszyscy jego sędziowie. Orzeczenie plenarne jest więc orzeczeniem wydanym w pełnym składzie Sądu Konstytucyjnego. Natomiast w składzie orzekającym obraduje trzech sędziów – przewodniczący i dwóch członków. Słowacki Sąd Konstytucyjny ma cztery składy orzekające.

⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

⁹ Fakt ten wywołał cały szereg problemów interpretacyjnych, o czym zob. dokładniej L. O r o s z, *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (I)*, „Justičná revue” 2011, 63, č. 10, s. 1219 i n.

Sąd Konstytucyjny w przypadku skargi wyborczej może wydać następujące rozstrzygnięcia:

- a) ogłosić zakwestionowane skargą wybory za nieważne (w takim przypadku muszą być ogłoszone nowe wybory, to znaczy wybory muszą zostać powtórzone);
- b) unieważnić zaskarżony wynik wyborów (i w tym przypadku co do zasady należy powtórzyć wybory, lecz tylko w określonym obwodzie wyborczym. W niektórych sytuacjach mogą nastąpić inne konsekwencje takiego unieważnienia, zmierzające do naprawienia nieprawidłowości wskazanych przez Sąd Konstytucyjny. Dla przykładu w sytuacji, gdy podczas wyborów do gminnych organów samorządowych według ustaleń Sądu Konstytucyjnego kilku kandydatów uzyska taką samą liczbę głosów, komisja wyborcza zgodnie z obowiązującymi przepisami wyborczymi wyłania zwycięzcę w drodze losowania);
- c) unieważnić rozstrzygnięcie komisji wyborczej i ogłosić jako wybranego rzeczywistego zwycięzcę wyborów;
- d) oddalić skargę.

Spraw związanych z procedowaniem przed Sądem Konstytucyjnym w kwestiach wyborczych dotyczą również ogólne postanowienia ustawy o Sądzie Konstytucyjnym. Zgodnie z nimi, np. każdy skarżący przed Sądem Konstytucyjnym musi być reprezentowany przez adwokata (przymus adwokacki). Należy również podkreślić, że każde (więc nie tylko w kwestiach wyborczych) postępowanie przed słowackim Sądem Konstytucyjnym jest dwuetapowe. Najpierw mamy do czynienia ze wstępnym rozpoznaniem wniosku (skargi)¹⁰, a następnie z procesem właściwym (postępowaniem „w rzeczy samej”). Podczas wstępnego rozpatrywania wniosku (skargi) Sąd Konstytucyjny może go przyjąć do dalszego procesowania, bądź odrzucić (np. gdy nie zawiera wskazanym przepisami elementów, został złożony po czasie, został złożony przez osoby w oczywisty sposób do tego nieuprawnione lub też jest w oczywisty sposób bezzasadny).

SZCZEGÓLNE ELEMENTY ROZSTRZYGANIA O SKARGACH WYBORCZYCH

Rozstrzyganie w kwestii skarg wyborczych można uznać za szczególny rodzaj działalności orzeczniczej wykonywanej przez Sąd Konstytucyjny Re-

¹⁰ Co do zasady odbywa się to na posiedzeniu niejawnym, z ustawą stanowiącymi wyjątkami (§ 25 ust. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym).

publiki Słowackiej. Zasadnicze różnice wynikają bezpośrednio z art. 129 ust. 2 słowackiej Konstytucji: „Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o konstytucyjności i legalności wyborów Prezydenta Republiki Słowackiej, wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, wyborów do organów samorządu terytorialnego i wyborów do Parlamentu Europejskiego”. Z cytowanego przepisu wynika, że Sąd Konstytucyjny jako niezależny sądowy organ ochrony konstytucyjności (art. 124 Konstytucji) przy orzekaniu o skargach wyborczych, w odróżnieniu od wykonywania swoich pozostałych kompetencji, rozstrzyga nie tylko o konstytucyjności wyborów, ale też o ich legalności (zgodności z prawem). Ta okoliczność w zasadniczy sposób wpływa na charakter postępowania w kwestiach wyborczych. Litera prawa zawarta w Konstytucji nakłada na Sąd Konstytucyjny obowiązek brania pod uwagę podczas orzekania jakiegokolwiek naruszenia przepisów prawa, do którego doszło podczas wyborów. Wyraźnie należy podkreślić, że nie chodzi więc jedynie o naruszenie prawa, które może być zakwalifikowane jako naruszenie Konstytucji, ale o każde naruszenie prawa. Z tego też wynika zakres czynności, które muszą być podjęte przez Sąd Konstytucyjny przy rozpatrywaniu przede wszystkim skargi wyborczej.

Następnie należy podkreślić, że znaczenie i charakter większości rozstrzygnięć Sądu Konstytucyjnego opiera się na założeniu, że zasadniczo Sąd ten przy ich wydawaniu będzie opierał się wyłącznie na kwestiach konstytucyjnych, wychodząc przy tym ze stanu faktycznego ustalonego przez inne organy władzy publicznej. Przy rozstrzyganiu skarg wyborczych Sąd Konstytucyjny występuje jako sąd pierwszej instancji, przy czym mamy tu do czynienia z postępowaniem jednoinstancyjnym. Temu jest podporządkowany również charakter procedowania w sprawach wyborczych. W tym przypadku Sąd Konstytucyjny nie może opierać się na stanie faktycznym ustalonym przez inny organ władzy publicznej (nawet jeśli wszystkie organy władzy publicznej zobowiązane są do udzielenia Sądowi Konstytucyjnemu pomocy przy ustalaniu stanu faktycznego), lecz musi samodzielnie stan faktyczny ustalić. Przy dokonywaniu ustaleń Sąd Konstytucyjny w pierwszej kolejności opiera się na wnioskach przedstawionych w skardze wyborczej oraz na dokumentacji wyborczej, której w tym celu żąda. Nawet jeśli w większości przypadków priorytet mają dowody materialne (pisemne) to w wielu przypadkach decydujące znaczenie mają przesłuchania świadków (niekiedy dochodzi do wysłuchania dziesiątek świadków; wysłuchanie takie ma miejsce w gminie, której skarga dotyczy), co znacząco wpływa na przedłużenie postępowania przed Sądem.

W odróżnieniu od wykonywania innych kompetencji (uprawnień) wyborcza agenda Sądu Konstytucyjnego ma „cykliczny” charakter. Związane to jest z kalendarzem wyborczym – co do zasady z poszczególnymi wyborami mamy do czynienia w określonych interwałach czasowych, oraz z ustawowo

określonego okresu na złożenie skargi wyborczej – do 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów. W efekcie po zakończeniu wyborów do danego organu przedstawicielskiego, którego skład jest bezpośrednio wybierany przez obywateli, Sąd Konstytucyjny jest „zasypywany” skargami wyborczymi, które musi rozstrzygnąć w rozsądnym czasie, podczas gdy sprawy w „między czasie” należą do rzadkości i najczęściej występują po tzw. „nowych wyborach”, do których dochodzi w określonych prawem koniecznościach, w niektórych gminach i województwach.

DANE ILOŚCIOWE DOTYCZĄCE ROZSTRZYGNIEŃ W KWESTIACH WYBORCZYCH

Do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej przez dwadzieścia lat jego funkcjonowania (od 1 stycznia 1993 roku do 31 grudnia 2012 roku) wpłynęło ogółem 84 748 skarg i wniosków. W ramach działalności orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego wyraźnie widać dominację rozstrzygnięć dotyczących skarg konstytucyjnych składanych przez osoby fizyczne i prawne, zgodnie z art. 127 ust 1 Konstytucji – orzekanie w tym zakresie stanowi ok. 95% całości działalności orzeczniczej Sądu¹¹. Jednak z punktu widzenia liczby rozpatrywanych przez Sąd Konstytucyjny spraw również „wokanda wyborcza” stanowi znaczącą część jego działalności orzeczniczej. Z ewidencji Sądu Konstytucyjnego wynika, że sprawy dotyczące skarg wyborczych zajmują drugą pozycję. Do 31 grudnia 2012 roku do Sądu Konstytucyjnego wpłynęło ogółem 511 skarg wyborczych¹², z których 29 dotyczyło wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, 3 wyborów prezydenta, 1 wyborów do Parlamentu Europejskiego, 9 do samorządowych organów wojewódzkich¹³ (wybory regionalne) i 469 wyborów do gminnych organów samorządowych¹⁴ (wybory komunalne).

Z powyższego jasno wynika, że najliczniejsze są skargi wyborcze przeciw wyborom do gminnych organów samorządowych, przy czym właśnie w przypadku tych skarg postępowania kończyły się kilkunastokrotnie pomyślnie dla

¹¹ Na lawinowy wzrost liczby skarg konstytucyjnych w minionych trzech latach kalendarzowych mają wpływ przede wszystkim identyczne skargi składane przez dwie osoby prawne i jedną osobę fizyczną (komornika), których w sumie było ok. 51 000.

¹² Ze względu na liczebność trzecia pozycja przypada wnioskowi o rozpoczęcie postępowania dotyczącego ustalenia zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją i ustawami konstytucyjnymi, zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji – przez ostatnie dwadzieścia lat były to 492 wnioski.

¹³ Orgánov samosprávnych krajov.

¹⁴ Orgánov samosprávy obcí.

skarżących – 14 razy Sąd Konstytucyjny unieważnił zakwestionowany wynik wyborów w danej gminie, a w jednym przypadku unieważnił rozstrzygnięcie komisji wyborczej i ogłosił, za wybranego, kandydata, który faktycznie został wybrany¹⁵ (skargi, w których kwestionowano konstytucyjność i zgodność z ustawami wyborów do Rady Narodowej RS, na Prezydenta RS, do Parlamentu Europejskiego oraz do samorządowych organów wojewódzkich, jak do tej pory nie zakończyły się dla skarżących powodzeniem – zostały bądź odrzucone po wstępnej ocenie, bądź też nie uznano ich zasadności we właściwym procesie).

W omawianym okresie można też zaobserwować płynny wzrost skarg wyborczych dotyczących wyborów do gminnych organów samorządowych. Dotychczas w zwykłych (planowych) wyborach komunalnych, które miały miejsce w latach 1994, 1998 i 2002 całkowita liczba skarg wyborczych nie była wyższa niż 50, natomiast w analogicznych wyborach w 2006 roku złożono już 137 skarg wyborczych, a po wyborach w 2010 roku razem 139 skarg wyborczych¹⁶. Główną przyczyną wyraźnego wzrostu liczby skarg po 2002 roku należy szukać w reformie administracji publicznej, która miała miejsce w latach 2002–2006. Jej integralną częścią była również decentralizacja finansowa, połączona z przesunięciem znacznej sumy środków publicznych do dyspozycji gmin i miast, co „uatrakcyjniło” sferę komunalną w oczach nowych zainteresowanych w pełnieniu funkcji samorządowych w gminach. Okoliczność ta przejawiała się również w zintensyfikowaniu kampanii politycznej (wyborczej) oraz wzmożeniem nieuczciwych praktyk wyborczych w przypadku kandydowania na wójtów, burmistrzów (prezydentów) miast oraz radnych gminnych. Zwiększenie zainteresowania o samorządowe stanowiska pochodzące z wyborów można uznać za trwałe, w związku z tym nie można zakładać, że liczba skarg wyborczych ulegnie zmniejszeniu, a raczej można się spodziewać, że nastąpi jej wzrost (nawet jeśli nie będzie tak intensywny jak w 2006, ewentualnie 2010 roku).

¹⁵ Na ten temat zob. więcej w analitycznych opracowaniach Sądu Konstytucyjnego: http://www.concourt.sk/sk/Dokumenty/2010/D_2010_17.pdf, http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2010/TS_20101029.pdf, http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110405_28.pdf (dostęp 23 maja 2013 r.).

¹⁶ Zob. http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/ts_data/Tlacove_informacie4512Ochranapolrok2012.pdf (dostęp 23 maja 2013 roku).

KONCENTRACJA SĄDOWEGO BADANIA POPRAWNOŚCI PRZEPROWADZANIA WYBORÓW W KOMPETENCJACH SĄDU KONSTYTUCYJNEGO I JEGO PRZEGLĄD

Prawo przekazujące do kompetencji Sądu Konstytucyjnego większość kwestii związanych z sądową kontrolą przeprowadzania wyborów obowiązuje na Słowacji już ponad 20 lat. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem tych regulacji stanowią dostateczne źródło informacji służących ocenie ich efektywności.

W związku z tym należy podkreślić, że w słowackiej literaturze przedmiotu w sprawie rozstrzygnięcia przez Sąd Konstytucyjny kwestii wyborczych w zasadzie nie pojawiły się krytyczne zastrzeżenia (w odróżnieniu od szeregu krytycznych publikacji dotyczących rozstrzygnięć w sprawach skarg konstytucyjnych i wniosków o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa). Ta okoliczność bez wątpienia stanowi ważny (jeśli nie najważniejszy) argument za stwierdzeniem poprawności przepisów obowiązujących w zakresie skargi wyborczej. Jednocześnie należy zauważyć, że taka argumentacja jest w znacznej mierze uproszczona tym bardziej, że według osobistych spostrzeżeń autora będącego sędzią Sądu Konstytucyjnego (Ladislava Orosza) głębsza (ukierunkowana i kompleksowa) analiza judykatury Sądu Konstytucyjnego w sprawach wyborczych umożliwiłaby zajęcie krytycznego stanowiska w stosunku do pewnej liczby rozstrzygnięć w tym zakresie.

Niejako z drugiej strony autorzy pozwalają sobie konstatować, że skupienie rozstrzygnięcia w kwestiach wyborczych w rękach organu sądowego, który posiada szczególną, gwarantowaną Konstytucją pozycję w sądowym systemie Republiki Słowackiej bez wątpienia ma zalety, które można wyprowadzać nie tylko ze szczególnego autorytetu sądu konstytucyjnego, ale przede wszystkim z tego, że skupienie orzekania w jednym podmiocie co do zasady samo w sobie stanowi gwarancję jednolitości judykatury w kwestiach wyborczych, w tym również prawnego bezpieczeństwa (pewności prawa) aktorów sceny wyborczej. Zapewne byłoby inaczej w przypadku rozproszenia możliwości orzekania po różnych organach sądowych.

Do zalet powierzenia rozstrzygnięcia w kwestiach wyborczych Sądowi Konstytucyjnemu bezsprzecznie należy systemowe ograniczenie wpływu „lokalnych interesów” na rozstrzygnięcia organów sądowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku rozstrzygnięcia skarg związanych z wyborami regionalnymi i komunalnymi. Celem tego twierdzenia nie jest zakwestionowanie niezawisłości sędziów zamieszkałych w gminach, czy też szerzej w regionach, których takie skargi wyborcze bezpośrednio dotyczą, ale uwypuklenie zasad-

ności istnienia systemowych warunków do zwiększenia obiektywności i bezstronności sądowych orzeczeń.

Jednak koncentracja sądowej kontroli wyborów w jednym organie sądowym ma również swoje słabe strony, związane przede wszystkim z pytaniem, czy słowacki Sąd Konstytucyjny jest w stanie zagwarantować rozstrzygnięcie przedmiotowych spraw w rozsądnym czasie.

Podczas szukania odpowiedzi na tak postawione pytanie należy wziąć pod uwagę nie tylko ogólną (narastającą w czasie) liczbę skarg konstytucyjnych składanych do Sądu Konstytucyjnego i szczególnie sposób rozstrzygnięcia o nich, ale też ilościowe i jakościowe parametry pozostałej działalności orzeczniczej Sądu. Jest więc zrozumiałe, że w czasie bezpośrednio po wyborach do któregoś z organów publicznych (wtedy jest kierowanych najwięcej skarg wyborczych), kiedy to Sąd Konstytucyjny skupia się na kwestiach wyborczych, to jednak nie może zaniedbywać pozostałej działalności orzeczniczej.

We wskazanym kontekście należy podkreślić, że obecnie słowacki Sąd Konstytucyjny prowadzi swoją działalność orzeczniczą w szesnastu obszarach (nie wliczając w to faktu, że w ramach kompetencji do rozstrzygnięcia zgodności przepisów prawa możemy wyszczególnić cztery podgrupy, ani tego, że w ramach sądowego badania wyborów Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o zgodności z Konstytucją i ustawami pięciu rodzajów wyborów, przy czym do wskazanej liczby nie jest wliczone ani rozstrzygnięcie Sądu w ramach tzw. działalności wewnętrznej (ewentualnie spraw wewnętrznych) – głównie rozstrzygnięcie o ujednocianiu prawnych poglądów izb, regulowanie stosunków wewnętrznych oraz o projekcie budżetu Sądu – zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej). Z międzynarodowego porównania wynika, że słowacki Sąd Konstytucyjny należy do sądów „najbardziej obciążonych” w Europie, przy czym zakres i charakter jego właściwości gwarantuje mu szczególnie silną pozycję w konstytucyjnym mechanizmie Republiki Słowackiej¹⁷.

Przyznanie ochrony prawnej w rozsądnym czasie jest obecnie jednym z podstawowych warunków jej odpowiedniej jakości. Takie podejście obowiązuje szczególnie w przypadku rozstrzygnięcia skarg wyborczych. W tym

¹⁷ Więcej zob. E. Gajdošíková, M. Mochnáčová, J. Luby, L. Orosz, R. Macko, *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*, [w:] L. Orosz, G. Dobrovičová (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6–7 september 2007. Košice 2008, s. 223–279; L. Orosz, *Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia*, [w:] H. Jermanová, Z. Masopust, *Metamorfozy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, s. 191–205.

przypadku należy przede wszystkim wskazać na fakt, że w związku z końcem okresu, na który został wybrany przez obywateli bezpośrednio wybieralny organ władzy publicznej i wynikającymi z tego nowymi wyborami, dochodzi do oczywistej dyskontynuacji przy wykonywaniu władzy publicznej.

Wspomniana dyskontynuacja w zasadzie trwa przynajmniej do konstytucyjnego posiedzenia nowo wybranego organu przedstawicielskiego, ewentualnie do czasu przekazania władzy nowo wybranej osobie (organowi jednoosobowemu, na przykład staroście). Obowiązujące na Słowacji przepisy prawne określają okres, w którym dochodzi do „przekazania władzy” nowo wybranemu organowi władzy publicznej na nie więcej niż 30 dni¹⁸. W przypadku sądowego zaskarżenia wyborów wykonywanie władzy publicznej przynależnej nowo wybranemu organowi przedstawicielskiemu, nawet jeśli miało już miejsce jego konstytucyjne posiedzenie (w przypadku organu kolegiального) lub też bezpośrednie przejęcie funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego (na przykład nowo wybranego starostę) mamy do czynienia ze znaczną niepewnością formalną (prawną), która trwa aż do ostatecznego rozstrzygnięcia skargi wyborczej i ma niewątpliwie negatywny wpływ na działania tego organu. W takim przypadku byłoby idealnie, gdyby proces orzekania w przedmiocie skargi wyborczej zakończył się jeszcze przed „przekazaniem władzy nowo wybranemu organowi”. Jednakże czas, w jakim Sąd Konstytucyjny rozstrzyga skargi wyborcze jest o wiele dłuższy. Z ewidencji działalności orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego można wysnuć wniosek, że z ogólnej liczby 511 skarg wyborczych w 97 przypadkach rozstrzygnięcie zapadło o upływie ponad 6 miesięcy, przy czym w 33 przypadkach orzeczenie wydano po ponad roku, a w 4 przypadkach po upływie dwóch lat, to jest po upływie więcej niż połowy kadencji samorządowych organów gminnych (!). Takiego stanu rzeczy nie można uznawać za akceptowalny z konstytucyjnego punktu widzenia i dlatego też należy rozważyć sposoby jego naprawy.

Ustawodawca na taką niepożądaną sytuację zareagował wyznaczeniem Sądowi Konstytucyjnemu obowiązującego od 1 kwietnia 2010 roku okresu 90 dni na rozstrzygnięcie skarg skierowanych przeciw wynikom wyborów do organów samorządu terytorialnego. Trzeba przyznać, że cel tej regulacji prawnej w znacznej mierze udało się zrealizować. Sąd Konstytucyjny roz-

¹⁸ Zob. np. art. 82 ust. 2 Konstytucji RS („Konstytucyjne posiedzenie Rady Narodowej Republiki Słowackiej Prezydent Republiki Słowackiej zwołuje najpóźniej do 30 dni od ogłoszenia wyników wyborów...”), § 12 ust. 1 ustawy č. 369/1990 Zb. o samorządzie gminnym (*o obecnom zriadení*) w brzmieniu późniejszych przepisów („Konstytucyjne posiedzenie Rady gminnej zwołuje starosta wybrany w poprzednich wyborach tak, aby odbyło się do 30 dni od dnia wyborów...”) albo analogiczny § 14 ustawy č. 302/2001 Z.z. o samorządzie większych jednostek terytorialnych (*o samospráve vyšších územných celkov*)(ustawa o województwach samorządowych – *zákon o samosprávnych krajoch*).

strzygnął skargi wyborcze, które zostały do niego skierowane w związku z wyborami do organów samorządu gminnego odbywającymi się w grudniu 2010 roku w o wiele krótszym czasie, niż to miało miejsce przy wcześniejszych wyborach (jedynie w dwóch przypadkach dla wydania orzeczenia było potrzebne więcej niż ustawowo przewidziane 90 dni). Wbrew temu nie uważamy, że przedmiotowa regulacja prawna za rozwiązuje problemy ani w sposób dostateczny, ani systemowy, a to z następujących powodów:

- 1) w przypadku wyznaczenia organowi typu sądowego określonego czasu na rozstrzygnięcie spraw danego rodzaju, zawsze będzie to działało na niekorzyść terminowości wydawania orzeczeń w sprawach innego rodzaju, w tym również niejednokrotnie dotyczących bardzo ważnych kwestii (w przypadku Sądu Konstytucyjnego będzie tu chodziło przede wszystkim o wnioski związane z badaniem konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych niższego rzędu oraz o skargi konstytucyjnej;
- 2) okres 90 dni na rozstrzygnięcie skargi wyborczej jest według nas zbyt długi¹⁹, przy czym ewentualne jego skrócenie, realnie rzecz biorąc, nie jest możliwe przy 13 osobowym składzie sędziowskim Sądu Konstytucyjnego;
- 3) ustanowienie organom sądowym (restrykcyjnych) terminów na rozstrzygnięcie tak ważnych kwestii, jakimi są skargi wyborcze zawsze łączy się z ryzykiem, że zbyt przyspieszenie orzekania odbije się negatywnie na jego jakości, to jest w tym konkretnym przypadku na konstytucyjnych gwarancjach dotyczących czynnego i biernego prawa wyborczego. W związku z tym należy brać pod uwagę, że poszczególne skargi wyborcze wyraźnie różnią się od siebie jakością, zakresem i charakterem zarzutów, także więc różni się i wynikającymi z nich oczekiwaniami odnośnie do określenia stanu faktycznego oraz prawnego ich osądzenia;
- 4) termin na rozstrzygnięcie przez Sąd Konstytucyjny skargi wyborczej z niewiadomych powodów ustanowiono jedynie dla skarg wyborczych związanych z wyborami do samorządowych organów gminnych, podczas gdy do innych rodzajów wyborów już nie.

¹⁹ W tym kontekście można wspomnieć przykłady z zagranicy, gdzie na rozstrzygnięcie skargi wyborczej przewidziano o wiele krótsze okresy, np. w Republice Czeskiej jest to 20 dni od dnia doręczenia skargi wyborczej (w czeskich warunkach skargi nie rozpatruje jednak Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, ale Najwyższy Sąd Administracyjny, jeśli chodzi o wybory do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz sądy okręgowe w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego. Więcej zob. P. M o l e k, V. Š i m í ě k, *Soudní přeskum voleb*, Praha 2006, s. 283–312.

POSZUKIWANIE ROZWIĄZAŃ

W związku z powyższym można konstatować, że najważniejszym problemem obowiązującej konstytucyjnej i ustawowej regulacji sądowego badania wyborów w Republice Słowackiej jest rzeczywista niemożność rozstrzygnięcia przez Sąd Konstytucyjny skarg wyborczych w racjonalnym czasie²⁰. Ustanowienie terminu do rozstrzygnięcia skargi wyborczej przez Sąd Konstytucyjny uważamy za jedynie formalny, a i to znacznie uproszczony sposób rozwiązania tego zagadnienia, nie posiadający przy tym systemowego charakteru i nie odnoszący się do istoty problemu. Dlatego też zasadne jest rozważenie również innych prawnych sposobów jego rozwiązania.

Najbardziej radykalnym sposobem rozwiązania omawianego problemu mogło by być odebranie Sądowi Konstytucyjnemu Republiki Słowackiej obowiązku sprawowania sądowej kontroli wyborów, co można uzasadnić tym, że obecny zakres spraw powierzonych do rozpatrywania temu sądowi i tak jest zbyt rozbudowany oraz tym, że sądownictwo wyborcze z systemowego punktu widzenia nie należy do kompetencji sądu konstytucyjnego. Przykłady innych krajów dowodzą, że ten rodzaj sądownictwa sprawowany jest najczęściej przez sądy innego typu, takie jak sądy powszechne lub administracyjne, ewentualnie specjalne (wyspecjalizowane) sądy wyborcze.

W warunkach Republiki Słowackiej bierze się pod uwagę *de lege constitutione* przekazania sądownictwa wyborczego sądom powszechnym²¹. W takim przypadku należy wyraźnie podkreślić, że powierzenie teraźniejszych kompetencji Sądowi Konstytucyjnemu w zakresie rozstrzygnięcia o zgodności wyborów z Konstytucją i ustawami zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RS sądom powszechnym, w zasadzie nie oznaczałoby zupełnego odebrania Sądowi Konstytucyjnemu rozstrzygnięcia kwestii wyborczych. Istniałaby bowiem potencjalna możliwość zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w kwestiach wyborczych w formie skargi konstytucyjnej na podstawie art. 127 ust. 1 Konstytucji RS. W ten sposób w niebezpośredni sposób zostałaby wprowadzona dwuinstancyjność orzekania w sprawach wybor-

²⁰ Zob. Š. Kseňák, *Ústavný súd ako volebný súd*, [w:] L. Orosz, G. Dobrovičová (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky...*, s. 298 i n.

²¹ Chodzi o rozwiązanie, o którym rozpoczęto intensywnie dyskutować również na gruncie słowackiej teorii konstytucyjnej. Podobnie jak jeden z autorów niniejszego artykułu (zob. np. opracowanie wskazane w przypisie 11) z pomysłem przeniesienia całości kompetencji w zakresie sądownictwa wyborczego na sądy powszechne w zasadzie utożsamia się np. Š. Kseňák, który to rozwiązanie próbuje konkretyzować; zob. Š. Kseňák, *Slovenský volebný arbiter*, [w:] L. Orosz, M. Breichová, L. Pačáková, T. Majerčák (red.), *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 3–4. oktobra 2012, s. 229 i n.

czych. Można brać pod uwagę również częściowe przeniesienie na sądy powszechne możliwości rozstrzygnięcia skarg wyborczych, w zakresie dotyczącym wyborów do organów samorządu terytorialnego, a więc w sprawach, które ze względu na swoją liczebność najbardziej obciążają Sąd Konstytucyjny.

Mniej radykalne rozwiązanie mogłoby polegać na dalszym pozostawieniu całości obecnych kompetencji Sądu Konstytucyjnego w sprawach skarg wyborczych, jednak z tą różnicą, że przynajmniej orzekanie w sprawach wyborów do organów samorządu terytorialnego powierzono by składom orzekającym Sądu Konstytucyjnego, a sprawy dotyczące pozostałych wyborów nadal byłyby w gestii całego plenum. W ten sposób rozstrzygnięciem najliczniejszych spraw wyborczych zajmowałyby się cztery „ciała orzekające” (jak wspomnieliśmy, obecnie w Sadzie Konstytucyjnym są cztery trzyosobowe składy orzekające), co bez wątpienia doprowadziłoby do przyspieszenia procedowania i orzekania w sprawach skarg wyborczych.

Utrudnieniem dotyczącym wszystkich zaprezentowanych propozycji rozwiązań jest to, że mogą one być zrealizowane jedynie poprzez wprowadzenie zmian w Konstytucji RS. Bez względu na tą okoliczność należy podkreślić, że wskazane rozważania nie mają jedynie akademickiego charakteru. Głosy o konieczności rozpoczęcia fachowej dyskusji o ewentualnym zawężeniu kompetencji Sądu Konstytucyjnego, przede wszystkim w zakresie spraw wyborczych, dało się słyszeć ostatnimi czasy nie tylko ze strony Sądu, ale też z samego organu ustawodawczego – słowackiej Rady Narodowej. Inną sprawą jest, czy w możliwym od przewidzenia czasie znajdzie się na Słowacji dostatecznie dużo woli politycznej (w postaci konstytucyjnej większości posłów) do rozsądnego rozwiązania zarysowanych w niniejszym opracowaniu problemów.

JUDICIAL CONTROL OF ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC AND ITS LEGISLATIVE PERSPECTIVE (summary)

In the modern constitutional state the mechanism of elections to the representative bodies serves a unique function. That is why the electoral judiciary is such important institution. In Slovakia the most important part of that kind of judiciary has been assigned to the Constitutional Court (CC), which has the power to rule on the constitutionality and legality of all (5) present in Slovakia types of elections. In terms of the number of judgments of the CC those of election complaints occupy the second position. The most numerous complaints are those against the municipal elections to the local government bodies, and their number is continuously growing. The concentration of electoral judiciary in the hands of the body which has a specific, guaranteed by the Slovak Constitution position in the judicial system has numerous advantages. However, this concentration has its weaknesses, related primarily to the question of

whether CC is able to guarantee the settlement of those cases within a reasonable period of time. The answer to this question must take into account not only the overall (growing) number of constitutional complaints brought before the CC with the specific dispute about them, but also the quantitative and qualitative parameters of the rest of his judicial functions. Establishing a deadline for resolving electoral complaints by the CC we consider as only formal way to solve it, not having a systemic nature and not related to the significance of the problem of “timeliness”. A balanced solution could continually leave all current powers of CC in election complaints, but with the difference that predicating on elections to the bodies of local self-government would be entrusted to the CC adjudicating panels/formation (not plenum) and only the matters relating to other elections would still be the responsibility of the plenum of the CC. In this way, the largest settlement of electoral matters would be left to 4 “adjudicating bodies” (there are now four triple panels in the CC), which with no doubt would lead to the acceleration of proceeding and adjudicating on complaints of election.

Grzegorz Kryszewski*

INSTYTUCJA REFERENDUM W NOWEJ ZELANDII

Słowa kluczowe: wybory, referendum, Nowa Zelandia.

Nowa Zelandia jest zaliczana do kręgu najbardziej demokratycznych państw świata. Potwierdzeniem tej konstatacji są sporządzane przez różnorodne organizacje i instytucje rankingi państw, będące efektem żmudnej, niełatwej do przeprowadzenia oceny stopnia demokratyzmu ich systemów politycznych. Za przykład może posłużyć indeks (wskaźnik) demokracji, opracowywany przez The Economist Intelligence Unit, jednostkę badawczą tygodnika „The Economist”, na podstawie 60 wskaźników usystematyzowanych w pięciu kategoriach (proces wyborczy i pluralizm, funkcjonowanie administracji publicznej, polityczna partycypacja, kultura polityczna i wolności obywatelskie). W ostatnich corocznych zestawieniach z lat 2009–2012 Nowa Zelandia była niezmiennie umiejscawiana na piątym miejscu¹ (w pierwszym rankingu, opublikowanym w 2006 roku, zajmowała jedenastą pozycję, a w 2008 roku – siódmą). Nieco niższa – siódma pozycja – w 2012 roku przypadła Nowej Zelandii w opracowanym według 42. wskaźników „Rankingu demokracji”, autorstwa, mającej siedzibę w Wiedniu, organizacji Democracy Ranking Association (za Norwegią, Szwecją, Finlandią, Szwajcarią, Danią i Holandią, a bezpośrednio przed Niemcami, Irlandią, Austrią i Kanadą); była ona zatem

* Dr hab., prof. nadzw., Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ W indeksie z 2012 r. Nową Zelandię wyprzedzają jedynie cztery państwa skandynawskie: Norwegia, Szwecja, Islandia i Dania, a na miejscach bezpośrednio za nią znajdują się: Australia, Szwajcaria, Kanada, Finlandia, Holandia i Luksemburg; zob. *Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*, The Economist Intelligence Unit Limited 2013, s. 3.

ta sama w tym rankingu co w latach 2007–2008 i 2010–2011². Wspomnijmy jeszcze o indeksie poziomu demokracji w państwach członkowskich OECD sporządzanym przez The Bertelsmann Foundation, w którym, w 2011 roku, Nowa Zelandia została sklasyfikowana na czwartym miejscu – za zajmującymi pierwszą pozycję *ex aequo*: Finlandią, Norwegią i Szwecją³.

Podkreślenia wymaga też fakt przynależności Nowej Zelandii do „elitarniej” grupy najstarszych współczesnych demokracji. Warto też przypomnieć, iż w 1900 roku istniało zaledwie sześć systemów politycznych uznawanych za demokratyczne; jednym z nich była właśnie Nowa Zelandia, którą spośród pozostałych pięciu systemów politycznych wyróżniało jednak to, że tylko w niej kobiety posiadały – od 1893 roku – czynne prawo wyborcze (od 1919 roku również bierne)⁴. Ponadstuletnią historię mają w Nowej Zelandii instrumenty demokracji bezpośredniej, które wprowadzono pierwotnie na początku XX wieku – tak jak w Australii – na fali emocji przypominających „współczesny północnoamerykański entuzjazm populistycznych i postępowych ruchów, zmieszany z ewangelickimi protestanckimi inicjatywami organizacji międzynarodowych jak Women’s Christian Temperance Union i lokalnych ciał jak New Zealand Alliance”⁵. Nowa Zelandia była też miejscem, w którym mechanizmy demokracji bezpośredniej po raz pierwszy na świecie zostały wmontowane w westminsterski system rządów⁶. Ich wprowadzenie musiało w szczególności przyczynić się do pewnej redefinicji – przyjętej na wzór brytyjski – zasady suwerenności parlamentu⁷.

Ukształtowany w Nowej Zelandii w ciągu XX wieku model demokracji bezpośredniej jest dziś jednym z podstawowych elementów charakterystyki tego państwa jako demokratycznego systemu politycznego. Świadczy o tym chociażby wartość indeksu demokracji bezpośredniej, będąca jedną z najwyższych w świecie. Indeks taki, zbudowany na trzech kryteriach (kontrola rządowej stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej lub jej braku, zasad

² D.F.J. Campbell, T.D. Barth, T. Polzlbauer, G. Polzlbauer, *Democracy Ranking. The Quality of Democracy in the World*, Vienna 2012; http://www.democracyranking.org/downloads/2012/Scores_of_the_Democracy_Ranking_2012-A4.pdf http://www.democracyranking.org/downloads/2012/Scores_of_the_Democracy-Ranking-2012.htm.

³ Zob. <http://www.sgi-network.org/index.php?page=category&category=SA>.

⁴ Por. R.A. Dahl, *Democratic Polities in Advanced Countries: Success and Challenge*, [w:] *New Worldwide Hegemony. Alternatives for Change and Social Movements*, Buenos Aires 2004, s. 52.

⁵ C. Hughes, *Australia and New Zealand*, [w:] *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, eds. D. Butler, A. Runney, Basingstoke 1994, s. 158.

⁶ Zob. np. M.W. Gobbie, *The Sovereign*, [w:] *The Referendum: Constitutional and Political Perspectives*, ed. A. McCartney, Edinburgh 1992, s. 172.

⁷ Zob. np. Ł. Jakubiak, *Referendum na wniosek obywateli w systemie politycznym Nowej Zelandii*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4, s. 94.

określających podejmowanie przez obywateli rozstrzygnięć referendalnych oraz kształtującej się praktyki stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej) i obejmujący lata 1997–2006, okazał się być niższy tylko od indeksu Szwajcarii, Włoch i Danii, a równy indeksowi Australii⁸.

Bardzo poważnym czynnikiem motywującym bliższe przyjrzenie się problematyce referendalnej na gruncie nowozelandzkiego prawa i praktyki są doświadczenia wiążące się z obowiązującą od dwudziestu lat (od 1993 roku) regulacją prawną dotyczącą referendum ogólnokrajowego inicjowanego przez obywateli (dalej: CIR – *citizens-initiated referendum*). Przyjęcie tej regulacji sprawiło, że Nowa Zelandia weszła do dość wąskiej grupy państw, w których tego typu mechanizm referendalny również zyskał akceptację prawną. W świetle danych International IDEA z 2008 roku prawo wiążącego inicjowania referendum zostało przyznane obywatelom 37 państw⁹. W państwach tych unormowania prawne tak zapoczątkowywanego procesu referendalnego dalekie są od jednolitości. Z pewnością wspólne im jest jednak wyrażanie koncepcji referendum jako mechanizmu, w którym obywatele korzystają z przynależnego im atrybutu suwerenności, a zatem nie tylko gwarantującego im prawo do udziału w referendum, ale też i prawo do referendum, czyli uprawnienie do wyrażania w sposób wiążący woli w przedmiocie jego zarządzenia¹⁰. Wyposażenie obywateli w takie uprawnienie stanowi kryterium wyodrębniania, jako osobnego typu, referendum określanego jako niekontrolowane¹¹ lub oddolne¹². Od takiej specyfiki referendum m.in. odbiega, znane w niektórych państwach, w tym w Polsce, rozwiązanie polegające na uzależnieniu zarządzenia referendum na wniosek określonej grupy obywateli od stanowiska w tej sprawie zajętego przez parlament. Dodatkowym uzasadnieniem potrzeby zapoznania się z doświadczeniami Nowej Zelandii dotyczącymi CIR jest dotychczasowa nieskuteczność tego typu polskich inicjatyw obywatelskich, stawiająca na porządku dziennym pytanie o ewentualną potrzebę zmian w naszym ustawodawstwie referendalnym.

⁸ Zob. A. Vatter, *Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries*, „European Political Science Review” 2009, vol. 1, issue 1, s. 138–141.

⁹ *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 62. Wiele wskazuje na to, że wkrótce do grona tych państw dołączy Australia, w której prace nad jej wprowadzeniem są bardzo zaawansowane.

¹⁰ W literaturze przedmiotu słusznie są te dwa typy praw rozróżniane – zob. np. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 16; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 84.

¹¹ Zob. np. M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 71–72.

¹² Zob. np. A. Ryteł-Warzocha, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 269.

CIR jest chronologicznie trzecim typem referendum wprowadzonym i wyodrębnianym w Nowej Zelandii; poza nim jako osobne rodzajowo grupy są zwykle wskazywane referenda konstytucyjne oraz referenda inicjowane przez rząd. Przeprowadzane w tym państwie referenda o charakterze konstytucyjnym dotyczyły problematyki wyborczej, stąd określa się je również referendumi wyborczymi¹³. Nowa Zelandia, podobnie jak Wielka Brytania, nie posiada konstytucji pisanej¹⁴, a główny dokument nowozelandzkiego prawa konstytucyjnego, jakim jest Akt Konstytucyjny z 1986 roku, nie zawiera postanowień bezpośrednio odnoszących się do instytucji referendum. W tej sytuacji podstawowymi źródłami prawa referendalnego są trzy ustawy: ustawa wyborcza z 1993 r. (*Electoral Act*), z tego samego roku ustawa o referendum inicjowanym przez obywateli (*Citizen Initiated Referenda Act – CIR Act*) oraz ustawa o głosowaniu w referendum przez pocztę z 2000 roku (*Referenda [Postal Voting] Act*).

Jak już było wyżej wspomniane, przedmiotem referendum traktowanych jako konstytucyjne były zagadnienia z zakresu problematyki wyborczej. Nadanie tak wysokiej rangi tym referendom stanowi wyraz uznania rozstrzyganych w nich spraw za materie konstytucyjne – przez Akt Konstytucyjny z 1986 roku i ustawę wyborczą z 1993 roku, a przed jej uchwaleniem także ustawę wyborczą z roku 1956. W dokumentach tych pewne postanowienia zostały objęte szczególną ochroną, poprzez nadanie im „sztywnego” charakteru; mogą one mianowicie być zmieniane i uchylane kwalifikowaną większością 75% członków parlamentu nowozelandzkiego – Izby Reprezentantów lub większością ważnych głosów oddanych przez obywateli w głosowaniu referendalnym. Postanowienia tego rodzaju odnoszą się do: kadencji parlamentu, Komisji ds. Reprezentacji (*Representation Commission*)¹⁵, okręgów wyborczych, kwot wyborczych, wieku wyborczego i metod głosowania¹⁶.

Spośród pięciu dotychczas przeprowadzonych referendum konstytucyjnych dwa dotyczyły długości kadencji parlamentu, a trzy – reformy systemu wyborczego do parlamentu. Przedmiotem pierwszego tego rodzaju referendum, w dniu 23 września 1967 roku, była rządowa propozycja wydłużenia kadencji z trzech do czterech lat. Wynik tego referendum był jednoznaczny: 68,1% głosujących, przy ogólnej frekwencji wyborczej wynoszącej 69,7%, opowiedziało się za utrzymaniem trzyletniej kadencji. Po dwudziestu trzech latach, w referendum w dniu 27 października 1990 roku, ponowiono próbę wydłużenia kadencji Izby Reprezentantów. Efekt był prawie identyczny:

¹³ Tak np. A.H. Angelo, *Constitutional Law in New Zealand*, The Netherlands 2011, s. 47.

¹⁴ Zob. S. Bóżyk, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, s. 14.

¹⁵ Zadaniem tej Komisji jest okresowe dokonywanie korekt granic okręgów wyborczych.

¹⁶ A.H. Angelo, *Constitutional Law...*, s. 47.

69,3% oddanych przez obywateli głosów było za dotychczasową trzyletnią kadencją, przy frekwencji jednak – co wymaga podkreślenia – znacznie wyższej, bo aż 85,2%.

Dwa pierwsze referenda, mające za przedmiot reformę systemu wyborczego, odbyły się 19 września 1992 roku i 6 listopada 1993 roku. Ich spektakularnym skutkiem było zerwanie z obowiązującym 138 lat większościowym systemem wyborczym do parlamentu (*first-past-the-post* – FPTP) na rzecz mieszanego systemu wyborczego (*mixed member proportional system* – MMP), a w konsekwencji odejście od „klasycznej” anglo-amerykańskiej koncepcji wyborów parlamentarnych i „czystego” modelu rządów westminsterskich¹⁷, czego – notabene – nie udało się osiągnąć w analogicznych późniejszych referendach w kanadyjskiej Kolumbii Brytyjskiej (lata 2005 i 2009) i Wielkiej Brytanii (2011 rok)¹⁸. Referenda te wykazały też – co celnie zauważa J. Vowles – że „radykalna konstytucyjna i polityczna zmiana, napędzana od dołu, a nie z góry, jest możliwa w małym społeczeństwie o kulturze politycznej, w której oczekiwania dotyczące demokratycznej odpowiedzialności sięgają wysoko”¹⁹.

Decyzja o przeprowadzeniu tych dwóch referendów rodziła się powoli, w atmosferze gorących sporów politycznych i poszerzającej się społecznej dezaprobaty dla stosowanego dotąd systemu wyborczego, w którym upatrywano źródła wielu nieprawidłowości w życiu politycznym państwa, w tym zwłaszcza niereprezentatywności składu parlamentu. Jego praktykowanie nieraz prowadziło do tego, że jedna z głównych partii nowozelandzkiej sceny politycznej – Partia Pracy i Nowozelandzka Partia Narodowa – otrzymywała mniej mandatów aniżeli jej najważniejsza „konkurentka”, pomimo że uzyskała większe poparcie wyborców w skali całego kraju. Fala krytyki tego systemu wzmogła się po wyborach w 1979 i 1981 roku, gdy Nowozelandzka Partia Narodowa zdobyła większość mandatów parlamentarnych, chociaż na kandydatów Partii Pracy wyborcy oddali ogółem więcej głosów. Powołana w roku 1984, z inicjatywy laburzystów, Komisja Królewska do sprawy Systemu Wyborczego w wydanym w 1986 roku raporcie opowiedziała się, między innymi, za wprowadzeniem systemu MMP, zbliżonego swą formą do niemieckiej jego wersji, z czym miałyby się wiązać powiększenie składu Izby Repre-

¹⁷ Por. D. Denmark, *Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform*, [w:] *Mixed-Member Electoral Systems*, eds. M.S. Shugarth, M.P. Wattenberg, New York 2001, s. 70.

¹⁸ Zob. M. Więckowska, *Problematyka zmiany systemu wyborczego w demokracjach westminsterskich: Nowej Zelandii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii. Perspektywa porównawcza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 171–172.

¹⁹ J. Vowles, *The Politics of Electoral Reform in New Zealand*, „International Political Science Review” 1995, vol. 16, no. 1, s. 115.

zentantów – z 99 do 120 członków. Co jest też niezwykle ważne, Komisja rekomendowała przy tym, aby wyboru między tym systemem a dotychczas stosowanym dokonali sami obywatele w drodze referendum. W odpowiedzi na ten report powstał społeczny ruch *Electoral Reform Coalition*, stawiający za cel promowanie jego ustaleń, w tym też konieczności przeprowadzenia wspomnianego referendum²⁰.

Zobowiązanie do dokonania reformy systemu wyborczego stało się z jednym z kluczowych punktów programów wyborczych rywalizujących partii politycznych. Po zwycięskich wyborach obie te partie z danych wyborcom obietnic jednak się wycofywały. Tak się stało po sukcesie wyborczym Partii Pracy w 1984 i 1987 roku, jak i Nowozelandzkiej Partii Narodowej w wyborach 1990 roku, w których zdobyła 69% procent mandatów przy poparciu 48% głosujących obywateli²¹. Pod naciskiem opinii publicznej druga z wymienionych partii została jednak zmuszona do podjęcia decyzji o zarządzeniu referendum.

W referendum tym, przeprowadzonym 19 września 1992 roku, sformułowane pytanie składało się z dwóch części. W części A zapytano wyborców o to, czy chcą zachowania obowiązującego dotychczas systemu FPTP czy też odejścia od tego systemu. Aż 84,7% głosów zostało oddanych na drugą ze wskazanych możliwości. Prawie równie jednoznaczny był wynik głosowania dotyczącego poparcia dla jednego z czterech przedstawionych w części B pytania systemów wyborczych, mogących zastąpić system FPTP: 70,5% głosujących wyborców poparło system MMP, podczas gdy system pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* – STV) – zyskał uznanie 17,4% wyborców, system głosowania preferencyjnego (*preferential voting system* – PV) – 6,6%, a system głosowania uzupełniającego, zwanego też paralelnym (*supplementary member system* – SM) – 5,6%. Referendum to nie miało charakteru stanowiącego, rząd nowozelandzki zapewnił jednak przed jego przeprowadzeniem, że jeżeli większość głosujących opowie się za zmianą systemu wyborczego, to w następnym roku odbędzie się kolejne referendum, już z mocą stanowiącą, oraz z możliwością dokonywania przez obywateli wyboru pomiędzy systemem FPTP a systemem najbardziej popularnym w referendum w 1992 roku. Obietnica ta została dotrzymana: 6 listopada 1993 roku odbyło referendum, w którym 53,9% głosujących wskazało na system MMP jako przez siebie preferowany. Zwrócić uwagę musiała bardzo wysoka frekwencja wyborcza w tym referendum – uczestniczyło w nim 85,2% uprawnionych do głosowania (w referendum w 1992 roku – 55,2%). Jego skutkiem prawnym

²⁰ O podmiotach promujących reformę wyborczą i jej oponentach zob. J. V o w l e s, *The Politics of Electoral...*, s. 105.

²¹ Por. M. W i ę c k o w s k a, *Problematyka zmiany systemu...*, s. 164–165.

było wprowadzenie przepisów o systemie wyborczym MMP do nowej ustawy wyborczej z roku 1993.

Problem systemu wyborczego odżył ponownie z całą siłą po kilkunastu latach, gdy podczas kampanii wyborczej w 2008 roku Partia Narodowa zadeklarowała, iż w razie zwycięstwa wyborczego doprowadzi do zarządzenia referendum w tej sprawie, mającego się odbyć równolegle z kolejnymi wyborami parlamentarnymi w 2011 roku. Partia ta nie ukrywała przy tym swojej sympatii dla systemu SM – jako tego, który miałby zastąpić system MMP. Po zakończonych zwycięstwem Partii Narodowej wyborach przystąpiono do realizacji zapowiedzi przedwyborczych, podejmując w tym celu odpowiednie działania prawne, organizacyjne i informacyjne. W wyznaczonym na dzień 26 listopada referendum przedstawione dwa pytania stanowiły niemalże kopię pytań z referendum z 1992 roku. Pierwsze brzmiało: „Czy w Nowej Zelandii powinien być utrzymany mieszany system wyborczy (MMP)?”. Do drugiego z pytań, sformułowanego następująco: „Jeżeli w Nowej Zelandii będzie dokonywana zmiana systemu wyborczego, który system wyborczy wybrałbyś?”, dołączono cztery możliwe odpowiedzi, w których zostały wskazane następujące systemy: FPTP, PV, STV i SM. Referendum nie miało mocy stanowiącej, jednakże w razie opowiedzenia się większości głosujących za zmianą systemu wyborczego miało się odbyć ponowne referendum (przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi lub równolegle z nimi), tym razem już stanowiące, w którym wyborcy dokonaliby wyboru między systemem MMP a alternatywnym systemem wyborczym, który uzyskał największe poparcie w referendum w 2011 roku. Możliwość przeprowadzenia tego referendum przekreśliły jednak rezultaty głosowania referendalnego w 2011 roku, w którym za utrzymaniem systemu MMP oddano 57,77% głosów, a zatem nieco więcej niż w 1993 roku za jego wprowadzeniem. Dodajmy, że rozkład preferencji dla poszczególnych systemów wyborczych wskazanych w drugim pytaniu referendalnym w 2011 roku był następujący: FPTP – 46,66%, PV – 12,47%, STV – 16,73%, SM – 24,14%. W referendum tym uczestniczyło ogółem 73,51% uprawnionych do głosowania.

Referenda zarządzane z inicjatywy rządu mogą być zarówno stanowiące, jak i niewiążące. W historii ustrojowej Nowej Zelandii bardzo liczna grupa w tej kategorii referendum stanowiły w latach 1911–1987 głosowania dotyczące licencjonowania sprzedaży alkoholu. Referenda te poprzedziły referenda dotyczące tej kwestii mające charakter lokalny. Na mocy ustawy z 1893 roku o kontroli sprzedaży alkoholu wysokoprocentowego były one obligatoryjne i przeprowadzano je razem z wyborami parlamentarnymi w latach 1894–1914. Wyborcy wypowiedali się w nich, czy liczba licencji w ich okręgu

wyborczym powinna być zwiększona, zmniejszona czy też należałoby wprowadzić pełną prohibicję²².

Od 1911 roku obywatele Nowej Zelandii mogli decydować o losie licencji na sprzedaż alkoholu w odniesieniu nie do swoich okręgów wyborczych, ale do polityki ogólnopństwowej w tym zakresie. Przeprowadzone w tymże roku referendum było jednocześnie pierwszym w historii Nowej Zelandii referendum ogólnokrajowym. Wyborcy mieli w nim do wyboru dwie opcje: za kontynuacją sprzedaży alkoholu lub za ogólnopaństwową prohibicją. Wprawdzie zwycięstwo w tym referendum odnieśli zwolennicy prohibicji²³, to jednak było to zwycięstwo połowiczne, ponieważ wygrali większością nieprzewyższającą ustalonego przez parlament progu 60%, po przekroczeniu którego prohibicja mogła być wprowadzona. Przed referendum w 1919 roku parlament obniżył ten próg do 50% i niewiele brakowało, aby w tym referendum został przekroczony. W głosowaniu obejmującym wyborców przebywających w kraju przewagę uzyskało stanowisko, iż należy ustanowić prohibicję, jednakże po doliczeniu głosów żołnierzy przebywających za granicą, wskaźnik poparcia dla niej obniżył się do 49%. Referenda w sprawie licencjonowania alkoholu w nieco zmodyfikowanej formie (w 1919 roku dodano trzecią alternatywną odpowiedź – monopol państwowy) towarzyszyły prawie wszystkim wyborom parlamentarnym aż do 1987 roku (wyjątkami były tylko wybory w 1931 i 1951 roku). We wszystkich kampaniach referendalnych triumfowali przeciwnicy prohibicji, od lat pięćdziesiątych XX wieku nawet bardzo wyraźnie (ich głosy stanowiły w tym okresie zwykle 60–70% wszystkich ważnie oddanych). W 1989 roku parlament ostatecznie zdecydował o zaprzestaniu przeprowadzania tego rodzaju referendów.

Problematyki „alkoholowej” dotyczyły jeszcze dwa referenda konsultacyjne inicjowane przez rząd: 9 marca 1949 roku i 27 września 1967 roku. W obu tych referendach obywatele wypowiedali się w sprawie ewentualnego wydłużenia pracy barów hotelowych. W pierwszym z wymienionych referendów tylko 24,5% głosujących obywateli zaakceptowało rządową propozycję wydłużenia pracy tych barów o cztery godziny, tak by kończyły swoją działalność nie jak dotąd o godzinie 18.00, lecz o 22.00. Całkiem odmiennym rezultatem zakończyło się referendum w tej samej sprawie w 1967 roku – za propozycją rządową opowiedziało się 64,5% wyborców. W trzy tygodnie po tym referendum czas pracy barów uległ wydłużeniu do godziny 22.00.

²² W 1911 r. wyborcom ograniczono możliwość wypowiedzenia swej woli do wyboru jednego z dwóch rozwiązań: kontynuowania dotychczasowych licencji i nieprzyznawania w ogóle licencji.

²³ Za prohibicją głosowały 259 943 osoby, a za kontynuacją sprzedaży – 205 661.

W dniu 9 marca 1949 roku odbyło się jeszcze jedno referendum z inicjatywy rządowej, zarządzane również z myślą o polepszeniu wizerunku, tracącego w tamtym czasie popularność, rządu laburzystowskiego. Zapytano w nim o to, czy powinny być dozwolone zakłady wzajemne na wyścigach konnych; Odpowiedzi pozytywnej udzieliło 68% wyborców. Kilka miesięcy później, 3 sierpnia 1949 roku, obywatele znowu udali się do urn wyborczych w celu przedstawienia swego stanowiska w kolejnej sprawie poddanej pod głosowanie z inicjatywy rządowej. W głosowaniu tym obywatele, większością 77,9% głosów, poparli rządowy projekt obowiązkowego szkolenia wojskowego w czasie pokoju, przy dość niskiej – jak na warunki nowozelandzkie – frekwencji wyborczej 63,5%. Uchwalona w następstwie takiego rezultatu referendum ustawa z 1949 roku o obowiązkowym szkoleniu wojskowym obowiązek jego odbywania nałożyła na wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli 18. rok życia.

Ostatnim referendum konsultacyjnym inicjowanym przez nowozelandzki rząd było referendum w dniu 26 września 1997 roku. W referendum tym zdecydowaną większością głosów, wynoszącą aż 91,8%, obywatele sprzeciwili się proponowanemu systemowi oszczędności emerytalnych. Podkreślenia wymaga uczestnictwo w tym głosowaniu 80,3% uprawnionych do tego osób oraz umożliwienie – po raz pierwszy w nowozelandzkiej historii stosowania instytucji referendum – oddawania głosów przez pocztę.

Uchwalenie w 1993 roku ustawy o referendum inicjowanym przez obywateli było zwieńczeniem – datującego się od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku – bardzo wyraźnego wzrostu zainteresowania różnych sił społeczno-politycznych wykorzystywaniem w procesie rządzenia instrumentów demokracji bezpośredniej. Przyczyn tego zainteresowania upatrywano w zaostrzających się i wywołujących coraz szersze niezadowolenie społeczne ułomnościach życia politycznego, w rosnącym przekonaniu, że „politycy są nierzetelni, a rządy nieodpowiedzialne”²⁴. Sam zaś ruch na rzecz wprowadzenia CIR – jak często uważa się – był inspirowany doświadczeniami wiążącymi się z tego typu referendum w Stanach Zjednoczonych Ameryki²⁵. Nadzwyczaj zagorzałymi orędownikami rozszerzenia demokracji bezpośredniej były ugrupowania populistyczne i konserwatywne. Jedno z nich, Partia Kredytu Społecznego (*Social Credit Party*) w 1984 roku wniosła do parlamentu projekt ustawy, umożliwiającej grupie 100 000 obywateli spowodowanie

²⁴ J. Karp, P. Aimer, *Direct Democracy on Trial: The Citizens-Initiated Referendums*, [w:] *Proportional Representation on Trial. The 1999 New Zealand General Election and the Fate of MMP*, Auckland 2002, s. 149.

²⁵ Zob. np. W. Mapp, *New Zealand's System of Citizens Initiated Referenda*, „Agenda” 1995, vol. 2, no. 4, s. 446.

zarządzenia referendum niewiążącego²⁶. Projekt został przez rząd laburzystowski przekazany do – wspomnianej już w niniejszym opracowaniu – Komisji Królewskiej do sprawy Systemu Wyborczego. Stanowisko tej Komisji wobec projektu, które zostało wyrażone w opracowanym w 1986 r. raporcie *Towards a Better Democracy*, było nieprzychylnie. Charakteryzując inicjatywy ludowe i referenda jako „stępiące i niedojrzałe mechanizmy, które wymagają używania z ostrożnością i rozwagą”, raczej umniejszające niż zwiększające demokratyzm systemu politycznego, a także podkreślając, iż inne metody partycypacji społecznej są ważniejsze i bardziej pożyteczne²⁷, zaleciła nieuchwalenie przepisów o referendum inicjowanym przez obywateli.

Rozstrzygające znaczenie dla niepodporządkowania się tej rekomendacji miało stanowisko zajęte w tej sprawie przez Partię Narodową, zdeterminowane – z jednej strony – nasilającą się presją członków tej partii, a z drugiej – umiejętnym odczytaniem nastrojów społecznych. W wyborach parlamentarnych w 1990 roku partia ta uchwaliła ustawę, o której mowa, uczyniła elementem swojego programu wyborczego. Po zwycięskich wyborach Partia Narodowa wywiązała się z przyrzeczenia danego wyborcom, doprowadzając szybko do wszczęcia procesu legislacyjnego, Minęły jednak ponad dwa lata, gdy ustawa o CIR została uchwalona, dodajmy – bez sprzeciwu Partii Pracy. Konkludując: ustawa ta była raczej rezultatem wyrachowania politycznego aniżeli entuzjazmu polityków dla demokracji bezpośredniej²⁸.

Refleksem tego wydaje się być nadanie CIR niewiążącego, opiniodawczego charakteru, co jest rozwiązaniem odmiennym od prawnej charakterystyki tego typu referendum w Szwajcarii, Włoszech czy w większości stanów amerykańskich, w tym zwłaszcza w Kalifornii²⁹. Jego rezultaty nie przesądzają o dokonaniu zmiany w obowiązującym prawie czy rozstrzygnięciu innej sprawy, będącej przedmiotem głosowania. Co najwyżej można je potraktować jako wyraz zorganizowanej, niezobowiązującej presji społecznej wywieranej przede wszystkim na rząd i parlament do podjęcia określonych działań.

Nadanie CIR takiej właściwości ma w Nowej Zelandii zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Bardzo znamienity jest – często powoływany – przykład pierwszego z wymienionych stanowisk wywód byłego ministra sprawiedliwości Douglasa Grahama, który wymienił dwa argumenty w tej spra-

²⁶ B. G o s c h i k, *You're the Voice – Try and Understand It: Some Practical Problems of the Citizens Initiated Referenda Act*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2003, vol. 34, no. 4, s. 704.

²⁷ *Royal Commission on the Electoral System, Report of the Royal Commission on the Electoral System: Towards a Better Democracy*, Wellington 1986, s. 175–176.

²⁸ Tak ocenia B. G o s c h i k, *You're the Voice...*, s. 704.

²⁹ Zob. J. P a r k i n s o n, *Who Knows Best? The Creation of the Citizen-Initiated Referendum in New Zealand*, „Government and Opposition” 2001, vol. 36, no. 2, s. 404, 411.

wie. Pierwszym jest to, że decyzje dotyczące bezpieczeństwa, polityki zagranicznej są „zbyt ważne” i tylko rząd posiada wszystkie informacje niezbędne do ich podejmowania. Drugi argument wyraża obawę przed wykształceniem się „tyrании większości”³⁰. W tym kontekście uznanie rezultatów referendum za niewiążące pozwala rządowi – w razie potrzeby – skutecznie chronić mniejszości przed dyskryminacją. Niejako uzupełnieniem przytoczonej wyżej argumentacji jest głoszona niekiedy konstatacja, iż proces referendalny jest pozbawiony skutecznych instrumentów potrzebnych do tworzenia dobrego prawa; w szczególności wyborcy nie posiadają środków będących w dyspozycji organu ustawodawczego i rządu, które umożliwiają gruntowne i wszechstronne zbadanie projektu aktu prawnego³¹. Z kolei przeciwnicy opisywanej regulacji prawnej najczęściej wskazują, iż stworzony mechanizm nie pozwala w pełni urzeczywistnić woli narodu³².

Jednym z kluczowych zagadnień dotyczących problematyki referendalnej i oceny regulacji prawnej referendum, jako instytucji mającej służyć realizacji idei suwerenności narodu, jest dopuszczalny przedmiotowy zakres jej stosowania. Zakres ten w przypadku nowozelandzkiego CIR jest ustalony nadzwyczaj szeroko. Jego przedmiotem może być dowolna sprawa, z wyjątkiem rozstrzygnięcia o spornych wynikach wyborów lub referendum, jak o problemach, które były już poddane pod głosowanie ludowe w ostatnich pięciu latach³³.

Na unormowany ustawą z 1993 roku o CIR proces referendalny składa się szereg różnorodnych działań, które tworzą siedem etapów tego procesu³⁴. Są nimi:

1. Przedłożenie przez obywatela lub zrzeczenie obywateli wniosku w sprawie zainicjowania referendum w określonej sprawie. Wniosek taki jest przedstawiany Clerkowi Izby Reprezentantów, czyli powoływanemu przez Gubernatora Generalnego stale działającemu urzędnikowi parlamentu, będącemu ekspertem prawa parlamentarnego i procedur parlamentarnych, doradzającemu m.in. Spikerowi Parlamentu. Wniosek taki m.in. powinien zawierać pytanie, jakie byłoby skierowane do wyborców w referendum. Ustawa zastrzega, iż w danym wniosku może być wskazane tylko jedno takie pytanie,

³⁰ Przytaczam za: tamże, s. 412–413 oraz M. Harris, *New Zealand's Direct Democracy Experience: an Institution Found Lacking?*, Centre for Research on Direct Democracy, Zurich, „Working Paper Series” 2010, no. 34, s. 14.

³¹ Zob. np. W. Mapp, *New Zealand's System...*, s. 451.

³² Zob. M. Qvortrup, *Citizen Initiated Referendums (CIRs) in New Zealand: A Comparative Appraisal*, „Representation” 2008, vol. 44, issue 1, s. 71.

³³ Por. D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, Wellington 2005, s. 572.

³⁴ B. Goschik wyodrębnia pięć etapów (*You're the Voice...*, s. 705), a H. Gregorczuk – sześć (*Citizens Initiated Referenda*, Queensland Parliamentary Library, „Research Bulletin” 1998, no. 1, s. 21–22).

które powinno być tak sformułowane, by było możliwe udzielenie tylko jednej z dwóch odpowiedzi: „tak” lub „nie”. Wraz z wnioskiem powinna być wniesiona opłata – obecnie w wysokości 604,10 dolarów nowozelandzkich.

2. Zatwierdzenie przez Clerka pytania i formularza petycji. O tym, jak będzie ostatecznie sformułowane pytanie, nie przesądza wnioskodawca, lecz Clerk, któremu ustawa na podjęcie decyzji w tej sprawie daje trzy miesiące od dnia otrzymania wniosku. W tym czasie Clerk musi tę kwestię przekonsultować z wnioskodawcą; może też zwrócić się w celu zasięgnięcia opinii do innych osób lub instytucji, jeżeli uzna to za stosowne. Obowiązkiem Clerka jest też zarządzenie opublikowania pytania w oficjalnym organie rządowym „New Zealand Gazette” oraz wskazanych przez siebie gazetach codziennych w celu dania możliwości pisemnego wypowiedzenia się – w ciągu 28 dni po opublikowaniu ogłoszenia – wszystkim zainteresowanym obywatelom. Pytanie zaakceptowane przez Clerka powinno być tak sformułowane, by wynikał z niego jasno cel i skutek referendum oraz było możliwe udzielenie na nie tylko jednej z dwóch odpowiedzi. Po wywiązaniu się z tego zadania Clerk zatwierdza formularz petycji, który będzie służyć zbieraniu podpisów osób popierających przeprowadzenie referendum.

3. Zbieranie podpisów. Ustawodawcy nowozelandzki wyznaczył wnioskodawcy przeprowadzenia referendum długi, bo aż dwunastomiesięczny termin na zgromadzenie, na zaaprobowanym przez Clerka formularzu petycji, wymaganej liczby podpisów wyborców popierających to referendum, równającej się 10% wszystkich uprawnionych do głosowania (w wyborach w 2011 roku – 307 085). Uwarunkowanie dalszego postępowania zebraniem tak dużej liczby podpisów uzasadniano przede wszystkim dążeniem do stworzenia przesłanek poddawania pod głosowanie ludowe rzeczywiście ważnych spraw³⁵.

4. Sprawdzanie prawidłowości petycji. Czynności z tym związane wykonuje Clerk. Jeśli petycja spełnia wymogi ustawowe, a w szczególności jest złożona wymagana liczba podpisów wspierających referendum, Clerk poświadcza jej prawidłowość i przedstawia ją do wiadomości Izbie Reprezentantów. Jeśli petycja nie uzyskała „certyfikatu” Clerka, to daje się wnioskodawcy referendum jeszcze dwa dodatkowe miesiące na zgromadzenie podpisów w liczbie większej od wymaganej i ponowne przedłożenie petycji (proces ten ma swoją nazwę – *resubmission*).

5. Zarządzenie referendum. Datę referendum wyznacza Gubernator Generalny (w drodze *Order in Council*) najpóźniej miesiąc po przekazaniu petycji do parlamentu). Do niego należy też podjęcie decyzji, czy będzie przeprowadzone one w drodze głosowania korespondencyjnego. Referendum powin-

³⁵ Zob. J. Parkinson, *Who Knows Best?...*, s. 414.

no odbyć się w okresie dwunastu miesięcy po prezentacji petycji Izbie Reprezentantów, chyba że zostanie przez nią odroczone – większością co najmniej 75% ogółu deputowanych – na dzień przypadający między dwunastym a dwudziestym czwartym miesiącem od wspomnianej prezentacji. Ustawa przewiduje oprócz tego możliwość przeprowadzenia referendum wraz z wyborami parlamentarnymi.

6. Głosowanie referendalne. Głosowanie osobiste odbywa się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ustawy wyborczej z 1993 roku dotyczących głosowania. Głosowanie korespondencyjne natomiast przeprowadza się na podstawie przepisów ustawy z 2000 roku o głosowaniu w referendum przez pocztę. Głosowanie tego typu obejmuje okres trzech tygodni i jego zakończenie jest ustalone na godzinę 19:00 w piątek.

7. Ogłoszenie wyników referendum przez Głównego Komisarza Wyborczego (*Chief Electoral Officer*).

Warto nadmienić, iż kwota spożytkowana na akcję promująca petycję w sprawie referendum, jak i – później – agitację na rzecz udzielenia określonej w nim odpowiedzi nie może przekroczyć kwoty 50 000 dolarów nowozelandzkich. W razie jej przekroczenia może być nałożona grzywna w maksymalnej wysokości 20 000 dolarów³⁶.

Wydaje się nieco przesadne powołanie się przez M. Qvortrupa na słowa Horacego *parturient montes, nascetur ridiculus mus* (*O sztuce poetyckiej*), „zległy w połogu góry, a rodzi się śmieszna mysz”, jako myśli podsumowującej dotychczasową praktykę stosowania w Nowej Zelandii CIR³⁷. Stwierdzić jednak z całą pewnością można, że daleka jest ona od spełnienia nadziei, jaką pokładali w tej instytucji jej zwolennicy, gdy była wprowadzana w 1993 roku. Cztery referenda przeprowadzone od tego czasu, czyli w okresie dwudziestu lat, nie są liczbą imponującą. Na prawidłową, dzisiejszą ocenę tej praktyki wpływać musi dodatkowo fakt, iż aż trzy spośród nich odbyły się w pierwszych sześciu latach tego okresu: jedno w 1995 roku oraz dwa w 1999.

Referendum z 2 grudnia 1995 roku zostało zarządzane z inicjatywy Nowozelandzkiego Związku Zawodowego Strażaków i było następstwem planowanej redukcji zatrudnienia w tej grupie zawodowej. Pytanie poddane pod głosowanie obywateli było sformułowane następująco: „Czy liczba zawodowych strażaków zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu powinna być zmniejszona poniżej poziomu z 1 stycznia 1995 roku?”. W referendum tym głosy oddało tylko 26,96% uprawnionych do dokonania tego aktu, co spowo-

³⁶ Jak zauważa Ł. J a k u b i a k: „Wyznaczenie tak rygorystycznej granicy wydatków może znacząco ograniczać skuteczność prowadzonej kampanii, utrudniając zakończenie złożonego procesu przygotowawczego” (*Referendum na wniosek...*, s. 100).

³⁷ M. Q v o r t r u p, *Citizen Initiated Referendums...*, s. 76.

dowane było przede wszystkim nieprzeprowadzeniem tego referendum wraz z wyborami parlamentarnymi. Tak niska frekwencja dostarczyła przeciwnikom nadania CIR wiążącego charakteru dodatkowego argumentu – jako przykładu możliwości narzucenia przez głosującą mniejszość swej woli większości społeczeństwa. Dodajmy, że negatywnie na przedstawione pytanie odpowiedziało aż 87,82% głosujących, co jednak nie powstrzymało rząd od przeprowadzenia redukcji etatów strażackich.

Dwa następne referenda były przeprowadzone już razem z wyborami parlamentarnymi – w dniu 27 listopada 1999 roku, przy wysokiej już frekwencji, wynoszącej 82,86%. W obu przypadkach inicjatywa pochodziła od pojedynczego obywatela. Wnioskodawcami byli: emerytka, mieszkanka Wellington, Margaret Robertson oraz mieszkaniec Christchurch – Norman Withers. M. Robertson zwróciła się z wnioskiem o głosowanie obywateli w sprawie zmniejszenia składu Izby Reprezentantów – ze 120 do 99 członków”, argumentując to tym, że „mniejszy parlament byłby sprawniejszy, lepiej zorganizowany, ponieważ politycy byłiby zbyt zajęci, aby źle postępować”³⁸. Stanowisko to podzieliło 81,5% wyborców. W 2006 roku wniesiono do parlamentu projekt ustawy uwzględniającej rezultat tego referendum, został on jednak odrzucony w drugim czytaniu.

Opierając się na postawionym w wyniku inicjatywy N. Withersa pytaniu obywatele wypowiedzieli się w sprawie potrzeby dokonania reformy wymiaru sprawiedliwości, kładącej nacisk na ochronę ofiar przestępstw i zaostrzającej kary dla sprawców ciężkich przestępstw³⁹. Zwolennikami przeprowadzenia takiej reformy okazało się być 91,75% głosujących obywateli. Tym razem rezultat głosowania nie został całkowicie zlekceważony przez rząd. W 2002 roku parlament uchwalił dwie ustawy (*Sentencing Act* i *Parole Act*) wzmacniające ochronę osób, będących ofiarami przestępstw i podwyższające represje wobec poważnych przestępców⁴⁰.

Czwarte, ostatnie, referendum zostało przeprowadzone w drodze głosowania korespondencyjnego, przez pocztę, w dniach od 31 lipca do 21 sierpnia 2009 roku. Jego inicjatorką była Sheryl Savill, wspierana m.in. przez przywódcę Kiwi Party Larry’ego Baldocka. Pytanie, czy „klaps” będący środkiem wychowania rodzicielskiego powinien być w Nowej Zelandii uznawany za przestępstwo, było reakcją na zmiany ustawowe z 2007 roku idące w tym

³⁸ Cyt. za: M. Harris, *New Zealand's Direct...*, s. 17.

³⁹ N. Withersa do przedłożenia wniosku skłoniły osobiste przeżycia związane z brutalnym napadem na jego matkę.

⁴⁰ Zob. np. J.V. Roberts, *Sentencing Reform in New Zealand: An Analysis of the Sentencing Act 2002*, „Australian and New Zealand Journal of Criminology” 2003, vol. 36, no. 3, s. 249 i n.

kierunku⁴¹ Udział w tym głosowaniu korespondencyjnym wzięło 56,09% uprawnionych wyborców, z których z kolei olbrzymia większość 87,40% wyraziła sprzeciw wobec penalizacji „klapsa”. Pomimo tak jednoznacznego wyniku referendum Premier Nowej Zelandii zapowiedział, że rodzicom nie będzie przywrócone prawo do „klapsów”.

Liczba czterech przeprowadzonych CIR jest skromna w zestawieniu z ogólną liczbą wniosków przedłożonych Clerkowi w sprawie zarządzenia tego typu głosowania ludowego, które były nieskuteczne z powodu niezbrania odpowiedniej liczby podpisów popierających inicjatywę, wycofania przez wnioskodawcę przed tą fazą postępowania lub następstwem jego bezczynności. Nadzwyczaj duże zainteresowanie wnoszeniem petycji odnotować można było w pierwszych latach obowiązywania ustawy z 1993 roku o CIR, z czasem radykalnie ono opadło, tak że w ostatnich latach korzystanie z tej procedury jest już tylko sporadyczne. Przedmiotem pierwszego wniosku skierowanego do Clerka w 1994 roku było ustanowienie pięcioletniego zakazu produkcji jaj pochodzących z chowu bateryjnego. W tym samym roku zarejestrowano ponadto dwie inne inicjatywy, tj. w sprawie: 1) zredukowania liczby członków Izby Reprezentantów ze 120 do 100 poprzez zmniejszenie liczby mandatów pochodzących z list partyjnych; 2) możliwości orzeczenia wobec przestępcy, skazanego za morderstwo na karę dożywotniego pozbawienia wolności, odbywania kary w miejscu jego zamieszkania bez możliwości zwolnienia warunkowego. W „rekordowym” 1994 roku ogólna liczba wniosków wyniosła 18 (w tym aż 12 pochodziło od organizacji *One Step Democracy Movement*), w 1995 roku i w 1996 roku – tylko po 1 wniosku, w latach: 1996 – 2, 1997 – 4, w 1998 i 1999 – po 2, 2000 – 4, 2001 – 1, 2002 – 3, a w 2004 i 2005 – po 1⁴². Po 2005 roku Clerkowi złożono jeszcze tylko 4 wnioski (w 2007, 2009, 2011 i 2012 roku).

Przedstawione wnioski dotyczyły bardzo różnorodnych problemów życia społecznego. Sporo z nich odnosiło się do szeroko rozumianego ustroju państwa. Do tej grupy można zaliczyć wnioski dotyczące (poza wspomnianą wyżej kwestią redukcji mandatów parlamentarnych) następujących zagadnień: ustanowienia konstytucji pisanej jako aktu nadrzędnego wobec traktatu z Waitangi oraz wszystkimi innymi źródłami prawa, potrzeby przeprowadzenia referendum w sprawie przywrócenia w wyborach parlamentarnych systemu FPTP, wprowadzenia w tych wyborach systemu STV, uchwalenia kon-

⁴¹ Pozbawiły one rodziców, oskarżonych o znęcanie się nad dziećmi, możliwości zasłaniania się „środkami wychowawczymi”.

⁴² Dane za lata 1993–2000 za: *Left Turn: The New Zealand General Election of 1999*, ed. J. Boston, S. Church, S. Levine, L. McLeay, N.S. Roberts, Wellington 2000, s. 287–292; J. Parkinson, *Who Knows Best?...*, s. 416–417.

stytucji pisanej głoszącej suwerenność narodu i chroniącej podstawowe prawa człowieka i obywatela, zmiany wzoru flagi Nowej Zelandii, rezygnacji z prawa apelacji do Tajnej Rady, jak też – co zwraca szczególną uwagę w kontekście omawianej w niniejszym opracowaniu problematyki – nadania wynikom głosowaniu w CIR mocy wiążącej, co było przedmiotem aż trzech petycji (lata 1999, 2003 i 2009). Inną, też liczną grupę, stanowiły wnioski obejmujące zagadnienia ekonomiczne, np. w sprawie zmniejszenia bezrobocia poniżej poziomu 1%, prowadzenia przez rząd polityki gospodarczej mającej na celu pełne zatrudnienie, przywrócenia Koronie prawa własności przybrzeża i dna morskiego, sprzedaży udziałów firm państwowych. Pozostałe wnioski odnosiły się do innych różnorodnych dziedzin życia społecznego – np. dotyczyły niedyskryminowania przez prawo ze względu na pochodzenie etniczne, dopuszczalności eutanazji, pełnego dostępu do publicznej służby zdrowia i edukacji, zwiększenia wydatków na świadczenia zdrowotne, uchylenia obowiązującej ustawy o prostytutce, ustanowienia przepisów w sprawie zakazu sprzedaży i dystrybucji tytoniu.

Skromna praktyka w stosowaniu CIR w Nowej Zelandii ma wielorakie źródła. W literaturze przedmiotu są wskazywane przede wszystkim przyczyny leżące w ułomnościach regulacji prawnej tej instytucji demokracji bezpośredniej. Zasadnicze mankamenty ustawy z 1993 roku o CIR oddziałujące negatywnie na taką praktykę wymienia M. Qvortrup. Pierwszą z nich jest wygórowany, znacznie wyższy niż w Szwajcarii czy choćby w Kalifornii, wymóg zgromadzenia podpisów wspierających petycję w liczbie równającej się 10% ogółu wyborców. Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym „działaczy zainteresowanych wykorzystaniem inicjatywy jako drogi prowadzącej do zmian politycznych” – zdaniem M. Qvortrupa – są limity wydatków (przypomnijmy po 50 000 dolarów nowozelandzkich przeznaczonych na promocję petycji i prowadzenie kampanii na rzecz osiągnięcia w głosowaniu referendalnym określonego rezultatu). Bardzo ważną przyczyną jest wreszcie nadanie woli społecznej wyrażonej w tym głosowaniu jedynie opiniodawczego znaczenia⁴³. Okoliczność ta wpływa hamująco na aktywność obywateli tym bardziej, że mogą oni skorzystać z innej, nieporównywalnie prostszej w zastosowaniu metody prezentacji niewiążącej opinii publicznej, jaką jest prawem przewidziana procedura przedkładania petycji Izbie Reprezentantów⁴⁴.

⁴³ M. Qvortrup, *Citizen Initiated Referendums...*, s. 71 i 76. Zob. też L. Jakubiak, *Referendum na wniosek...*, s. 105; *New Zealand, [w:] Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislation and Practice*, Taiwan Foundation for Democracy Publication, Taipei 2005, s. 285.

⁴⁴ Zob. J. McLean, *Making More (or Less) of Binding Referenda and Citizens-Initiated Referenda*, [w:] *Building the Constitution*, ed. C. James, Wellington 2000, s. 366.

Nadmienmy, że poza postulatami dokonania zmian mających na celu usunięcie wskazanych przez M. Qvortrupa mankamentów ustawy z 1993 roku o CIR wskazywane są jeszcze inne jej rozwiązania budzące zastrzeżenia. Jednym z nich jest przypadająca Clerkowi decydująca rola w sformułowaniu pytania zadawanego wyborcom; to do niego należy ostatnie słowo w tej sprawie. Taka aktywna rola wymaga od niego m.in. zachowania neutralności i niekierowania się jakimikolwiek względami politycznymi czy interesami partykularnymi⁴⁵. Jednakże proces formułowania pytania jest procesem politycznym, gdyż inicjatorzy petycji w sprawie referendum chcą zwykle zrealizować określone, politycznie zorientowane cele. Sprawia to, że Clerk – siłą rzeczy – jest narażony na podejrzenia o stronniczość⁴⁶. Jak zresztą wykazała praktyka, począwszy już od pierwszej petycji w sprawie referendum⁴⁷, Clerk niejednokrotnie był poddawany krytyce wnioskodawców niezadowolonych ze sposobu sformułowania pytania, zarzucających mu niepodporządkowanie się wskazanym wymogom. W związku z powyższym jest wskazywana m.in. potrzeba ustalenia jasnych, precyzyjnych kryteriów wiążących Clerka przy wykonywaniu zadania, o którym mowa⁴⁸.

Innym ważnym problemem, który często podnosi się w literaturze przedmiotu, jest niedostateczne poinformowanie wyborców o przeprowadzanych referendach, nietworzące przesłanek podejmowania świadomych, opartych na rzetelnej i obiektywnej wiedzy decyzji w głosowaniu referendalnym⁴⁹. Sprzyjała temu niewystarczająca, ułomna dotychczasowa regulacja prawna odnosząca się do metod i form przekazywania obywatelom informacji referendalnych. W celu zmiany tej niekorzystnej sytuacji jest postulowane znaczne rozszerzenie i udoskonalenie tej regulacji⁵⁰.

Wydaje się, że przyczyn niebogatej praktyki referendalnej w Nowej Zelandii nie można upatrywać tylko w czynnikach prawnych. Obserwacja procesów politycznych skłania do wygłoszenia twierdzenia, iż pewne znaczenie ma niechęć do CIR, a być może też po prostu – zwykły brak zainteresowania

⁴⁵ Zob. np. D. M c G e e, *Parliamentary Practice...*, s. 574.

⁴⁶ B. G o s c h i k, *You're the Voice...*, s. 711.

⁴⁷ Zob. M. H a r r i s, *New Zealand's Direct...*s. 15; W. M a p p, *New Zealand's System...*, s. 451; G. W e h r l e, *The Firefighters Referendum – Should Questions Arising from Industrial Disputes be Excluded from Referenda Held under The Citizens Initiated Referenda Act 1993?*, „Victoria University Of Wellington Law Review” 1997, vol. 27, s. 294.

⁴⁸ Zob. np. B. G o s c h i k, *You're the Voice...*, s. 711–714, 727.

⁴⁹ Zob. np. H. C a t t, *Citizens Initiated Referenda*, [w:] *New Zealand Government and Politics*, ed. R. M i l l e r, Auckland 2001, s. 391.

⁵⁰ Tak np. B. G o s c h i k, *You're the Voice...*, s. 727.

nim oraz utrwalone przyzwyczajenia i stereotypy wielu polityków⁵¹. Wspomnieć też należy o uznawaniu za podstawową płaszczyznę artykulacji interesów i potrzeb społecznych partii politycznych, koncentrujących się na wykorzystywaniu w swej działalności mechanizmów przedstawicielskiej demokracji parlamentarnej.

W konkluzji ustaleń przedstawionych w niniejszym opracowaniu należy przede wszystkim stwierdzić, że instytucja referendum ogólnokrajowego, pomimo nieczęstego stosowania, wydaje się być trwałym elementem systemu prawa konstytucyjnego w Nowej Zelandii, mającym silne poparcie zdecydowanej większości obywateli⁵². Umacnianie demokracji bezpośredniej jest wspierane m.in. przez powstałe w tym celu różnorodne ruchy i organizacje społeczne, a nawet i partie polityczne, opowiadające się między innymi za nadaniem rezultatom CIR mocy wiążącej⁵³. Silny jest nurt wewnątrzpartyjny popierający tę formę partycypacji społecznej, od dawna widoczny w Partii Narodowej. Zauważyć jednak należy, że nie jest ona dotychczas jednym z pierwszoplanowych zagadnień podnoszonych w trwającej w Nowej Zelandii dyskusji nad potrzebą przeprowadzenia reformy konstytucyjnej. Można jednak się spodziewać, że nie będzie w tej debacie całkowicie pomijana.

THE INSTITUTION OF THE REFERENDUM IN NEW ZEALAND (summary)

New Zealand is known as one of the most democratic countries of the world, especially thanks to the adopted institutional model of direct democracy. This model primarily consists of three types of national referendums: a constitutional referendum, a referendum initiated by the Government and since 1993 citizens initiated referendum (CIR). Among the five referendums on the constitutional nature which were carried out previously, two of them were related to the length of the term of office of the Parliament (1967 and 1990), and three of them electoral reform (1992, 1993 and 2011). A very large group in the second listed category of referendums, managed at the initiative of the Government, in the years 1911-1987 were to vote on alcohol

⁵¹ W tej grupie społecznej nadzwyczaj silnie jest wyznawany pogląd, iż to parlament, a nie wyborcy, powinien podejmować ostateczne decyzje dotyczące stanowienia prawa i polityki państwa. Z badań wynika też, że tylko powoła elity politycznej uważa referenda za „dobrą rzecz”. Zob. S. B o w l e r, T. D o n o v a n, J. A. K a r p, *When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations*, „Political Research Quarterly” 2002, vol. 55, no. 4, s. 742; T. D o n o v a n, J. A. K a r p, *Popular Support for Direct Democracy*, „Party Politics” 2006, vol. 12, no. 5, s. 677.

⁵² Dowodzą tego wyniki badań – zob. np. J. K a r p, P. A i m e r, *Direct Democracy on Trial...*, s. 153; M. Q v o r t u p, *Citizen Initiated Referendums...*, s. 74.

⁵³ Zob. C. M o r r i s, *Prospects for Direct Democracy in New Zealand*, [w:] *Direct Democracy in Asia: A Reference...*, s. 414–418.

licensing, which accompanied almost all then parliamentary elections. There had also been in the Government's initiative ordered five other referendums (three in 1949 and one in 1967 and 1997). The practice of using CIR is not so common. So far, four such referendums were held (one in 1995 and 2009, two – in 1999). We should seek causes of this fairly modest practice in imperfection of CIR regulation, as well as non-legislative factors. The institution of the referendum, despite not often used, seems to be, however, a permanent part of the constitutional law in New Zealand, with the strong support of the vast majority of citizens.

Damian Wąsik*

PRAWNOKARNA OCHRONA WYBORÓW I REFERENDÓW W USTAWODAWSTWACH NIEKTÓRYCH PAŃSTW OBSZARU POSTSOWIECKIEGO

Słowa kluczowe: wybory, referendum, kodeks karny, partia polityczna, ochrona, opozycja, państwa postsowieckie.

WPROWADZENIE. CEL I ZAKRES OPRACOWANIA

Rozpad Związku Radzieckiego w 1991 roku i powstanie w jego miejsce niezawisłych republik bałtyckich oraz Wspólnoty Niepodległych Państw z Ukrainą i Rosją na czele, uznawane jest za jedno z najważniejszych wydarzeń politycznych XXI wieku. Po zmianach geopolitycznych, na Litwie, Łotwie i w Estonii nowy ustrój demokratyczny zdążył okrzepnąć na tyle, że pozwoliło to m.in. na ich włączenie w szereg państw członkowskich Unii Europejskiej. U podstaw ustrojowych odrodzonych państw bałtyckich legły cztery charakterystyczne dla demokracji zachodnich zasady ustrojowe: zwierzchnictwa narodu, przedstawicielstwa, podziału władzy oraz republikańskiej formy państwa, które z powodzeniem znajdują zastosowanie na gruncie demokracji tych państw¹. Z drugiej jednak strony w Rosji, na Ukrainie i na Białorusi wybory parlamentarne i prezydenckie każdorazowo budzą napięcia polityczne i społeczne, generując zarzuty pod adresem obowiązujących w tych państwach unormowań jako stwarzających możliwości nieograniczonego manipulowania przebiegiem wyborów i zniekształcenia ich wyników. Można spot-

* Dr, Collegium Medicum Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 22.

kać się z opiniami, że o ile Rosja i Ukraina starają się chociażby stwarzać pozory zachowania większości demokratycznych reguł wyboru przedstawicieli najważniejszych organów państwa, o tyle na Białorusi nadużycia wyborcze są oficjalnie legalizowane przez autorytarne władze.

Niezależnie od sytuacji politycznej wspomnianych państw prawo każdego z nich penalizuje zachowania zakłócające właściwy przebieg wyborów. Tymczasem ocenę prawidłowości przebiegu wyborów i ich prawnego zabezpieczenia przed nadużyciami należy traktować jako jeden z najważniejszych mierników stopnia demokratyzacji społeczeństwa. Po rozpadzie Związku Radzieckiego wszystkie wspomniane państwa bardziej lub mniej otwarcie deklarowały chęć odejścia od systemu prawa socjalistycznego, które na płaszczyźnie społecznej cechowało się daleko posuniętą negacją podstawowych praw i wolności obywatelskich, w szczególności wolności słowa i zrzeszania się². Podkreślano przy tym zamiar demokratyzacji życia społecznego, polegającej m.in. na przywróceniu wyborom ich rzeczywistego znaczenia i zapewnienia obywatelom możliwości swobodnej realizacji praw wyborczych. Tym bardziej pożądane staje się poszukiwanie możliwych przyczyn, decydujących o zróżnicowaniu kierunku polityki karnej państw obszaru postsowieckiego, wyrażającym się także w normowaniu problematyki prawnokarnej ochrony wyborów. Zasadniczym celem publikacji jest zatem zwrócenie uwagi na różne modele ochrony prawnokarnej wyborów i referendum w państwach pozostających niegdyś pod wpływem systemu prawa socjalistycznego, a także wskazanie determinantów tych uregulowań, zarówno w przedmiocie typizacji nadużyć wyborczych, jak i kształtowania zagrożenia karnego.

1. UNORMOWANIA PRAWNOKARNE W USTAWODAWSTWACH PAŃSTW NADBAŁTYCKICH

1.1. ZJAWISKO PRZESTĘPCZOŚCI WYBORCZEJ NA LITWIE, ŁOTWIE I W ESTONII

Mówiąc o przestępczości wyborczej na Litwie, Łotwie i w Estonii należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: przestępstwa przeciwko wyborom i referendum są tam popełniane, jednakże skala problemu nie jest na tyle duża, by mówić o realnym zagrożeniu dla ustrojów politycznych tych państw. Kraje

² L. M o r a w s k i, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004, s. 78–79.

nadbałtyckie charakteryzuje stosunkowo niewielka liczba stwierdzanych przestępstw fałszowania dokumentacji wyborczej i wyników głosowania³. Odnoszone są tam jednakże przypadki korupcji wyborczej, powodujące niekiedy konieczność powtórzenia głosowania w wybranych obwodach i okręgach wyborczych⁴. Poza jednostkowymi przypadkami naruszeń prawa o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym (dotyczy to zwłaszcza Litwy oraz dyskryminacji tamtejszej polonii), atmosfera kampanii wyborczych jest stonowana. Organizacje międzynarodowe obserwujące przebieg wyborów na Litwie, Łotwie i w Estonii nie mają obiekcji co do zapewnienia obywatelom tajności głosowania, a jeśli już takowe są formułowane, dotyczą w większości kwestii or-

³ Jedną z poważniejszych spraw o fałszowanie dokumentacji wyborczej przez urzędnika państwowego był proces przeciwko J. Boldansowi, przewodniczącemu władz samorządowych Kubuli (powiat Balvi) i kandydatowi do łotewskiej Saeimy w wyborach parlamentarnych w roku 2007, podejrzanemu o nakłanianie członków lokalnej komisji wyborczej do przerabiania oddanych w wyborach głosów. Zob. Republic of Latvia Parliamentary Elections 7 October 2006 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 8 February 2007, s. 15; <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/23954>.

⁴ Skala korupcji wyborczej w Estonii jest niewielka. Do najpoważniejszych jak dotąd incydentów, doszło w trakcie wyborów do estońskiego parlamentu Riigikogu w 2007 r. (podejrzanie przekupstw wyborczych w obwodzie wyborczym Tartu i okręgu Jõgeva). Zdarzenia te miały jednak charakter jednostkowy i nie rzutowały na ostateczny wynik wyborów. Zob. Republic of Estonia Parliamentary Elections 4 March 2007 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 28 June 2007, s. 24; <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925>. Oceny ryzyka ewentualnego kupowania głosów i fałszowania wyników wyborów w wyborach do łotewskiej Saeimy dokonano w dniu 20.09.2010 r. Impulsem do sporządzenia raportu były rzekome nieprawidłowości wyborcze w regionie Łatgalii. Przygotowano specjalną linię telefoniczną, gdzie wyborcy mogli donosić o ewentualnych naruszeniach prawa. W ciągu tygodnia od zakończenia wyborów wpłynęło 20 zgłoszeń, jednakże organy ścigania nie potwierdziły żadnego przypadku popełnienia przestępstwa. Zob. Latvia Parliamentary Elections 2 October 2010 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 10 December 2010, s. 18; <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/74785>. Na Litwie najpoważniejsze jak dotąd zdarzenia miały miejsce po zakończeniu wyborów do Seimasu w 2012 r. Do organów wyborczych wpłynęły 343 skargi, z których 150 przekazano do zbadania organom ścigania. W związku z tym, że większość z nich dotyczyła rzekomych przypadków korupcji wyborczej, Prezydent Litwy i przywódcy partii politycznych wchodzących w skład nowo wybranego Seimasu, wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego o przeanalizowanie wpływu tych zdarzeń na wyniki wyborów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10.11.2012 r. stanął na stanowisku, że skala zjawiska nie była na tyle duża, by unieważnić wyniki wyborów, jednakże głosowanie w jednym z okręgów wyborczych powinno być powtórzone (okręg wyborczy nr 48). W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przedterminowo wygaszono mandaty członkom litewskiej Centralnej Komisji Wyborczej z powodu „zatwierdzenia nierzetelnych wyników wyborów”. Zob. Republic of Lithuania Parliamentary Elections 14 October 2012 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 3 January 2013, s. 20, 22; <http://www.osce.org/odihr/98586>.

ganizacyjnych, zwracając uwagę na potencjalne zagrożenia naruszenia tajemnicy wyborów niż na konkretne przypadki łamania prawa⁵.

1.2. PRAWNOKARNA OCHRONA WYBORÓW I REFERENDÓW W LITEWSKIM KODEKSIE KARNYM

Kodeks karny Litwy z 26 września 2000 roku – *Baudziamojo kodekso*⁶, przestępstwom wyborczym poświęca rozdział XXVI, zatytułowany *Przestępstwa przeciwko prawom wyborczym i procedurze wyboru Prezydenta Republiki Litewskiej, wyborów do Sejmu, wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów władz samorządowych i procedurze przeprowadzania referendum*.

Art. 172 *Baudziamojo kodekso* penalizuje przeszkadzanie w wykonywaniu praw wyborczych, polegające na utrudnianiu uprawnionemu, przy użyciu przymusu psychicznego, przekupstwa lub oszustwa, wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego oraz uczestnictwa w referendum. Czyn ten zagrożony jest karą pracy społecznej, karą grzywny, karą ograniczenia wolności, karą aresztu lub karą pozbawienia wolności do lat 3.

Przestępstwo podrabiania dokumentów wyborczych oraz posługiwania się podrobionymi dokumentami wyborczymi, przewiduje przepis art. 173 ust. 1 i 2 *Baudziamojo kodekso*. W tych sytuacjach karom pracy społecznej, grzywny, ograniczenia wolności, aresztu lub pozbawienia wolności do lat 2 podlega sprawca, który z zamiarem wpłynięcia na wyniki wyborów lub referendum, podrabia listy wyborców, listy uprawnionych do głosowania w referendum, protokoły głosowania lub karty do głosowania, fałszuje duże ilości kart do głosowania albo używa sfałszowanych dokumentów wyborczych. Warto zauważyć, że ust. 2 omawianego przepisu przewiduje kwalifikowaną formę przestępstwa – spowodowanie nieważności wyborów lub referendum albo znaczące wpłynięcie w inny sposób na ich wyniki. Sprawca podlega wówczas karze pozbawienia wolności do lat 3.

Przepis art. 174 ust. 1 *Baudziamojo kodekso* zabrania pod groźbą kary pracy społecznej, grzywny, ograniczenia wolności, aresztu lub pozbawienia wolności do lat 2 zamierzonego nieprawidłowego liczenia głosów. Strona przedmiotowa przestępstwa obejmuje zamierzone wpływanie na wyniki wyborów lub referendum przez nieprawidłowe liczenie lub protokołowanie liczby oddanych głosów. Kwalifikowana forma tego przestępstwa obejmuje spo-

⁵ Por. Republic of Latvia Parliamentary Elections 7 October 2006 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 8 February 2007, s. 18; <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/23954>.

⁶ Zob. litewska internetowa baza aktów prawnych: <http://www3.lrs.lt>.

wodowanie nieważności wyborów lub referendum albo znaczące wpłynięcie w inny sposób na zniekształcenie ich rzeczywistych wyników, zagrożone karą aresztu lub pozbawienia wolności do lat 3 (art. 174 ust. 2 *Baudziamojo kodekso*).

Ostatni z przepisów rozdziału XXVI *Baudziamojo kodekso*, art. 175, przewiduje karalność niszczenia, uszkodzenia, nieuprawnionego przyjmowania lub ukrywania dokumentów wyborczych. Sprawca działający w jeden z wymienionych sposobów z zamiarem wpłynięcia na sporządzenie lub pozostawianie w obrocie prawnym list wyborców, list uprawnionych do udziału w referendum, kart do głosowania lub protokołu głosowania, powodujący nieważność wyborów lub referendum albo wpływający w istotny sposób na ich wyniki, podlega karom pracy społecznej, grzywny, ograniczenia wolności, aresztu lub pozbawienia wolności do lat 2.

1.3. UNORMOWANIA ŁOTEWSKIEJ USTAWY KARNEJ – *KRIMINALLIKUMS*

Kodeks karny Republiki Łotewskiej z 17 czerwca 1998 roku – *Kriminallikums*⁷, umiejscawia przestępstwa wymierzone w legalność wyborów i referendum w rozdziale X zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko państwu*. Przestępstwa wyborcze są skatalogowane wraz z takimi zbrodniami, jak np. zamach stanu (§ 81), szpiegostwo (§ 85), narażenie zdrowia i życia prezydenta Republiki Łotewskiej, członków Saeimy oraz członków rządu, a także dopuszczanie się aktów terrorystycznych i finansowanie terroryzmu (§ 88 i 88 (1)).

Przepis § 90 *Kriminallikums* obejmuje karalnością bezprawne, zamierzone naruszenie swobodnego wykonywania praw wyborczych oraz prawo do niezakłóconego udziału w referendum ogólnopństwowym, popełnione z wykorzystaniem przemocy, oszustwa, gróźb, przekupstwa etc. Sprawca podlega w tych sytuacjach karom pozbawienia wolności do lat 3, pracy społecznej lub grzywny w wysokości do sześćdziesięciokrotnego miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Przepis § 92 *Kriminallikums* przewiduje karalność trzech typów przestępstw godzących w prawidłowy przebieg wyborów i referendum. Ustawodawca sankcjonuje w nim fałszowanie dokumentów wyborczych, nadużycia przy liczeniu głosów oraz naruszenie tajności głosowania. Fałszowanie dokumentacji wyborczej, zamierzone nieprawidłowe liczenie głosów lub świadome naruszenie tajności głosowania, gdy czyny te popełnione są przez urzęd-

⁷ Zob. internetowa baza aktów prawnych: legislationline.org.

nika państwowego lub członka komisji wyborczej, podlegają karze pozbawienia wolności do lat 4, pracy społecznej lub karze grzywny nieprzekraczającej wysokości osiemdziesięciokrotnego minimalnego miesięcznego wynagrodzenia.

Warto zauważyć, że do niedawna jeszcze *Kriminallikums* w § 91 penalizował świadome rozpowszechnianie i publikowanie fałszywych informacji na temat kandydatów na posłów do Saeimy. Czyn zabroniony był pod groźbą kary pozbawienia wolności do lat 3 lub kary grzywny w wysokości nieprzekraczającej pięćdziesięciokrotnego miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przepis ten zniesiono m.in. pod wpływem sugestii OBWE, który na kanwie tzw. skandalu ulotkowego z 2002 roku krytykował łotewskie rozwiązania prawne w zakresie ochrony dóbr osobistych uczestników wyborów i proponował regulację tego zagadnienia w sferze cywilnoprawnej⁸.

1.4. PRAWNOKARNE GWARANCJE PRAWIDŁOWOŚCI ORGANIZACJI WYBORÓW I REFERENDÓW W ESTOŃSKIM *KARISTUSSEADUSTIK*

Kodeks karny Republiki Estońskiej z dnia 6 czerwca 2001 roku – *Karistusseedustik*⁹ ujmuje katalog przestępstw wyborczych w dziale 3 – *Przestępstwa przeciwko swobodzie wyborów* rozdziału X – *Przestępstwa przeciwko prawom politycznym i obywatelskim*.

W przepisie § 160 *Karistusseedustik* ustawodawca estoński zdefiniował pojęcie wyborów, do których odnoszą się przepisy ustawy karnej, wyszcze-

⁸ Tzw. „skandal ulotkowy” dotyczył aresztowania działaczy partii Latvijas Ceļš na 5 dni przed wyborami do Saeimy w 2002 r. Rządząca Tautas partija, korzystając z obowiązujących unormowań prawnokarnych, od dłuższego czasu oskarżała Latvijas Ceļš o planowaną produkcję i kolportaż ulotek wyborczych, zawierających oszczerstwa względem działaczy Tautas partija. Na 5 dni przed wyborami dwóch pracowników ryskiego biura Latvijas Ceļš zostało zatrzymanych. W wyniku przeszukania pojazdu, którym poruszali się zatrzymani, ujawniono dużą ilość ulotek wyborczych ostro krytykujących członków Tautas partija, wyprodukowanych rzekomo na zlecenie Latvijas Ceļš. Akcja policyjna przeprowadzona w trakcie burzliwej kampanii wyborczej odebrana została jako nieuprawnione wykorzystywanie organów ścigania do celów politycznych. Ostatecznie „skandal ulotkowy” doprowadził do dymisji ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Łotwy, M. Seglinsa. Zob. Republic of Latvia Saeima Elections 5 October 2002, OSCE/ODIHR Final Report, Warsaw 20 November 2002, s. 11–12.; <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/16249>. Warto zauważyć, że problem prawnokarnych granic dozwolonej krytyki był poruszany również na Litwie w 2012 r. przy okazji sprawy dziennikarza D. Radzeviciusa, przewodniczącego Związku Dziennikarzy, skazanego na wysoką karę grzywny za wpisy na stronie internetowej na temat rzekomo skorumpowanych polityków litewskich. Zdaniem OBWE taka sytuacja może prowadzić ograniczenia niezależności mediów i do cenzury politycznej. Republic of Lithuania Parliamentary Elections 14 October 2012, s. 20.

⁹ Zob. internetowa baza aktów prawnych: legislationline.org.

gólniając wśród nich wybory do Riigikogu, wybory do organów samorządu terytorialnego oraz wybory do Parlamentu Europejskiego.

Przepis § 161 estońskiej ustawy karnej przewiduje zagrożone karą pieniężną lub karą pozbawienia wolności do roku, przestępstwo bezprawnej ingerencji w przebieg wyborów i referendum, polegające na niezgodnym z prawem wpływaniu na ustalanie lub ogłaszanie ich wyników. Kwalifikowana forma czynu obejmuje działanie sprawcy z wykorzystaniem przemocy i zagrożona jest karą pozbawienia wolności od roku do lat 5.

Karistusseadustik w przepisie § 162 określa przestępstwo naruszenia swobody wyborów i aktu głosowania, przejawiające się w uniemożliwianiu uprawnionemu korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego oraz głosowania w referendum przy nadużywaniu przez sprawcę stosunku zależności, w szczególności ekonomicznej i materialnej. Sprawca tego czynu podlega karze pieniężnej lub pozbawienia wolności do roku.

Wielowymiarowe przestępstwo fałszerstwa wyborczego zostało spenalizowane w przepisie § 163 *Karistusseadustik*. Przyjmuje ono formę niszczenia, uszkodzenia, usuwania lub fałszowania dokumentacji wyborczej, a także umyślnego nieprawidłowego liczenia głosów. Sprawca tego przestępstwa podlega karze pieniężnej lub karze pozbawienia wolności do roku.

Estońska ustawa karna przewiduje karalność przekupstwa wyborczego w przepisie § 164. Polega ono na udzielaniu lub oferowaniu korzyści materialnych uprawnionemu, z zamiarem powstrzymania go od korzystania z przysługujących mu praw wyborczych lub celem nakłonienia go do skorzystania z prawa wyborczego w sposób sugerowany przez przekupującego. Przekupstwo wyborcze jest zagrożone karą pieniężną lub karą pozbawienia wolności do roku.

Oszustwo wyborcze *Karistusseadustik* penalizuje w przepisie § 165, stanowiąc, iż kto głosuje więcej niż jeden raz albo bierze udział w wyborach lub referendum nie będąc uprawnionym do głosowania lub oddaje głos za inną osobą uprawnioną, podlega karze do 300 jednostek grzywny lub karze aresztu. Karalność nie obejmuje dokonywania przez uprawnionego korekty błędnie oddanego głosu w głosowaniu elektronicznym.

Karalność naruszenia tajności głosowania przewiduje przepis § 166 *Karistusseadustik* ustanawiając za popełnienie tego czynu karę do 100 jednostek grzywny lub karę aresztu.

Dwa ostatnie przestępstwa skodyfikowane w *Karistusseadustik* dotyczą przebiegu kampanii wyborczej i referendalnej. Przepis § 167 estońskiej ustawy karnej wprowadza karalność przeszkadzania w prowadzeniu legalnej kampanii poprzedzającej wybory lub referendum, przy czym czyn ten zagrożony jest karą do 300 jednostek grzywny lub karą aresztu. Przepis § 168 kodeksu

karnego penalizuje naruszenie ciszy wyborczej i wszelkie formy agitacji w dniu wyborów lub referendum, przewidując w odniesieniu do tego czynu karę do 200 jednostek grzywny lub karę aresztu. Na uwagę zasługuje fakt, że w sytuacji, gdy sprawcą czynu jest osoba prawna, grzywna obejmuje kwotę do 20 000 koron estońskich.

2. UREGULOWANIA PRAWNOKARNE DOTYCZĄCE WYBORÓW I REFERENDÓW W KODEKSACH KARNYCH ROSYJSKIM, UKRAIŃSKIM I BIAŁORUSKIM

2.1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PATOLOGII WYBORCZYCH W ROSJI ORAZ NA UKRAINIE I BIAŁORUSI

Systemy polityczne Ukrainy i Rosji klasyfikowane według kryterium metody rządzenia, zobowiązują do zaliczenia tych państw do tzw. „szarej strefy” politycznej – swoistego „korytarza” pomiędzy ustrojem demokratycznym a autorytarnym. Charakterystyczne jest to, że państwa tego obszaru walczą z różnymi problemami, z reguły gospodarczymi, a przy radzeniu sobie z nimi sięgają zamiennie po praktyki związane z demokratycznym i autorytarnym sposobem rządzenia. Dzieje się tak prawdopodobnie z powodu braku wcześniejszych doświadczeń z demokracją, niedoboru elit politycznych gotowej do radykalnej zmiany systemowej, jak również niskiego poziomu świadomości politycznej społeczeństwa. Do najistotniejszych cech charakteryzujących państwa przebywające w „szarej strefie” należy koncentrację władzy w rękach prezydenta pochodzącego z rywalizacyjnych wyborów, wyborczą dominację „partii władzy”, pozbawienie wyborów do parlamentu realnego znaczenia politycznego, zablokowanie możliwości ukształtowania się opozycji oraz uchybienia w przestrzeganiu praw człowieka¹⁰. Uwagi te można odnieść również do Białorusi, gdzie ze względu na sytuację polityczną tego państwa obowiązujący tam ustrój nazywany jest powszechnie reżimem Aleksandra Łukaszenki.

¹⁰ W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007, s. 49–50. Warto zauważyć, że analizując kierunek zmian w prawie wyborczym Rosji były szef rosyjskiej Centralnej Komisji Wyborczej A. Wiesznia-kow już w 2006 r. ostrzegał, że niebezpiecznie zbliżają się one do sowieckiego modelu wyborów, gdzie wszystko musiało być regulowane i nadzorowane, a kandydaci nieakceptowani przez władzę nie mieli szans na start w wyborach. Zob. C. R o s s, *Local Politics and Democratization in Russia*, London 2009, s. 197.

Skala przestępczości wyborczej w Rosji, na Ukrainie, a w szczególności na Białorusi, jest diametralnie różna niż w państwach bałtyckich. Podkreślić należy, że obserwowane tam nadużycia wyborcze stanowią poważny problem destabilizujący działalność polityczną organizacji pozostających w opozycji do ugrupowań rządzących. Co jest szczególnie niepokojące, zjawisku typowej przestępczości wyborczej, rozumianej jako czyny przestępne wymierzone w prawidłowość organizacji i przebiegu wyborów, towarzyszą niekiedy zabójstwa, pobicia i zastraszanie uczestników wyborców, polityków i urzędników administracji publicznej¹¹. Wspomniane przestępstwa niewątpliwie łączy

¹¹ Wśród najbardziej drastycznych zbrodni zakłócających wybory na Ukrainie uwagę zwraca sekwencja przestępstw wymierzonych w życie i wolność uczestników wyborów parlamentarnych w 1998 r.: a) w sierpniu 1997 r. zastrzelono B. F. Derewianko, redaktora gazety „Vechernyaya Odessa”, krytykującego urzędujące władze miejskie, b) 15.02.1998 r. postrzelono L. Kapelusznego – dziennikarza i przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej w Odessie, c) 28.02.1998 r. uprowadzono I. Swobodę, członka Rady Miasta, a jego kierowcę dotkliwie pobito, d) 11.03.1998 r. z niewyjaśnionych przyczyn wezwano w nocy do komisariatu miejscowej milicji S. Korinewa, członka Rady Miasta Odessy celem jego przesłuchania, e) 15 marca 1998 r. dotkliwie postrzelono B. Anikejczyka, świadka w aferze korupcyjnej jednego z wpływowych polityków ukraińskich, f) w nocy z 22 na 23.03.1998 r. doszło do nieoczekiwanego szturmowania milicji na siedzibę Rady Miasta Odessy. W wyborach na Krymie zaginął lider opozycyjnej Partii Odrodzenia Gospodarczego W. Shevyov, 23.02.1998 r. w wyniku ran odniesionych na skutek zamachu bombowego zmarł O. Saftonsev, pierwszy zastępca krymskiej Rady Ministrów, a w marcu 1998 r. aresztowano szereg polityków ukraińskich: S. Voronkova, W. Szpylkiina, J. Podkopajewa (krymskiego ministra edukacji) oraz V. Lutyeva. Co więcej, w marcu 1998 r. dotkliwie pobito za krytykowanie lokalnego burmistrza Partii Sojusz – Trunova, 24.03.1998 r. w Symferopolu wybuchły krwawo stłumione zamieszki wywołane przez ludność tatarską spowodowane dyskryminacją w udzielaniu jej praw wyborczych, a w dniach 25 i 28.03.1998 r. aresztowano z nieznanych powodów polityków P. Vyalova i S. Kontratiewskiego. Zob. Republic of Ukraine Parliamentary Elections 29 March 1998, ODIHR, s. 14–16; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/15030>. W trakcie wyborów parlamentarnych w roku 2006 donoszono o śmiertelnych niekiedy pobiciach polityków (m.in. A. Symonenko), jednakże władze negowały związki z kampanią wyborczą. Zob. Ukraine Parliamentary Elections 26 March 2006 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 23 June 2006, s. 14; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595>. W trakcie drugiej tury wyborów prezydenckich w 2010 r. odnotowano m.in. 12 alarmów bombowych. Zob. Ukraine Presidential Election 17 January and 7 February 2010 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 28 April 2010, s. 19; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844>. Do wzrostu liczby incydentów ponownie doszło w trakcie kampanii wyborczej do parlamentu ukraińskiego w 2012 r., kiedy to jeden z kandydatów do parlamentu został zaszytyletowany w Kijowie, zgłaszano przypadki pobicia kandydatów i członków komitetów wyborczych w Kijowie, Połtawie oraz w Odessie, w obwodach wyborczych Ternopil i Czerkasy stwierdzono dwa przypadki zaatakowania domów kandydatów z wykorzystaniem materiałów wybuchowych, a w obwodzie donieckim kandydatka i jej mąż zostali zaatakowani z użyciem broni palnej. Zob. Ukraine Parliamentary Elections 28 October 2012 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 3 January 2013, s. 15–16, 22; <http://www.osce.org/odihr/98578>.

ich podłoże polityczne i niewyjaśniona rola w tych zdarzeniach przedstawicieli partii rządzących. Jeśli bowiem okoliczności nie wskazują wprost na inspirację władz w dokonywanych przestępstwach, pewną poszlaką może być tu swoisty oportunizm w ściganiu sprawców i wyjaśnianiu zdarzeń¹². Mówiąc o naruszaniu praw wyborczych na Białorusi dość często zestawia się je z prześladowaniem dziennikarzy, brakiem niezależnych białoruskich mediów i cenzurą polityczną¹³. Tożsamymi dla Rosji, Ukrainy i Białorusi formami nadużyć wyborczych są m.in. zakłócanie zgromadzeń wyborczych kandydatów partii opozycyjnych i niezależnych¹⁴, bezprawne wpływanie na swobodę głosowania¹⁵, fałszowanie dokumentacji wyborczej i jej nieprawidłowe prowa-

¹² Por. uwagi na temat rosyjskiego systemu wyborczego: M.S. Fish, *Democracy Derailed in Russia: the Failure of Open Politics*, Cambridge 2005, s. 28.

¹³ Por. E. Korosteleva, *The Emergence of a Party System*, [w:] S. White, E. Korosteleva, J. Lowenhardt (eds.), *Postcommunist Belarus*, Oxford 2005, s. 50; S. Oates, *Post-Soviet Political Communication*, [w:] H.A. Semetko, M. Scamell (eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication*, London 2012, s. 467.

¹⁴ Np. w trakcie wyborów prezydenckich na Ukrainie w 1999 r., 2.10. 1999 r. kandydatka na prezydenta N. Michailiwna-Vitrenko i jej zwolennicy zostali zaatakowani granatami podczas spotkania w obwodzie Dniepropietrowsk przez dwóch obywateli rosyjskich (w wyniku zdarzenia rannych zostało 30 osób), a 14.10.1999 r. V. Khara, zwolennik kandydatury P. Symonenki, został zaatakowany i dotkliwie pobity przez trzech sprawców. Zob. Ukraine Presidential Elections 31 October and 14 November 1999 Final Report..., s. 11–12.

¹⁵ Przykładem nadużyć wyborczych stosowanych na szeroką skalę są wydarzenia w trakcie kontrowersyjnego referendum konstytucyjnego w Czeczeni w 2003 r., kiedy to dochodziło do licznych zatrzymań i aresztowań ludności czeczeńskiej, niewyjaśnionych porwań oraz przypadków naruszania miru domowego i praw pracowniczych. W związku z tymi sytuacjami w trakcie referendum i po jego zakończeniu do organów odpowiedzialnych za jego przeprowadzenie wpłynęło ponad 2100 skarg, w wyniku których wszczęto ponad 450 postępowań wyjaśniających. Zob. Russian Federation Chechen Republic Referendum of 23 March 2003 Joint Assessment Mission Preliminary Statement, s. 3–4; <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/16263>. Akty przemocy względem kandydatów i wyborców w Czeczenii powtórzyły się przy okazji wyborów do *Dumy* w 2003 r. (m.in. zginął członek jednej z komisji wyborczych). Zob. Russian Federation Elections to the State Duma 7 December 2003 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 27 January 2004, s. 20; <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/66928>. W trakcie wyborów do rosyjskiej *Dumy* w 2003 r. notowano liczne przypadki zastraszania pracowników przez pracodawców i groźby utraty pracy w przypadku przystąpienia do głosowania (np. wybory w Saratowie i Republice Baszkirii oraz represje stosowane względem pracowników tamtejszych zakładów chemicznych i rafinerii ropy naftowej). Zob. Russian Federation Elections to the State Duma 7 December 2003..., s. 13. Źródło: <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/66928>. Do analogicznych zdarzeń dochodzi na Białorusi. Zob. Presidential Election, Republic of Belarus – 19 March 2006, International Election Observation Mission, Warsaw 7 June 2006, s. 2–3, 8–9; <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/19395>.

dzenie¹⁶, naruszanie tajemnicy głosowania¹⁷, przypadki przekupstw wyborczych¹⁸, a także dyskryminację partii opozycyjnych w dostępie do środków masowego przekazu i uniemożliwianie im prowadzenia kampanii wyborczej na tych samych zasadach co przedstawiciele ugrupowań rządzących¹⁹.

¹⁶ Szczególnie uciążliwą nieprawidłowością podczas wyborów prezydenckich na Ukrainie w 1999 r. było figurowanie w spisach wyborców tzw. „martwych dusz”, co wskazywało na niezetelne przygotowanie dokumentacji wyborczej (okręgi wyborcze w Połtawie i Dniepropietrowsku). Falszowanie dokumentacji inspirowane było wówczas zwłaszcza przez rządzących (np. sfalszowanie wyników głosowania w obwodzie wyborczym w Żytomierzu oraz w okręgu nr 63 w szpitalu w Kijowie, oba pod wpływem nacisków obserwatorów urzędującego prezydenta L. Kuczmy). Zob. *Ukraine Presidential Elections 31 October and 14 November 1999 Final Report...*, s. 25–28. Do unieważniania wyborów dochodziło m.in. po wyborach parlamentarnych w 2002 r. (okręg wyborczy Dniepropietrowsk). Zob. *Ukraine Parliamentary Elections 31 March 2002 Final Report*, ODIHR, Warsaw 27 May 2002, s. 26; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947>. W trakcie wyborów burmistrza Mukaczewa (południowo-zachodnia Ukraina) w kwietniu 2004 r. zniknęła oryginalna dokumentacja głosowania ze wszystkich obwodów wyborczych, a obserwatorzy OBWE wskazywali na niejasną rolę w zdarzeniu miejscowej milicji, mającej zapewnić ochronę lokalów wyborczych. Zob. *Ukraine Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warsaw 11 May 2005, s. 9–10; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14674>.

¹⁷ Zarzuty fałszowania wyborów pojawiały się np. po rosyjskich wyborach parlamentarnych w 2003 r. w Republice Baszkirii, a także po wyborach prezydenckich w 2004 i w 2012 r., gdzie sprzyjało temu ograniczenie możliwości tajnego głosowania oraz słabe zabezpieczenie urn do głosowania i kart z ważnie oddanymi głosami. Zob. *Russian Federation Elections to the State Duma 7 December 2003...*, s. 13–14; *Russian Federation Presidential Election 14 March 2004 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Warsaw 2 June 2004, s. 22–24; <http://www.osce.org/odihr/elections/russia/33101>; *Russian Federation Presidential Election 4 March 2012 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warsaw 11 May 2012, s. 20; <http://www.osce.org/odihr/elections/90461>.

¹⁸ W trakcie ukraińskich wyborów parlamentarnych w 2007 r. OBWE odnotowała m.in. żądanie przez sekretarza obwodowej komisji wyborczej nr 146 w Połtawie wręczenia korzyści skierowane do przewodniczącego komisji w zamian za udział w procedowaniu komisji, a także dwie sprawy karne o przekupstwa wyborcze, wszczęte przeciwko Socjalistycznej Partii Ukrainy. Zob. *Ukraine Pre-term Parliamentary Elections 30 September 2007 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Warsaw 20 December 2007, s. 21; http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/early_parliamentary_2007.

¹⁹ W wyborach do rosyjskiej Dumy w 2011 r. szczególną formą utrudniania swobodnego wyrażania poglądów politycznych były ataki na media i liczne akcje hakerów skierowane przeciwko oficjalnym witrynom internetowym „Echa Moskwy”, „Kommiersanta”, „The New Times”, Golos i slon.ru. *Russian Federation Elections to the State Duma 4 December 2011 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warsaw 12 January 2012, s. 19; <http://www.osce.org/odihr/elections/86959>.

2.2. PRAWIDŁOWOŚĆ PRZEBIEGU WYBORÓW I REFERENDÓW JAKO PRZEDMIOT OCHRONY UKRAIŃSKIEGO KODEKSU KARNEGO

Kodeks karny Ukrainy z 2001 roku²⁰ wyszczególnia przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w rozdziale X zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko prawom wyborczym, pracowniczym i innym prawom obywatelskim oraz prawom człowieka i obywatela*.

Przepis art. 157 ukraińskiego kodeksu karnego, przewidujący karalność uniemożliwiania swobodnego wykonywania praw wyborczych, stanowi w ust. 1, że utrudnianie obywatelom swobodnego korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach na urząd prezydenta Ukrainy, w wyborach deputowanych do Rady Najwyższej Ukrainy, w wyborach deputowanych do Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu, w wyborach deputowanych rad lokalnych lub wiejskich, osiedlowych, przewodniczącego rady miejskiej oraz utrudnianie uczestnictwa i prowadzenia kampanii wyborczej w wyżej wymienionych wyborach, dokonane z użyciem przemocy, oszustwa, groźby, przekupstwa lub innych niedozwolonych form działania, podlega karze ograniczenia wolności w wymiarze od 3 do 5 lat lub karze pozbawienia wolności na okres od 2 do 4 lat. Omawiany przepis przewiduje również kwalifikowane formy wskazanego przestępstwa, polegające na jego popełnieniu przez grupę osób działających w porozumieniu, członka komisji wyborczej lub innego urzędnika nadużywającego przysługujących mu z mocy prawa uprawnień oraz na wpływaniu przez sprawców bezprawnymi działaniami na wyniki głosowania lub wyborów²¹. W pierwszym przypadku czyny wymienione w ustawie zagrożone są karą pozbawienia wolności od 3 do 5 lat, w drugim natomiast od 7 do 12 lat pozbawienia wolności.

Przepis art. 158 ukraińskiego kodeksu karnego przewiduje karalność nielegalnego posługiwania się kartami do głosowania, fałszerstwa dokumentacji wyborczej, zamierzonego nieprawidłowego obliczania głosów oraz ogłaszania nieprawdziwych wyników głosowania. Pierwsze ze wskazanych zachowań przestępczych polega na wydawaniu przez członka komisji wyborczej kart do głosowania osobom nieujętych na listach wyborców lub wydawaniu kart do głosowania bez weryfikacji, czy osoba ta już wzięła udział w głosowaniu

²⁰ Zob. internetowa baza aktów prawnych: legislationline.org (tekst w języku angielskim).

²¹ Przestępstwa określone w przepisach art. 157 ust. 1 i 2 kodeksu karnego Ukrainy są przestępstwami formalnymi, które uważa się za dokonane z chwilą rozpoczęcia działania utrudniającego realizację praw wyborczych, niezależnie od osiągnięcia przez sprawcę celu. Dla kwalifikacji czynu nie ma znaczenia również motyw działania. Zob. S. Ł y c h o w a, *Odpowiedzialność karna za naruszenie praw wyborczych obywateli Ukrainy (według Kodeksu karnego Ukrainy z 2001 roku)*, [w:] P. S t e c i u k, J. B u c z k o w s k i (red.), *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie*, Przemyśl 2004, s. 311–312.

(ust. 1). Czyn ten zagrożony jest karą ograniczenia wolności w wymiarze od 3 do 5 lat lub karą pozbawienia wolności do lat 3. Fałszowanie dokumentacji wyborczej (ust. 2) polega na wytwarzaniu nielegalnych, niemających charakteru oficjalnego lub urzędowego, dokumentów wyborczych, wytwarzaniu ich z pominięciem przewidzianych do tego procedur prawnych, świadomym umieszczeniu w dokumencie informacji nieprawdziwych, a także fałszowaniu dokumentów wyborczych w inny, niewymieniony wyżej sposób. Karalne na podstawie tego samego przepisu jest również świadome posługiwanie się sfałszowanym dokumentem wyborczym lub jakimkolwiek innym dokumentem wytworzonym w sposób niezgodny z prawem. Czyn ten podlega karze pozbawienia wolności na okres od 3 do 5 lat. Warto zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 158 ust. 3, jeżeli któregokolwiek z czynów związanych z fałszowaniem dokumentacji wyborczej dopuścił się członek komisji wyborczej lub inny urzędnik, podlega on karze pozbawienia wolności od 5 do 8 lat z obligatoryjnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu zajmowania stanowisk i pełnienia określonych funkcji publicznych na okres do lat 3. Tej samej karze podlega sprawca umyślnego nieprawidłowego liczenia głosów lub podawania nieprawdziwych wyników głosowania.

Ukraiński kodeks karny przewiduje w art. 159 przestępstwo umyślnego naruszenia tajności głosowania w czasie wyborów, popełnionego przez członka komisji wyborczej lub innego urzędnika z nadużyciem przyznanych mu kompetencji i uprawnień, zagrożonego karą grzywny w wysokości od 500 do 1000-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę lub karą pozbawienia wolności do lat 3 z obligatoryjnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu zajmowania stanowisk i pełnienia określonych funkcji na okres do lat 3.

Prawnokarna ochrona instytucji referendum wyraża się w art. 160 ukraińskiej ustawy karnej. Przepis ten w ust. 1 przewiduje penalizację czynu polegającego na utrudnianiu obywatelowi swobodnego korzystania z prawa uczestnictwa w referendum bądź powstrzymania się od udziału w nim, poprzez wpływanie na decyzję uprawnionego za pomocą przemocy, oszustwa, groźby, przekupstwa i innych bezprawnych metod. Czyn ten zagrożony jest karą grzywny w wysokości do 50-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, karą pracy poprawczej na okres do 2 lat lub karą pozbawienia wolności do lat 3. Te same czyny popełnione przez członka komisji do spraw przeprowadzenia referendum, innego urzędnika lub grupy osób działających w porozumieniu, na mocy ust. 2 przepisu, podlegają karze grzywny w wysokości do 50-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, karze pracy poprawczej na okres do 2 lat lub karze pozbawienia wolności do lat 5. Ponadto ustawodawca ukraiński w przepisie art. 160 ust. 3 objął dodatkową ochroną dokumentację referendalną, penalizując zachowania polegające na bezprawnym wytwarza-

niu dokumentów referendalnych, fałszowaniu protokołów lub umyślnym nieprawidłowym obliczaniu głosów, a także ustanowił karalność naruszenia zasady tajności głosowania przez członków komisji i innych urzędników. Sprawcy mogą być skazani w powyższych sytuacjach na karę grzywny w wysokości do 50-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, karę pracy poprawczej na okres do 2 lat lub karę pozbawienia wolności od roku do lat 5.

2.3. OCHRONA WYBORÓW W ROSYJSKIM PRAWIE KARNYM

Niekiedy podkreśla się, że system polityczny Rosji reprezentuje jedyny w swoim rodzaju przykład monizmu prezydenckiego. Wszystkie kluczowe dla państwa decyzje spoczywają bowiem w rękach prezydenta, a uprawnienia parlamentu i rządu są skromne właśnie z uwagi na rozbudowaną władzę głowy państwa²². Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 roku reguluje problematykę prawnokarnej ochrony wyborów i referendum w przepisach art. 141–142.1 rozdziału 19 *Przestępstwa przeciwko prawom konstytucyjnym oraz prawom człowieka i obywatela*²³.

Przeszkadzanie w korzystaniu z praw wyborczych oraz utrudnianie prac komisji wyborczych przewiduje art. 141 rosyjskiego kodeksu karnego, stanowiący, iż utrudnianie obywatelowi swobodnego korzystania z jego praw wyborczych lub prawa wzięcia udziału w referendum, pogwałcenie tajności głosowania, jak i utrudnianie prac komisji wyborczych lub referendalnych albo pracy członka komisji wyborczej lub referendalnej, połączone ze zwolnieniem z wykonywania przez niego obowiązków ustawowych, podlegają karze grzywny w wysokości do 40 tysięcy rubli, w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę albo innego dochodu osoby skazanej na okres do trzech miesięcy, lub karze przymusowej pracy w wymiarze od 120 do 180 godzin, lub karze pracy resocjalizacyjnej na okres do jednego roku. Te same działania połączone z przekupstwem, oszustwem, stosowaniem przymusu, użyciem przemocy lub groźby jej użycia, dokonane z nadużyciem sprawowanej funkcji lub w porozumieniu z innymi osobami albo w warunkach zorganizowanej grupy przestępczej podlegają karze grzywny w wysokości do 200 tysięcy rubli albo w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę albo innego dochodu osoby skazanej na okres do osiemnastu miesięcy, karze prac resocjalizacyjnych na okres od roku do lat 2, karze aresztu na okres do 6 miesięcy, lub karze pozbawienia wolności na okres do lat 5.

²² M. B a n k o w i c z, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 121.

²³ Zob. internetowa baza aktów prawnych: legislationline.org.

Przeszkadzanie w realizacji praw wyborczych może ponadto polegać na bezprawnej ingerencji w czynności urzędowe komisji wyborczych lub referendalnych, dokonane z nadużyciem posiadanych uprawnień lub pełnionych funkcji, w celu wpłynięcia na ich decyzje w zakresie zgłaszania kandydatów, list kandydatów, bloków wyborczych, liczenia głosów wyborców lub uczestników referendum, jak i innych spraw należących do wyłącznej kompetencji komisji wyborczych lub referendalnych, a także bezprawnej ingerencji w funkcjonowanie państwowego zautomatyzowanego systemu informacyjnego „Wybory” Federacji Rosyjskiej. Czyny te zagrożone są karą grzywny w wysokości od 100 tysięcy do 300 tysięcy rubli, w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę, lub innego dochodu osoby skazanej na okres od roku do lat 2, karze pozbawienia wolności na okres do lat 4 połączonej z grzywną w wysokości do 80 tysięcy rubli, w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu osoby skazanej na okres do sześciu miesięcy lub bez takiego skazania.

Specyficzne przestępstwo ujęte w przepisie art. 141.1 rosyjskiego kodeksu karnego można określić jako naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej kandydatów, komitetów wyborczych i koalicji wyborczych oraz reguł finansowania działalności grup uczestników referendum lub stowarzyszeń, inicjujących przeprowadzenie referendum. Przejawia się ono przede wszystkim w udzielaniu w znacznym zakresie finansowego (materialnego) wsparcia kampanii wyborczej prowadzonej przez konkretnego kandydata, komitet wyborczy lub koalicję wyborczą. Wsparcie polegać może np. na produkowaniu lub rozpowszechnianiu materiałów wyborczych, opłaconych z środków nie pochodzących z funduszu wyborczego albo wyprodukowanych po znacznie zaniżonych cenach, sponsorowaniu produkcji i akcji rozpowszechniania materiałów wyborczych, przekazywaniu środków pieniężnych i korzyści majątkowych bez ponoszenia przewidzianych kosztów transakcji lub po ich znacznym zaniżeniu, a także wykazywaniu darowizn od fikcyjnych osób dokonywanych rzekomo na rzecz kandydatów, komitetów wyborczych i koalicji wyborczych. Wymienione okoliczności odnoszą się w równym stopniu do finansowania kampanii referendalnej, przy czym osobą odbierającą korzyść jest z reguły członek grupy inicjującej referendum lub upoważniony przez grupę pełnomocnik. Niedopuszczalne jest finansowanie kampanii referendalnej w sposób wyżej wskazany, „opłacanie” procesu inicjowania referendum czy też inne formy finansowego wspierania bezprawnych dążeń do uzyskania wyniku zamierzonego przez sprawcę. Sprawcy nadużyć związanych z finansowaniem kampanii wyborczej lub referendalnej podlegają karze podlega karze grzywny w wysokości od 100 do 300 tysięcy rubli, w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu osoby

skazanej na okres od roku do 2 lat, karze pracy przymusowej w wymiarze do 180 godzin, karze prac resocjalizacyjnych na okres do jednego roku, lub karze pozbawienia wolności na okres do roku.

Przepis art. 141.1 ust. 2 rosyjskiej ustawy karnej przewiduje ponadto kwalifikowaną formę popełnienia powyższego przestępstwa z uwagi na osobę sprawcy i sposób finansowania działalności wyborczej i referendalnej. Czyn zagrożony jest karą grzywny w wysokości od 100 tysięcy do 500 tysięcy rubli lub w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę, lub innego dochodu osoby skazanej na okres od roku do 3 lat, zakazu zajmowania określonych stanowisk lub pełnienia określonych funkcji przez okres od roku do 5 lat, karze pracy przymusowej w wymiarze od 180 do 240 godzin, karze prac resocjalizacyjnych na okres od jednego roku do 2 lat lub karze pozbawienia wolności na okres do 2 lat w przypadku, gdy sprawcą przestępstwa jest kandydat w wyborach, jego pełnomocnik do spraw finansowych, pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego lub koalicji wyborczej, pełnomocnik finansowy grupy inicjującej referendum lub innych grup uczestników referendum. Zagrożenie karne przybiera identyczny wymiar w sytuacji, gdy kandydat, komitet wyborczy, koalicja wyborcza lub wymienione w ustawie zorganizowane grupy uczestników referendum wydatkują w kampanii środki pochodzące ze źródeł zabronionych lub odprowadzają środki poza fundusz wyborczy i referendalny na specjalnie utworzone w tym celu rachunki bankowe. Inną okolicznością generującą zaostrzoną odpowiedzialność karną jest dopuszczanie się nadużyć w związku z finansowaniem kampanii wyborczej na znaczną skalę, przez co rozumieć należy obrót finansowy kwoty (sumy pieniędzy, wartości majątku lub korzyści majątkowych), przekraczającej jedną dziesiątą maksymalnej kwoty wydatków funduszu wyborczego kandydata, komitetu wyborczego, koalicji wyborczej lub funduszu referendalnego w chwili popełnienia czynu, równego przynajmniej 1 milionowi rubli.

W przepisie art. 142 kodeksu karnego ustawodawca rosyjski spenalizował fałszowanie dokumentów wyborczych. Przepis ten, wśród potencjalnych sprawców czynu wskazuje członków komisji wyborczych i referendalnych, mężów zaufania komitetów wyborczych i ich koalicji, grupy obywateli inicjującej referendum lub inne zorganizowane grupy uczestników referendum i ustala zagrożenia karne w wymiarze kary grzywny w wysokości do 300 tysięcy rubli lub w wysokości tygodniowego wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu osoby skazanej na okres do 2 lat lub karze pozbawienia wolności na okres do 4 lat. Co więcej, ww. przepis penalizuje czyny polegające na fałszowaniu podpisów obywateli na listach poparcia dla określonej kandydatury, komitetu wyborczego, koalicji wyborczej lub inicjatywy przeprowadzenia referendum, a także poświadczaniu przez sprawcę prawdziwości

umyślnie sfałszowanych podpisów (spisu wyborców) po uprzednim porozumieniu z innymi osobami lub dokonanego w warunkach zorganizowanej grupy przestępczej albo w wyniku działania połączonego z użyciem przekupstwa, przymusu, przemocy lub groźby jej użycia, odebrania (zniszczenia) majątku lub groźby jego odebrania, lub popełnionego w sposób pociągający za sobą istotne naruszenie praw i interesów obywateli oraz organizacji publicznych lub istotnych interesów państwa. Przesłępstwo to zagrożone jest karą grzywny w wysokości od 100 tysięcy do 500 tysięcy rubli lub w wysokości tygodniowego albo miesięcznego wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu osoby skazanej na okres od roku do lat 3, zakazem zajmowania określonych stanowisk lub pełnienia określonych funkcji przez okres od 2 do 5 lat lub karą pozbawienia wolności do lat 3.

W przepisie art. 142 ust. 3 zabroniono pod groźbą kary grzywny w wysokości od 100 tysięcy do 500 tysięcy rubli lub w wysokości tygodniowego lub miesięcznego wynagrodzenia za pracę albo innego dochodu osoby skazanej na okres od roku do lat 3, lub kary pozbawienia wolności na okres do lat 3, nielegalnego wytwarzania, przechowywania i rozprowadzania kart do głosowania w wyborach i referendum.

Wielowymiarowe przestępstwo fałszowania wyników głosowania zostało przewidziane w przepisie art. 142.1 rosyjskiego kodeksu karnego. Ustawodawca rosyjski do czynów składających się na to przestępstwo zalicza przede wszystkim: uwzględnienie w liczbie wykorzystanych w wyborach kart do głosowania kart niezarejestrowanych, umyślnie przedkładanie sfałszowanych danych wyborców i uczestników referendum, umyślnie niepoprawne sporządzanie list wyborców, umieszczanie na wykazie inicjatorów referendum osób nieposiadających czynnego prawa wyborczego, prawa uczestnictwa w referendum lub osób fikcyjnych, fałszowanie podpisów wyborców i uczestników referendum na listach wyborców i listach uczestników referendum, uszkodzenie złożonych kart do głosowania w sposób skutkujący ich nieważnością, umyślnie nieprawidłowe liczenie głosów oddanych przez wyborców lub uczestników referendum, podpisywanie przez członków komisji wyborczej lub komisji referendalnej protokołu wyników głosowania *in blanco* przed przystąpieniem do liczenia głosów lub ustalania wyników głosowania, umyślnie niepoprawne i nieodzwierciedlające prawdziwych wyników głosowania sporządzanie protokołu głosowania, zamierzone bezpodstawne zgłaszanie zastrzeżeń do protokołu wyników głosowania po jego sporządzeniu, a także umyślnie niepoprawne ustalenie wyników głosowania, wyników wyborów lub referendum. Sprawca, który swoim zachowaniem wypełnił przesłanki jednego z powyższych czynów podlega karze grzywny w wysokości od 100 tysięcy do 300 tysięcy rubli lub w wysokości tygodniowego albo miesięcznego wynagro-

dzenia za pracę lub innego dochodu osoby skazanej na okres od roku do 2 lat, lub karze pozbawienia wolności na okres do 4 lat.

2.4. GWARANCJE PRAWIDŁOWOŚCI PRZEBIEGU WYBORÓW I REFERENDÓW W BIAŁORUSKIM KODEKSIE KARNYM

Białoruski kodeks karny z dnia 9 lipca 1999 r. problematykę prawnokarnej ochrony wyborów i referendum normuje w rozdziale 9 zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko prawom politycznym, pracowniczym, prawu pobytu oraz innym prawom obywatelskim*.

Art. 130 białoruskiej ustawy karnej zakazuje pod groźbą kary grzywny, kary pracy poprawczej do lat 2 lub kary pozbawienia wolności do lat 2 jakichkolwiek form uniemożliwiania swobodnego wykonywania obywatelom Białorusi czynnego lub biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich, parlamentarnych lub swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej, a jako przykładowe formy działania sprawcy ustawodawstwa wymienia stosowanie przemocy, groźby i oszustwa. Jednocześnie ten sam przepis zabrania pod groźbą kary grzywny, kary pracy poprawczej do lat 2 lub kary pozbawienia wolności do lat 3 publikowania lub jakichkolwiek innych form rozpowszechniania fałszywych informacji, zniesławiających kandydatów na urząd Prezydenta Białorusi lub kandydatów do parlamentu. Jeśli zniesławienie zbiega się z popełnieniem przez sprawcę innego przestępstwa, wówczas zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 5²⁴.

Art. 131 białoruskiego kodeksu karnego przewiduje odpowiedzialność karną członków komisji wyborczej lub urzędników administracji publicznej za fałszowanie dokumentacji wyborczej, zamierzone nieprawidłowe liczenie głosów oraz naruszanie tajności głosowania. Przestępstwa te zagrożone są karą grzywny, karą pracy poprawczej do lat 2 lub karą pozbawienia wolności do lat 3.

Prawidłowy przebieg referendum jest przedmiotem ochrony art. 131¹ białoruskiej ustawy karnej. Zgodnie z tym przepisem zabronione pod groźbą kary grzywny, karą pracy poprawczej do lat 2 lub karą pozbawienia wolności

²⁴ Przepis zakazujący zniesławiania kandydatów wyborach jest w rzeczywistości instrumentem, po który rządzący chętnie sięgają celem zwalczania wszelkich form okazywania niezadowolenia z powodu sytuacji politycznej na Białorusi. Warto wskazać, że hasła nie muszą być wymierzone imiennie w któregośkolwiek z kandydatów, czego przykładem jest konfiskata w trakcie kampanii prezydenckiej w 2001 r. koszulek jednej z partii opozycyjnych, z nadrukiem: „Nie dla głupców”. Zob. Republic of Belarus Presidential Election 9 September 2001 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, 4 October 2001 (Revised) Warsaw, s. 14; <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/14459>.

do lat 5, jest uniemożliwianie obywatelom Białorusi swobodnego udziału w referendum. Jako formy bezprawnego zachowania ustawodawca białoruski wymienia przemoc, oszustwo, groźby i przekupstwa. W tym samym przepisie przewidziano karalność członków komisji do spraw przeprowadzenia referendum, urzędników administracji publicznej, przedstawicieli przedsiębiorstw i organizacji oraz członków grupy inicjującej referendum za fałszowanie dokumentacji związanej z referendami, zamierzone nieprawidłowe liczenie głosów i naruszenie tajności głosowania.

Przedmiotem ochrony art. 131² kodeksu karnego Białorusi jest zapewnienie jednolitych warunków prowadzenia kampanii wyborczej dla wszystkich kandydatów. Przepis ten stanowi, że karze grzywny, karze pracy poprawczej do lat 2 lub karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega umyślne stwarzanie kandydatom w wyborach nierównych zasad dostępu do środków finansowych zgromadzonych na cele związane z kampanią wyborczą oraz innych zagadnień z nią związanych. W tym drugim pojęciu, biorąc pod uwagę *ratio legis* przepisu, mieści się m.in. dostęp do mediów, miejsc reklamowych na billboardach, miejsc publicznych, w których dopuszczalne jest rozpowszechnianie materiałów wyborczych, udostępnianie pomieszczeń na cele związane z organizacją spotkań z wyborcami etc.²⁵

²⁵ Przepis ten, zważywszy na obecny ustrój polityczny Białorusi, ma charakter wyłącznie fasadowy. Świadczy o tym m.in., mające miejsce w trakcie kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w 2001 r., ok. 100 potwierdzonych aktów zastraszania kandydatów i wyborców, arbitralnych zatrzymań i aresztowań, konfiskat sprzętu biurowego etc. (np. ingerencja milicji w kampanię wyborczą V. Goncharika, próba włamania się przez milicję do siedziby komitetu wyborczego tego kandydata w Mohylewie, zatrzymanie w dniu 22.08. 2001 r. 6 członków Abjadnanajej hramadzianskajej partiji Bielarusi podczas rozdawania materiałów opozycyjnych etc., czasowe zamknięcie drukarni „Magic”, która drukowała materiały opozycyjne i „odgórna” wymiana jej dyirekcji, aresztowania dziennikarzy sprzyjających opozycjonistom). Zob. Republic of Belarus Presidential Election 9 September 2001..., s. 14, 16. W trakcie wyborów prezydenckich w 2006 r. uwaga białoruskich służb bezpieczeństwa skupiła się na kandydatach opozycyjnych A. Milinkiewicz i A. Kazulinie. Rozbijano spotkania wyborcze kandydatów, konfiskowano materiały agitacyjne, a w przypadku drugiego z kandydatów posunięto się nawet do zatrzymania i zastraszania rodziny polityka. Zob. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Presidential Election Belarus 2006 Interim Report 1, 8–24 February 2006, s. 2–3; <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/18273>. W trakcie kampanii prezydenckiej represje dotknęły m.in. kandydatów A. Sannikowa, M. Statkiewicza i W. Nieklajewa oraz członków ich sztabów wyborczych. Zob. Republic of Belarus Presidential Election 19 December 2010 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, s. 10, Warsaw 22 February 2011; <http://www.osce.org/odihr/elections/75713>.

WNIOSKI

Wydaje się, że wśród czynników decydujących o kierunku polityki karnej w obrębie ochrony wyborów i referendum państw obszaru postsowieckiego wskazać można m.in. zaawansowanie procesu demokratyzacji państwa, rozmiary przestępczości wyborczej i jej rzeczywisty stopień szkodliwości społecznej, a także powiązany z tym poziom świadomości politycznej obywateli danego państwa. Truizmem jest twierdzenie, iż skala przestępczości wyborczej (w tym również ciemna liczba tego typu przestępstw) jest wyższa w Rosji oraz na Ukrainie i Białorusi, gdzie sprzyja temu bezpardonowa niekiedy rywalizacja polityczna. Zachowania wypełniające znamiona czynów zabronionych z jednej strony mogą być wówczas „zakamuflowanymi” środkami utrzymania władzy, z drugiej natomiast stanowić przejaw protestu przedstawicieli opozycji wobec istniejącej sytuacji politycznej. Jednocześnie wspomnieć trzeba o innych czynnikach sprzyjających popełnianiu przestępstw wyborczych, wśród których wymienić trzeba istotny przy motywacji sprawców czynów korupcyjnych wysoki poziom bezrobocia i zubożenia mieszkańców (cechujące zwłaszcza społeczeństwa rosyjskie, ukraińskie i białoruskie), konflikty na tle narodowościowym i religijnym (Rosja) lub głęboko zakorzenione podziały polityczne i światopoglądowe (Ukraina)²⁶.

W przedmiocie systematyki części szczególnej kodyfikacji karnych należy zwrócić uwagę, że jedynie kodeks karny Litwy przewiduje oddzielny rozdział poświęcony przestępstwom przeciwko wyborom i referendum. W pozostałych kodeksach przestępstwa przeciwko wyborom i referendum traktowane są jako czyny godzące ogólnie w prawa polityczne i obywatelskie (Estonia), w prawa konstytucyjne oraz prawa człowieka i obywatela (Rosja), przestępstwa przeciwko państwu (Estonia) lub zestawiono je z przestępstwami przeciwko prawom pracowniczym, obywatelskim i prawom człowieka (Ukraina i Białoruś).

Co do zasady wszystkie katalogi przestępstw wyborczych obejmują takie czyny jak bezprawne przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu praw wyborczych, fałszowanie dokumentacji wyborczej oraz szeroko pojęte nadużycia przy przyjmowaniu i obliczaniu głosów. Uwagę zwraca jednakże różne traktowanie przekupstwa wyborczego, które częściej niż odrębny czyn zabroniony (por. § 164 estońskiego *Karistusseadustik*), stanowi sposób popełnienia in-

²⁶ Gdy wybory przyjmują rangę samostanowienia o sprawach danej grupy etnicznej, wyznaniowej etc. na określonym terytorium, przy najbardziej zaognionych sporach podsycanych np. nieprawidłowościami wyborczymi, w skrajnych przypadkach mogą one przybrać formę aktów terroryzmu (np. zamachy bombowe w lokalach wyborczych, szantaż i wywieranie presji na urzędnikach wyborczych).

nego przestępstwa (np. przeszkadzania uprawnionym w swobodnej realizacji praw wyborczych; art. 172 litewskiej ustawy karnej, § 90 łotewskiego *Kriminallikums*, art. 157 ukraińskiej ustawy karnej, art. 141 rosyjskiego kodeksy karnego). Dostrzegalne jest także wprowadzenie kwalifikowanych typów przestępstw ze względu na skutek działania, polegający na spowodowaniu nieważności głosowania lub wyborów (por. 173–175 litewskiego *Baudziamojo kodeksa*) lub ze względu na osobę sprawcy. W tym drugim przypadku chodzi m.in. o działania urzędników wyborczych, przy czym o ile np. w prawie łotewskim dotyczy to tylko jednego przepisu (§ 92 *Kriminallikums*), w ukraińskiej ustawie karnej jest to niemalże reguła w odniesieniu do wszystkich przestępstw²⁷. W odróżnieniu od regulacji państw bałtyckich, strona przedmiotowa niektórych przestępstw ujętych w ustawach karnych ukraińskiej i rosyjskiej obejmuje popełnianie przestępstw wyborczych w porozumieniu z innymi osobami (art. 157 ukraińskiej ustawy karnej, art. 141 rosyjskiej ustawy karnej) lub w warunkach zorganizowanej grupy przestępczej (art. 141 ustawy karnej Rosji)²⁸. Ustawodawca rosyjski do katalogu przestępstw wyborczych włącza wiele zachowań związanych z działalnością poprzedzającą wybory (np. niezgodne z prawem finansowanie partii politycznych i prowadzenie kampanii wyborczych). Warto też zwrócić uwagę na karalność nieuzasadnionego zgłaszania zastrzeżeń do protokołów wyborczych w prawie rosyjskim (art. 142.1), natomiast w prawie białoruskim karalne zniestawienie kandydata (art. 130).

Stwierdzenie, że o modelu ustawodawstwa danego państwa decydują w dużej mierze aktualne uwarunkowania społeczno-polityczne, znajduje swoje uzasadnienie również w przedmiocie zagrożenia karnego w państwach byłego Związku Radzieckiego.

²⁷ W Rosji, na Ukrainie i Białorusi ma to dwojaką wymowę. Zasadniczo okoliczność ta powinna stanowić swego rodzaju zapewnienie społeczeństwa przez ustawodawcę, że w sposób szczególny dba on o prawidłowość przebiegu wyborów i legalność działania administracji publicznej. Z drugiej jednak strony A. Wieszniakow, do niedawna jeszcze szef aparatu wyborczego Rosji, wskazuje, że do częstych przypadków należy skazywanie urzędników sprzyjających władzom rosyjskim na niskie kary grzywny za popełnienie przestępstw wyborczych, w tym fałszowanie ich wyników, a nawet umarzanie postępowań karnych prowadzonych w tym sprawach. Zob. C. R o s s, *Local Politics...*, s. 197. Okoliczności te pozwalają domniemywać, że celem wprowadzenia przepisów o odpowiedzialności karnej urzędników wyborczych było „dyscyplinowanie” pracowników administracji i „motywowanie” ich sprzyjania tylko jednej ze stron w zamian za ewentualne liberalne podejście do popełnionego czynu zabronionego.

²⁸ W Rosji *de facto* często obserwowana jest działalność zorganizowanych grup przestępczych na usługach polityków i urzędników administracji wyborczej, wykazujących szczególną i skuteczną aktywność w korupcyjnym procederze w trakcie wyborów. Zob. C.K. G a n d h i r a j a n, *Organised crime*, New Delhi 2004, s. 35–36.

W krajach bałtyckich, gdzie jak sygnalizowano ustrój demokratyczny jest solidnie ugruntowany a przestępczość wyborcza nie odgrywa znaczącej roli w statystykach policyjnych, ustawodawcy – wzorem państw Europy Zachodniej – przyjęli prewencyjną funkcję kary i jako wystarczające dla ochrony wyborów i referendów uznali na ogół maksymalnie 3-letnią karę pozbawienia wolności, z alternatywą zasądzenia kary nieizolacyjnej²⁹.

W prawie karnym rosyjskim i ukraińskim celowości wysokiego w wielu przypadkach zagrożenia karnego, przewidzianego za popełnienie przestępstw wyborczych, należy natomiast poszukiwać w nadaniu przez tamtejszych ustawodawców prymatu represyjnego elementowi sankcji karnej. Przyczyna tego stanu rzeczy może być dwojaka. Pierwsze założenie obejmuje rzeczywistą, poważną skalę tego typu przestępstw w ww. państwach i próbę zniechęcenia w ten sposób potencjalnych sprawców od popełniania czynów zabronionych wymierzonych w przebieg wyborów i referendów. Łagodzenie polityki karnej w sytuacji bezpardonowej niekiedy rywalizacji politycznej byłoby z punktu widzenia rządzących zwyczajnie nieracjonalne. Niestety, z drugiej strony, surowe sankcje karne mogą i jak pokazuje praktyka, często są wykorzystywane do walki politycznej z opozycją. Należy pamiętać, że wysokie kary mogą być instrumentem skutecznej, długotrwałej eliminacji oponentów politycznych, jak również znajdują swój oddźwięk propagandowy w sfingowanych, pokazowych procesach karnych³⁰.

Paradoksem w tym względzie, gdy wziąć pod uwagę autorytarny charakter sprawowania władzy przez Aleksandra Łukaszenkę, jest białoruski kodeks karny, który nie przewiduje wysokich kar za popełnianie przestępstw przeciwko wyborom i referendum. Podkreślenia wymaga jednak, że działania opozycjonistów, nawet gdy w najdalej posuniętej wykładni można im przypisać znamiona przestępstw wyborczych, często kwalifikowane są przez sądy białoruskie jako inne, poważniejsze przestępstwa (np. szpiegostwo), a oskarżeni skazywani są w pokazowych procesach na wysokie kary pozbawienia wolności.

²⁹ Kary pozbawienia wolności mogą być nieznacznie wyższe w wyjątkowych sytuacjach, związanych na ogół z bezprawną ingerencją w wyniki głosowania, por. §92 *Kriminallikums* i §160 *Karistusseadustik*.

³⁰ Ma to znaczenie np. przy wykładni takich zwrotów jak „bezprawna ingerencja”, „przeszkadzanie w przeprowadzaniu wyborów”, gdzie jako wypełniające znamiona tych czynów mogą być zaliczone np. stanowcze protesty mężów zaufania partii opozycyjnych przeciwko naruszeniom wyborczym.

**CRIMINAL LAW PROTECTION OF ELECTIONS AND REFERENDUM
IN SELECTED POST SOVIET COUNTRIES LEGISLATION
(summary)**

The aim of this publication is to highlight the different models of criminal law protection of elections and referendum in selected post-soviet countries. The author points out sources of legislation, especially by typing electoral abuses and their criminal sanctions. Legislation analyzed in this publication focuses on Lithuania, Latvia, Estonia, Russia, Ukraine and Belarus. The basis of main conclusions are also results of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) election reports. In support of theses contained in the study, the author recalls specific cases of electoral abuses that took place in countries mentioned above.

SPRAWOZDANIE

„Studia Wyborcze”, tom 16, 2013

SPRAWOZDANIE Z MIĘDZYNARODOWEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ *ROLA TECHNOLOGII INFORMATYCZNYCH I KOMUNIKACYJNYCH ORAZ MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH W WYBORACH,* WARSZAWA, 12–14 WRZEŚNIA 2013 ROKU

W dniach 12–14 września 2013 roku w Warszawie odbyła się coroczna Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Rola technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach*, która towarzyszyła 22. Zgromadzeniu Ogólnemu Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO). Gospodarzem tego wydarzenia była Państwowa Komisja Wyborcza, posiadająca status członka-założyciela tej organizacji, a honorowego patronatu udzielił mu Bronisław Komorowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Konferencja ta zgromadziła łącznie ponad sto sześćdziesiąt osób z czterdziestu jeden krajów, reprezentujących organy wyborcze z całego świata (m.in. z Afganistanu, Albanii, Armenii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Federacji Rosyjskiej, Gruzji, Holandii, Indonezji, Kazachstanu, Kirgistanu, Konga, Litwy, Łotwy, Meksyku, Mołdawii, Nigerii, Republiki Korei, Republiki Południowej Afryki, Rumunii, Słowenii i Ukrainy), organizacje i instytucje międzynarodowe (m.in. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, International IDEA, Komisję Wenecką Rady Europy, Międzyparlamentarne Zgromadzenie Wspólnoty Niepodległych Państw, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) oraz uczelnie wyższe (Szkołę Wyższą Psychologii Społecznej, Politechnikę Wrocławską, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Warszawski oraz Uniwersytet Wrocławski). W jej programie znalazły się: uroczyste otwarcie obrad (12 września), trzy sesje tematyczne obejmujące piętnaście wystąpień (13 września), dwa obfitujące w dyskusję panele warsztatowe oraz podsumowanie i zamknięcie obrad (14 września).

W pierwszej części głos zabrali sędzia Stefan J. Jaworski, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, minister Kazimierz W. Czaplicki, jej se-

kreতার, szef Krajowego Biura Wyborczego, przewodniczący Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO); William J. Hybl, wiceprzewodniczący Zarządu Międzynarodowej Fundacji na rzecz Systemów Wyborczych (IFES) oraz Zsolt Szolnoki, sekretarz generalny Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO). Ponadto zostały odczytane listy, które do zgromadzonych skierowali Bronisław Komorowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ewa Kopacz, Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaplanowanym na drugi dzień konferencji sesjom plenarnym organizatorzy nadali następujące tytuły:

I. *Rozwój technologii w głosowaniu od 2000 roku.*

II. *Nowe zjawisko w procesach wyborczych: media społecznościowe.*

III. *Wyzwania spowodowane rozwojem ITC i mediów społecznościowych dla procesów wyborczych.*

Przewodniczyli im kolejno: sędzia Stefan J. Jaworski; Stanislaw V. Vavilov, wiceprzewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej oraz Csaba-Tiberiu Kovacs, sekretarz generalny Stałego Organu Wyborczego Rumunii. Pierwszym referatem, jakiego wysłuchali zgromadzeni, było wystąpienie dr Beaty Martin-Rozumilowicz, szefa Departamentu ds. Wyborów w Biurze Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Dotyczyło ono różnych aspektów wykorzystania nowych technologii głosowania w państwach należących do reprezentowanej przez prelegentkę organizacji. Zdaniem mówczyni, implementacja tych technologii do systemu wyborczego należy do kompetencji państwa, które przed jej realizacją powinno zważyć zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa tego rozwiązania. Poza tym – w jej opinii – za szczególnie ważne należy uznać: wprowadzenie przejrzystych reguł zakupu tych innowacji, zaawansowane testy ich działania, przygotowanie planów awaryjnych możliwych do wdrożenia w razie ewentualnych problemów z korzystaniem z tych narzędzi w dniu głosowania czy edukacja tak przedstawicieli organów wyborczych, jak i całego społeczeństwa w zakresie ich obsługi.

Kolejny prelegent, Dmitriy Gladey, zastępca szefa Sekretariatu Rady Międzyparlamentarnej Zgromadzenia Wspólnoty Niepodległych Państw, scharakteryzował rozwój technologii głosowania na obszarze związku państw, którego organ reprezentował. Po wyodrębnieniu trzech grup rozwiązań służących realizacji prawa głosowania, służących odpowiednio: wyrażaniu woli wyborców na kartach do głosowania, ich podliczaniu oraz przetwarzaniu uzyskanych wyników, wskazał na wady i zalety metod tworzących te kategorie. Zaznaczył też, że opinia publiczna często traktuje wykorzystanie papierowej karty do głosowania jako jedyną metodę służącą pełnej realizacji naczelných

zasad prawa wyborczego. Z tego wynika możliwość wdrażania nowych technik oddawania głosu wyłącznie w państwach, których społeczeństwa wyrażają w stosunku do nich wysokie zaufanie, aby w ten sposób minimalizować prawdopodobieństwo późniejszego występowania zarzutów co do uczciwości przeprowadzonych akcji wyborczych.

Zagadnieniu uczciwości i bezpieczeństwa procesu wyborczego zostało poświęcone wystąpienie prof. dr. hab. Mirosława Kutyłowskiego z Politechniki Wrocławskiej. Prelegent omówił zagadnienie elektronizacji wyborów powszechnych w kontekście tworzenia systemów kryptograficznych, służących z jednej strony zachowaniu tajności głosów, a z drugiej weryfikowalności uzyskanych wyników.

Następny referat, który wygłosili Ana-Maria Pătru, przewodnicząca Stałego Organu Wyborczego Rumunii, oraz Cristian Petraru, szef Departamentu Organizacji Procesów Wyborczych Stałego Organu Wyborczego Rumunii, nosił tytuł *Wprowadzenie rejestru wyborczego w Rumunii. Cele i wyzwania*. Zaprezentowano w nim założenia projektu implementacji elektronicznego rejestru wyborczego, który po pomyślnym przejściu fazy testów ma zastąpić rejestr przygotowywany dotąd w formie papierowej. Korzyścią z powstania takiej scentralizowanej bazy danych, będzie łatwość ich aktualizowania, co powinno nie tylko przyczynić się do rychłego usuwania błędów czy omyłek pisarskich występujących w niektórych wpisach, ale też umożliwić łączenie wyborców z obwodem głosowania z uwzględnieniem dynamiki zachodzących zmian administracyjnych.

W piątym z kolei wystąpieniu, zatytułowanym *Ewolucja technologii wyborczych w Federacji Rosyjskiej w latach 2000–2013* Stanislav V. Vavilov zaprezentował innowacje, które w XXI wieku wzbogaciły system wyborczy państwa reprezentowanego przez prelegenta. Do szczególnie interesujących rozwiązań należy monitoring wizyjny każdego lokalu wyborczego, z którego dane są transmitowane w czasie rzeczywistym do sieci przez system informatyczny. Umożliwia on obserwowanie sytuacji w wybranym punkcie głosowania, ale – jak zapewniał mówca – z poszanowaniem zasady jego tajności.

Ostatnią osobą występującą w tej sesji był Andriy Magera, wiceprzewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Ukrainy, który skierował uwagę słuchaczy ku technicznemu i informacyjnemu wsparciu ukraińskich wyborów. W jego opinii największymi osiągnięciami prezentowanego systemu wyborczego było wprowadzenie do stałej eksploatacji w 2009 roku elektronicznego rejestru wyborców oraz wyposażenie części obwodowych komisji wyborczych w urządzenia techniczne umożliwiające transmisję danych wizyjnych do Internetu.

W drugiej sesji plenarnej, która poświęcona została mediom społecznościowym uczestnicy konferencji wysłuchali trzech referatów. I tak, w tej części głos zabrali: Koo Hee-Man, zastępca dyrektora ds. Stosunków Międzynarodowych Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Korei, Manuel Carillo, przedstawiciel Federalnego Instytutu Wyborczego Meksyku oraz Jenő Szép, ekspert Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO). Pierwszy z wymienionych zauważył, że wysoka popularność mediów społecznościowych wśród Koreańczyków spowodowała potrzebę regulacji sposobu ich wykorzystania. Konieczne było wprowadzenie zakazów: rozpowszechniania za pośrednictwem tych narzędzi oszczerczych i nieprawdziwych informacji oraz prowadzenia, tą drogą, kampanii wyborczej w dniu głosowania. Ponadto – z powodzeniem – jest prowadzony monitoring cyberprzestrzeni, który ma na celu eliminację z niej tych zakazanych treści. W opinii następnego mówcy, który wygłosił referat o znaczeniu nowych technologii w wyborach na przykładzie Meksyku, media społecznościowe mogą dobrze służyć organom wyborczym i innym uczestnikom procesu wyborczego do informowania wyborców o przysługujących im uprawnieniach czy promowania partycypacji w głosowaniu. Ostatni prelegent tej części, podobnie jak Koo Hee-Man, podkreślił jednak potencjalne ryzyka związane w używaniem internetu w kampaniach wyborczych stwierdzając, że „istnieje możliwość skutecznego hakowania mediów społecznościowych, które jest bardzo trudne do wykrycia”.

Zgodnie z programem, pierwszy z prelegentów ostatniej sesji plenarnej, dr Leonardo Valdes, przewodniczący Federalnego Instytutu Wyborczego Meksyku, omówił wyzwania, jakie niesie za sobą rozwój nowych technologii. Jego zdaniem sieci społecznościowe, dając możliwość komunikacji, przyczyniają się do promowania prawdy, która umacnia demokrację. Z tego względu reprezentowany przez mówcę organ wyborczy zaaprobował projekt mający na celu wykorzystanie mediów społecznościowych do udzielania odpowiedzi na pytania wyborców z zakresu obowiązującego prawa wyborczego czy rozpowszechniania materiałów audiowizualnych dotyczących partycypacji wyborczej. Następnie Gaël Martin-Micallef, przedstawiciel Komisji Weneckiej Rady Europy, wygłosił referat pt. *Nowe technologie i sieci społecznościowe vs europejskie dziedzictwo wyborcze*. Opierając się na przykładzie Danii i Australii, sformułował pogląd, że zmierzenie wpływu, jaki wywierają media społecznościowe na wyniki wyborów jest niemożliwe. Jednak korzystanie z nich w procesie wyborczym obliuguje państwa do ustalenia znaczenia tych środków komunikacji dla realizacji podstawowych zasad prawa wyborczego i – co za tym idzie – ewentualnego ustanowienia przez nie regulacji zapewniających wyższy poziom ich przestrzegania. Zenonas Vaigauskas, przewodniczący

Centralnej Komisji Wyborczej Litwy, omawiający w dalszej kolejności stosowane technologie informacyjne w swoim kraju począwszy od międzywojnia, zwrócił szczególną uwagę na elektroniczny system rejestrowania wyborców, którego wdrożenie całkowicie wyeliminowało możliwość podwójnego głosowania. Podobnie uczynił też Iurie Ciocan, przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Mołdawii, który tę samą instytucję zaliczył do najważniejszych technologii, składających się na państwowy system automatyzacji wyborów. Z kolei Arnis Cimdars, przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Łotwy, zwrócił uwagę słuchaczy na etap podliczenia głosów w obwodach. Na Łotwie procedura ta jest tania i efektywna, ponieważ przeciętnie ustalenie wyników przez najniższe organy administracji wyborczej nie trwa dłużej niż dwie godziny. Dodatkową jej zaletą jest skanowanie wszystkich wykorzystanych kart do głosowania do plików, które można w każdej chwili ponownie przejrzeć dla uzyskania pewności, że wyniki wyborów zostały ustalone uczciwie.

Ostatni dzień obrad, rozpoczął się dwoma równoległe prowadzonymi panelami warsztatowymi zatytułowanymi odpowiednio: *Kierunki rozwoju technologii informatycznych w wyborach. Teraźniejszość i przyszłość* oraz *Media społecznościowe jako czynnik wspomagający działania informacyjne organów wyborczych. Odpowiedzi na wykorzystanie nowych narzędzi komunikacji w kampanii wyborczej*. W pierwszym panelu ze wskazanych rolę przewodniczącego pełnił Csaba-Tiberiu Kovacs, moderatorem był Krzysztof Chelpiński, członek Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, a wśród prelegentów znaleźli się: Romuald Drapiński, wicedyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego, Jean-Pierre Kingsley, członek honorowy Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO) oraz Jenő Szép, ekspert tej organizacji. Drugiemu z kolei przewodniczyła Irena Hadziabdic, członkini Centralnej Komisji Wyborczej Bośni i Hercegowiny, dyskusję w jego trakcie moderował Gábor Papp, ekspert Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO), po referacie, który wygłosił David Orr, główny urzędnik wyborczy w Cook County.

Następnie rozpoczęła się sesja plenarna, której przewodniczył Branko Hrvatin, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Chorwacji. W tej części głos zabrał Kim Young-Hi, zastępca sekretarza generalnego Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Korei. Zaprezentował on strukturę, cele działania i dotychczasowe osiągnięcia Stowarzyszenia Światowych Organów Wyborczych (A-WEB), którego powstanie zainicjował reprezentowany przez niego organ wyborczy w Seulu w październiku 2011 roku. Organizacja ta wspiera efektywność działania administracji wyborczej przez identyfikowanie

stojących przed nią wyzwań i ułatwianie wymiany dobrych praktyk jej funkcjonowania. Wśród celów, które jej przyświecają znajduje się promocja kultury demokratycznej i środowisk organizujących wybory oraz wsparcie misji obserwacyjnych przeprowadzania elekcji. Następnie strukturę administracji wyborczej, historię demokratyzacji prawa wyborczego i wyzwania, przed którymi stoi system wyborczy Afganistanu przedstawił Abdul Jabar Sapand, przedstawiciel Stowarzyszenia Afgańskich Urzędników Wyborczych. Mówca, nie bez satysfakcji zauważył, że w jego państwie w połowie 2013 roku uchwalono ordynację wyborczą, która umożliwi organizację elekcji bez potrzeby zagranicznego wsparcia.

Po tych wystąpieniach, Richard W. Soudriette, prezes Centrum Dyplomacji i Demokracji (USA), Krzysztof Chelpiński i Gábor Papp dokonali podsumowań kolejnych części konferencji. Posłużyły one przyjęciu przez zgromadzonych *Deklaracji warszawskiej o roli informacji i technologii komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach*, w następującym brzmieniu:

„(i) Potwierdzając, że celem Stowarzyszenia Europejskich Urzędników Wyborczych, znanego także jako ACEEEO, jest promowanie profesjonalnego administrowania wyborami oraz skuteczne wykorzystanie technologii zarządzania wyborami.

(ii) Mając na uwadze, że w roku 2000 ACEEEO po raz pierwszy uznało znaczenie technologii informacyjno-komunikacyjnej w administrowaniu wyborami i ponadto, że Stowarzyszenie kontynuowało promowanie skutecznego wdrożenia i wykorzystania technologii dla wsparcia prowadzenia wyborów w sposób demokratyczny i przejrzysty.

(iii) Mając na uwadze, że chociaż media społecznościowe nie mogą być kontrolowane przez organy zarządzania wyborami, to stanowią one dla władz wyborczych cenne narzędzie rozpowszechniania informacji wśród wyborców i mogą służyć do zachęcania wyborców do szerszego udziału w głosowaniu.

(iv) Mając świadomość, że wykorzystanie mediów społecznościowych w wyborach ma swoje wady i zalety oraz

(v) Uznając, że stale rosnąca liczba wyborców, a szczególnie wyborców młodych, wykorzystuje media społecznościowe jako swoje pierwotne źródło informacji.

Z tej przyczyny Stowarzyszenie Europejskich Urzędników Wyborczych oraz uczestnicy konferencji, która odbyła się w 2013 roku w Warszawie, zwracają uwagę na następujące kwestie:

Artykuł 1. Rola informacji i technologii komunikacyjnych w wyborach

1. Organy zarządzania wyborami powinny coraz szerzej wykorzystywać Technologie Informacyjno-Komunikacyjne (ICT) w administrowaniu wyborami.

2. Podczas wdrażania nowych systemów ICT w procesie wyborczym konieczne jest wbudowanie do takich systemów środków ochrony, zapewniających integralność procesu wyborczego oraz uniemożliwiających manipulację informacjami w złej wierze.

3. Przy zakupie przez organy zarządzania wyborami systemów i wyposażenia ICT, konieczne jest zastosowanie konkurencyjnych metod zakupu dla zapewnienia pełnej przejrzystości oraz upewnienia się, że systemy ICT spełniają ogólny cel usprawnienia procesu wyborczego.

4. Organy zarządzania wyborami powinny rozpatrzyć wykorzystanie technologii ICT w ramach różnorodnych działań, w tym dla zarządzania wyborami, rejestracji wyborców, głosowania i przekazywania ich wyników, a także by standardy takich technologii odpowiadały innym standardom międzynarodowym.

5. Przy wyborze potencjalnego zautomatyzowanego systemu wyborczego organy zarządzania wyborami powinny korzystać z właściwego planowania oraz komunikować się ze wszystkimi interesariuszami wyborów w celu zapewnienia, że nowa technologia wyborcza została w wystarczającym stopniu zaakceptowana przez społeczeństwo.

6. Kluczowym elementem wdrażania i wykorzystania zautomatyzowanych systemów do głosowania jest przeprowadzenie wystarczających, niezależnych testów, certyfikacji i audytów w warunkach pełnej przejrzystości.

Artykuł 2. Rola mediów społecznościowych w wyborach

1. Organy zarządzania wyborami zachęca się do przyjęcia do wiadomości faktu, że media społecznościowe są zjawiskiem istniejącym, które tworzy środowisko posiadające potencjał kształtowania opinii wyborców, a więc ogólnej działalności wyborczej, wywierając tym samym wpływ na wyniki każdego wyborów.

2. Niektóre media społecznościowe mogą być wykorzystane jako efektywna kosztowo platforma komunikacji pomiędzy organami zarządzania wyborami, wyborcami i kandydatami przed wyborami, podczas wyborów i po wyborach.

3. Organy zarządzania wyborami powinny być obecne na platformach mediów społecznościowych oraz wykorzystywać media społecznościowe jako narzędzia rozpowszechniania istotnych informacji wśród wyborców; media społecznościowe powinny natomiast wychodzić naprzeciw młodym wyborców i angażować ich w proces wyborczy.

4. Organy zarządzania wyborami zachęca się do rozpatrzenia możliwości wykorzystania mediów społecznościowych w innych działaniach, jakie mogą okazać się właściwe w każdym kraju, na przykład jako narzędzie zarządzania kryzysowego podczas wyborów, lub służące do informowania o potencjalnych nieprawidłowościach.

5. Organy zarządzania wyborami powinny podjąć stosowne działania, by media społecznościowe nie naruszały podstawowych zasad wyborów demokratycznych; problemy i możliwości prawne zostaną omówione w innym terminie.

6. Zachęca się organy zarządzania wyborami do dzielenia się swoimi najlepszymi praktykami w wykorzystaniu mediów społecznościowych w wyborach.”

Coroczną Międzynarodową Konferencję Naukową pt. *Rola technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz mediów społecznościowych w wyborach*, należy zaliczyć do przedsięwzięć szczególnie udanych. Wyrazy uznania należą się zwłaszcza Stefanowi J. Jaworskiemu i Kazimierzowi W. Czaplickiemu, pod których kierunkiem została ona zorganizowana w sposób, który przyczynił się do stworzenia przez jej uczestników sprawnego forum wymiany dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Cieszy również, że w tym ekskluzywnym wydarzeniu wzięli udział przedstawiciele polskiej doktryny prawa wyborczego, ponieważ dialog teoretyków z praktykami elekcji zawsze przynosi korzyści obu tym grupom.

Paweł Raźny
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

BIBLIOGRAFIA

„Studia Wyborcze”, tom 16, 2013

POLSKA BIBLIOGRAFIA WYBORCZO-REFERENDALNA ZA 2012 ROK

- Abramowicz B., *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11.
- Adamik-Szysiak M., *Wizerunki kandydatów na urząd Prezydenta RP w spotkach wyborczych w 2010 roku*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 107–131.
- Alberski R., *Mała stabilizacja? Zachowania wyborcze polskiego elektoratu w elekcji sejmowej w 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 7–22.
- Alberski R., *Wybrane czynniki wpływające na decyzje wyborców w elekcji parlamentarnej w 2011 roku*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Annusewicz O., *Komunikowanie polityczne w okresie przedwyborczym*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25.
- Antkowiak P., *Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 1.
- Balog B., Svák J., *The right to vote of people in imprisonment in Slovakia*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 51–59.
- Baluk W., *Rywalizacja wyborcza w Federacji Rosyjskiej. Zarys problemu*, [w:] *Polska, Europa, świat: prace politologiczne i historyczne: księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Edwardowi Olszewskiemu z okazji 70. rocznicy urodzin*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Stępień, Lublin 2012, s. 175–196.
- Banaszak B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- Barszczuk I., Siring P., *Prawo a rzeczywistość. Wybory samorządowe 2010 roku w Opolu w kontekście naruszania prawa wyborczego*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 297–313.
- Bartosik Ł., *Pojedynek gigantów, czyli kampania polityczna 2007 w prasie drukowanej*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 41–72.

- Bejma A., Wesołowski P., *Analiza przejawów kultury politycznej Platformy Obywatelskiej podczas parlamentarnej kampanii wyborczej prowadzonej w Internecie w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Bichta T., Fil K., *Analiza rywalizacji w wyborach na urząd prezydenta Lublina w 2010 roku*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 80–100.
- Bień-Kacała A. (rec.), *Mariusz Bidziński, Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).
- Bilińska I., Ossowski S., *Sytuacja społeczno-polityczna osób niepełnosprawnych w III RP*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Biskup B., Churska-Nowak K., Drabczyński S., Hess A., Koleczyński M., Mazur M., Piontek D., Ossowski S., *Relacjonowanie wyborów samorządowych w prasie regionalnej w 2010 roku. Komunikat z badań*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 3.
- Biskup B., *Poziom internetowej kultury politycznej Prawa i Sprawiedliwości podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Biskup B., *Prowadzenie kampanii permanentnej w Polsce. Uwagi na temat zjawiska i wykorzystywanych narzędzi*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 24.
- Bokszczanin I., *Mechanizmy demokracji bezpośredniej w decydowaniu publicznym*, [w:] *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. i wstęp G. Rydlewski, Warszawa 2011, s. 231–261.
- Borasińska A., *Wybory parlamentarne 2007 – kampania wyborcze lingwistyczna*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 21–39.
- Bożek M., *Instytucje lokalnej demokracji bezpośredniej w ustawach samorządowych*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 99–122.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112).
- Bralczyk M., *Szkoła demokracji – młodzież w świecie społeczno-politycznym. Wykluczenie, czy zaniedbanie?*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1.
- Brodzińska-Mirowska B., *Platforma Obywatelska w wyborach parlamentarnych 2007*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 163–181.
- Brzozowski W., Krzywoń A., *Dylematy polskiego prawa wyborczego po reformie 2011 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 2.
- Brzozowski W., *Prawo wyborcze w III RP (wyzwania, osiągnięcia, dylematy)*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. i wstęp M. Zubiak, Warszawa 2012, s. 120–143.
- Buczkowski Ł., *Zasady weryfikacji wyborów parlamentarnych w IV i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

- Chibowska A., Garlicki J., Mider D., *Sojusz Lewicy Demokratycznej – ewaluacja internetowej kultury politycznej podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Chmielewski G., *Instytucja referendum ogólnokrajowego na Słowacji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112).
- Chrobak P., *Wybory Prezydenta RP w 2010 roku w kraju i województwie zachodniopomorskim*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2012, nr 1.
- Chruściak R., *Czynne prawo wyborcze – z prac konstytucyjnych nad art. 62 Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, red. R. Bałicki, M. Masternak-Kubiak, wstęp R. Bałicki, Warszawa 2012, s. 167–177.
- Churska-Nowak K., Fojutowski Ł., *Ewolucja marketingu politycznego w percepcji wyborców*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Cichosz M., *Mr Hyde. Kreowanie negatywnego wizerunku rywala na przykładzie wyborów parlamentarnych 2011 roku w Polsce*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 133–150.
- Cichosz M., *Polskie Stronnictwo Ludowe w wyborach parlamentarnych 2007 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 237–245.
- Cichosz M., *Wybory prezydenta we Wrocławiu*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 63–79.
- Codogni P., *Wybory czerwcowe 1989 roku: u progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012.
- Batorski D., Nagraba M., Zając J. M., Zbieranek J., *Internet w kampanii wyborczej 2011*, Warszawa 2012.
- Danel Ł., *Analiza rywalizacji w wyborach prezydenta Krakowa*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 47–62.
- Długosz P., *Partycypacja mieszkańców Podkarpacia w wyborach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Dobek-Ostrowska B., Baranowski P., *Witryny internetowe kandydatów jako narzędzie komunikowania wyborczego w kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 24.
- Dobrowolski M., *Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).
- Drewicz M., *Polskie wybory – styczeń 1919: kandydaci na posłów z list polskich w północno-zachodniej części byłego Królestwa*, „Saeculum Christianum” 2012, nr 1.
- Drinóczy T., *Nowy węgierski system wyborczy*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Drzonek M., *Czy społeczeństwo obywatelskie może być leniwe? Uwagi o poziomie partycypacji wyborczej na Pomorzu Zachodnim na tle Polski*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2012, nr 2.

- Drzonek M., *Między standaryzacją a kreatywnością. Wybrane aspekty marketingu wyborczego w Szczecinie w 2010 roku*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 247–273.
- Dyląg W., *Demokracja lokalna – referendum lokalne w Polsce*, „Państwo Prawne” 2012 nr 1.
- Dziemba R., *Telewizja wyborcza. Dziennikarze podczas kampanii w mediach publicznych i komercyjnych*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 85–98.
- Europeisation of Political Rights: Voter Advice Application and Migrant Mobilisation in 2011 UK Elections*, red. A. Dziewulska, A. M. Ostrowska, Warszawa 2012.
- External voting w wybranych państwach europejskich*, red. K. Skotnicki, Łódź 2012.
- Fliś J., *Skuteczność parytetu*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 79–102.
- Fordoński A., *Hasła kampanii w wyborach samorządowych 2010 – błędy konstrukcyjne i niedostosowanie przekazu*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 229–245.
- Frąckowiak-Adamska A., *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5.
- Frydrych A., *Alternatywne sposoby głosowania w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Frydrych A., Michalak B., *O problemie dopuszczalności prowadzenia kampanii profrekwencyjnej w okresie ciszy referendalnej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- Fuszara M., *Kwoty, listy wyborcze i równość płci w wyborach parlamentarnych w 2011 roku*, Warszawa 2012.
- Gajda A. (rec.), Arkadiusz Kawecki, *Od plebiscytu do wyborów. Narodziny demokratycznego systemu partyjnego społeczeństw regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, ss. 310, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Gajdka K., *Spektakularna klęska po skromnej kampanii. Analiza marketingowa kampanii wyborczej Samoobrony RP w wyborach parlamentarnych w roku 2007*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 247–279.
- Garlicki J., Mider D., *Wykorzystanie Internetu w komunikowaniu politycznym elit z wyborcami*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25.
- Garlicki M. (rec.), Jakub Żurawski, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Gawor A., Borecki Ł., Plencler-Borecka G., *Efektywność przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć w Platformie Obywatelskiej i Prawie i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamen-*

- tarne 2011, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 103–112.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1 (47).
- Głajcar R., *Polityczne konsekwencje zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 61–78.
- Glinka K., *Język polityki w warunkach kampanii permanentnej na przykładzie miasta Wałbrzycha*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Gmerek M., *Parlamentarna kampania wyborcza 2011 roku w prasie drukowanej*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 221–236.
- Godlewski T., *Identyfikacje ideologiczne społeczeństwa polskiego*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Godlewski T., *Rekonstrukcja modelu kultury politycznej partii Polska Jest Najważniejsza w Internecie w kampanii parlamentarnej 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Godlewski T., *Rekonstrukcja modelu kultury politycznej Ruchu Palikota w internecie w kampanii parlamentarnej 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Godlewski T., *Sondaże polityczne jak o forma komunikowania polityka z wyborcą*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25.
- Gordat K., Kontny P., *Inicjatywa ludowa*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 90–98.
- Grajcar R., *Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych – o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Grabowska S. (rec.), *Anna Rytel-Warzocho, Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).
- Grzybowski M., Kuca G. (rec.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. Krzysztof Skotnicki, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109).
- Gurdek M., *Wybory uzupełniające do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.
- Hajder K., *Korelacje poziomu bezrobocia i wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Hajder K., *Stopa bezrobocia jako korelat wyników wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2011*, Poznań 2012.
- Hoehle A., *Kampania prezydencka 2010 roku w wysokonakładowych dziennikach ogólnopolskich*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 79–104.

- Institucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012.
- Iwanowska M., Łosiewicz M., *Trójmiasto – trzy podobne czy różne miasta. Wybory na prezydentów miast w Gdańsku, Gdyni i Sopocie w 2010 roku*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 137–161.
- Jabłoński M., Rzucidło J., *Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii – założenia i realizacja programu E-VALG 2011*, „*Studia Wyborcze*” 2012, t. 14.
- Jachimowicz M., *Przestępstwa z ustawy – Kodeks wyborczy*, „*Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury*” 2012, nr 1 (3).
- Jadachowska A., *Kampania wyborcza na fotelu prezydenckim – skuteczne metody zarządzania informacją w mieście*, „*Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*” 2012, nr 2.
- Jakubiak Ł., *Australijskie referenda konstytucyjne*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 508–526.
- Jakubiak Ł., *Demokracja bezpośrednia na szczeblu samorządowym w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 125–140.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki: francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
- Jarentowski M., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu w latach 1991–2011 i niektóre jego skutki*, „*Prawo i Polityka*” 2012, t. 4.
- Jaroszczyk-Pawlukiewicz J., *Od dyktatury do demokracji: ewolucja systemu wyborczego Hiszpanii*, „*Przegląd Politologiczny*” 2012, nr 2.
- Jaruga K., Krawczyk-Antońska Ż., *Społeczny odbiór debat przedwyborczych kampanii parlamentarnej 2011*, „*Preferencje Polityczne*” 2012, nr 3.
- Jaskiernia A., *Prawo do wolności słowa a płatne reklamy wyborcze w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Materiały konferencyjne*, Warszawa, 18–19.04.2011 r., red. i wstęp J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 274–292.
- Jaskiernia J., *Międzynarodowi obserwatorzy wyborów w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012, s. 104–115.
- Jaworski S.J., *Problemy prawne rejestrowania list kandydatów i kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu RP w świetle przepisów kodeksu wyborczego. Uwagi na tle praktyki w wyborach parlamentarnych 2011 r.*, [w:] *Państwo prawa*

- i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, t. I, s. 519–538.
- Jeleniewski M.K., *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w II Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2012.
- Jewgeniwna Ałowska I., *Zasady powszechnych wyborów jako kryterium legalności prowadzenia procesu wyborczego na przykładzie Rady Najwyższej Ukrainy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 9 (67).
- Jeziński M., *Mit polityczny we współczesnej polityce polskiej. Przypadek kampanii parlamentarnej roku 2007*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 9–19.
- Jurkowski R. (oprac.), *Współpraca polskich ziemian i rosyjskich właścicieli ziemskich w wyborach do II Dumy Państwowej na Podolu w 1907 roku: z archiwum Polskiego Podolskiego Gubernialnego Komitetu Wyborczego*, „Przegląd Wschodni” 2012, t. 12.
- Kacperski K., *Ostatnie próby nowelizacji prawa wyborczego do parlamentu w pracach Komisji Konstytucyjnej Sejmu I kadencji (1922–1927)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- Kaczmarek M., *Cel uświęca środki? O współczesnym wymiarze politycznego maktywizmu na przykładzie wyborów samorządowych w 2010 roku w województwie opolskim*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Kampka A., *Tabloidyzacja języka i polityki*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 169–202.
- Kapsa I., *Jak wybierać, żeby wygrać? Rozważania o konsekwencjach większościowego systemu wyborczego dla brytyjskiego systemu partyjnego*, [w:] *Obywatel – instytucje – władza na przełomie XX i XXI wieku. Księga dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Godlewskiemu*, red. D. Karnowska, J. Nocoń, Toruń 2012, s. 274–291.
- Karnowska D., *Wpływ kompetencji obywatelskich na poziom konsolidacji demokracji w Polsce*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Kasińska-Metryka A., Olszewski P., *Kampania permanentna versus kampania, której nie było. Rzec o wyborze prezydenta miasta Kielce*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Kasińska-Metryka A., *Rola i miejsce debat telewizyjnych w kampaniach wyborczych. Analiza na przykładzie wyborów parlamentarnych w Polsce w 2007 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 99–108.
- Kaute M., Okrzesik J., *Polityka jest niesprawiedliwa. PJN w kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 349–360.
- Kawala J., *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9.
- Kielin-Maziarz J. (rec.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. Krzysztof Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, ss. 295, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.

- K o b y l s k a J., *Wizualne techniki perswazji w wybranych spotach wyborczych. Wybory prezydenckie 2010*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 133–150.
- K o c i u b i ń s k i P., *Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- K o k s a n o w i c z G., *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi na tle wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2010 roku*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 787–802.
- K o ł a s i ń s k i M., K u s t r a A., *Notarialne pełnomocnictwa wyborcze. Postulaty de lege ferenda na tle obowiązującej regulacji prawnej*, „Rejent” 2012, nr 10.
- K o s A., *Istota wyborów w kontekście realizacji zasady suwerenności narodu*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, wstęp R.M. Czarny, Toruń 2012, s. 503–519.
- K o w a l c z y k K., H u r s k a - K o w a l c z y k L., *Kampania Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych w 2011 roku – strategia, taktyka, rezultaty*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- K o w a l c z y k K., *The Catholic Church in Poland as an Entity Influencing Parliamentary Elections (1989–2010)*, „Polish Political Science Yearbook”, 2012.
- K o w a l c z y k K., *Wybory bez alternatywy? Kampania Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych w 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 255–274.
- K o w a l c z y k T., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, red. D. Gil, I. Butryn, A. Jakieła, K. M. Woźniak, Lublin 2012, s. 376–387.
- K u b a s S., *Polska Partia Pracy-Sierpień 80: udział w wyborach parlamentarnych w 2011 roku w świetle dekady istnienia*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 361–382.
- K u b i c k i R., *Kampania, reklama i program kandydata Polskiego Stronnictwa Ludowego w wyborach prezydenckich w 2010 roku*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 151–169.
- K u b i s z - M u ł a Ł., *Debaty prezydenckie. Jarosław Kaczyński – Bronisław Komorowski w badaniach natychmiastowej reakcji*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 13–34.
- K u c i ń s k i J., *Państwo w programach wyborczych parlamentarnych partii politycznych*, „Państwo Prawne” 2012, nr 1.
- K u d r a B., *Apodyktyczność języka kampanii wyborczej (na materiale z kampanii 2011)*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.

- Kundera W., *Podmiotowe prawo wyborcze obywateli polskich i obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*. Materiały konferencyjne, Warszawa, 18–19.04.2011 r., red. i wstęp J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 198–245.
- Kuźlewska E., *Demokracja bezpośrednia w Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej)*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2.
- Laskowska M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- Laskowski R., *Kampania wyborcza 2007 – uwarunkowania i konteksty*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 139–161.
- Lemańska J., *Pewność sytuacji prawnej w samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. i wstęp A. Błaś, Warszawa 2012, s. 35–48.
- Leszczuk-Fiedziukiewicz A., *Obudzony Białystok. Analiza kampanii wyborczej na prezydenta miasta w 2010 roku*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 181–193.
- Leszczuk-Fiedziukiewicz A., *Uwarunkowania społeczno-polityczne wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 roku*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Lewandowski P., *(Nie)spokojny sen Lecha Kaczyńskiego o wypełnienie testamentu politycznego. Między prawdą a mitem*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 51–77.
- Łabędź K. (rec.), *Andrzej Konrad Piasecki, Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, ss. 376, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Łapski M.P., *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Łukaszewski W., *Referendum ludowe z 30 czerwca 1946 r. na Mazowszu północnym*, „Studia Mazowieckie” 2012, nr 1.
- Maguś W., *Prezydenckie prawyборы w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Maičinova Gul'zat T., *Procesy transformacyjne i modernizacyjne w systemie wyborczym Republiki Kirgiskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2012, nr 4 (33).
- Marciniak E.M., *Zachowania komunikacyjne uczestników telewizyjnych debat prezydenckich*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 25.
- Marcinkowska A., Mider D., *Polityczna topografia Internetu. Zastosowanie analizy sieciowej do badań polskich partii politycznych w kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.

- Marczewska-Rytko M., *Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2000–2010*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 9.
- Marmola M., Olszanecka A., *Partycypacja polityczna kobiet a wprowadzenie ustawowych kwot wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Marszałek-Kawa J. (rec.), Jarosław Zbieranek., Bogusław Banaszak, *Ankieta konstytucyjna*, s. 238, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 33.
- Marszałek-Kawa J. (rec.), Marek Chmaj, Wiesław Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011*, ss. 182, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 34.
- Marzęcki R., *Restrukturyzacja polskiego systemu partyjnego. Rola Ruchu Palikota w wyborach parlamentarnych w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Masternak-Kubiak M., *Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP (uwagi w kontekście prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej)*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2012, s. 116–132.
- Michalak B., *Badanie zależności pomiędzy systemem wyborczym a systemem partyjnym przy wykorzystaniu metody indeksowej. Przypadek mieszanych systemów wyborczych w Rosji i na Ukrainie oraz proporcjonalnej reprezentacji w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 36.
- Mider D., *Badanie kultury politycznej elit w Internecie – nota metodologiczna*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Mider D., Marcinkowska A., *Polskie Stronnictwo Ludowe – ewaluacja internetowej kultury politycznej podczas kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 26.
- Miernik R., *Liga Polskich Rodzin – od nadziei do klęski*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 281–293.
- Misztal A., *Degresywna proporcjonalność a kształtowanie składu Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2012.
- Modrzejewski A., *Kościół i religia w strategii wyborczej Ruchu Palikota*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 301–310.
- Musiał-Karg M., *Cisza wyborcza w Internecie – przykład polskich wyborów parlamentarnych z 2011 r.*, „Studia Politologiczne” 2012, vol. 27.
- Musiał-Karg M., *Demokracja bezpośrednia a wprowadzenie praw wyborczych dla kobiet – przykład Szwajcarii*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczna demokracja w Szwajcarii na przykładzie e-głosowań referendalnych w wybranych kantonach i gminach*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 159–177.

- Musiał-Karg M., *Is Electronic Voting a Panacea for Low Election Turnout? Examples of Estonian e-Elections and Swiss e-Referendums*, „Polish Political Science Yearbook” 2012.
- Musiał-Karg M., *Polskie Stronnictwo Ludowe w parlamentarnej kampanii wyborczej 2011 r.*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 329–348.
- Musiał-Karg M., *Wybory na prezydentów miast w województwie lubuskim*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 162–180.
- Myślak E., *Instytucje demokracji bezpośredniej w szwajcarskim modelu demokracji konsensualnej*, „Politeja” 2012, nr 21.
- Niewiadomska-Cudak M., *Uregulowania prawne dotyczące reprezentacji kobiet w kolegialnych organach władzy w Polsce w kontekście wyników wyborów parlamentarnych w 2011 roku*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Noremberg D., *Kampania negatywna, czy nieistniejący „czarny” PR, jako metody dyskredytowania przeciwnika politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Opaliński B., *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Peszyński W., *Personalizacja kampanii parlamentarnej w Polsce 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Peszyński W., *Personalizacja politycznych preferencji*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Peszyński W., *Polish Election to the European Parliament in 2009 at Regional Level. The Analysis of Competition on Kuyavian-Pomeranian Voivodeship*, „Polish Political Science Yearbook” 2012.
- Peszyński W., Seklecka A., *Lewica i Demokraci w wyborach parlamentarnych w 2007 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 207–236.
- Peszyński W., *Telewizyjny obraz kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 185–202.
- Peszyński W., *Walka na spoty po polsku: przypadek polskich kampanii parlamentarnych z lat 2001–2007*, Toruń 2012.
- Peszyński W., *Wygrana bitwa w przegranej wojnie. O zwycięstwie PO z „partią prezydentów miast” w Bydgoszczy*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 9–25.
- Peszyński W., *Zjawisko prezydenccjalizacji kampanii samorządowych. Przykład wyborów 2010 roku w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 203–228.
- Pierzgalski M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych: na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012.

- Pierzgalski M., *Modele regresyjne w badaniu zachowań wyborczych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 36.
- Pilch I., *Wartości podstawowe a preferencje ideologiczne i decyzje wyborcze w wyborach do Sejmu 2011*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Podolak M., *Referendum lokalne w wybranych państwach Europy*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 209–226.
- Podolak M., *Rola referendum w powstawaniu państw po 1989 r. w Europie*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Pokrzycka L., *Kampania wyborcza 2007 roku na łamach lokalnych i regionalnych gazet oraz czasopism wydawanych na Lubelszczyźnie*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 73–84.
- Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012.
- Prokop K., *Referendum konstytucyjne – polskie rozwiązania na tle innych państw*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Świtał, K. Walczuk, Radom 2012, s. 73–89.
- Prokop-Perzyńska E., *Formy współczesnej demokracji – pomiędzy demokracją pośrednią a bezpośrednią. Rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bożek, P. Świtał, K. Walczuk, Radom 2012, s. 21–36.
- Przewoźnik J., *Ulotka jako powszechna forma reklamy wyborczej na wybranym przykładzie z kampanii samorządowej 2010 roku*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 171–199.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Ptak A., *Głosy nieważne w elekcjach samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 4.
- Ptak A., *Wybory sołtysów i rad soleckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 3 (49).
- Puacz-Olszewska J., *Wybory na prezydenta Rzeszowa w 2010 roku*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 101–116.
- Pyrzyńska A., *Kobieta w polityce – od wyjątku ku regule. O sposobach aktywizacji wyborczej na świecie*, [w:] *Kobieta w prawie*, red. K. Kowalczevska, J. Uchańska, wstęp M. Marcinko, Kraków 2012, s. 81–92.
- Rachwał M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6(113).

- Rachwał M., *Przymus wyborczy a legitymizacja władzy politycznej*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2012, nr 4.
- Rachwał M., *Referendum gminne jako element kampanii samorządowej – studium przypadku*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 373–387.
- Raciborski J., *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, Toruń 2012.
- Radek R., *Kampania wyborcza Prawa i Sprawiedliwości do parlamentu w 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Raffiotta E., *From the (difficult) representation to the (difficult) participation: the desirable strengthening of democracy in the EU*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Raglewski J., *Niektóre problemy wykładnicze normatywnego ujęcia przesłanki tzw. niegodności wyborczej w polskim prawie wyborczym*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1 (3).
- Rakowska A., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 listopada 2011 r., Sygn. Akt III SW 102/11*, „Studia Wyborcze” 2012, t.14.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 1.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Wykorzystanie billboardów w kampanii politycznej*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 776–786.
- Rakowski M., *„Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – O wynikach liderów list wyborczych. Polemika z Wojciechem Peszyńskim*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Roguska B., Zbieranek J., *Polacy o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Badania przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Różewska A., *Polityczne show jako nowoczesny przykład komunikowania politycznego. Narodziny telewizyjnych debat wyborczych w Wielkiej Brytanii*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Rulka M. (tłum.), *Australia: orzeczenie Sadu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie prawa do głosowania więźniów (sygn. HCA 43)*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Rulka M., *Glosa do wyroku z 15 III 2012 w sprawie Sitaropoulos i Giakomopoulos v. Grecja, skarga nr 42202/07*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Rulka M., *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109).
- Rulka M., Wrocławska P., *Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od kwietnia do września 2012 roku*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Rulka M., Wrocławska P., *Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od kwietnia do września 2011 roku*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.

- Rybski R. [tłum.], *Niemcy: wyrok FTK z dnia 9 listopada 2011 roku w sprawie pięcioprocentowego progu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4 (111).
- Rzepliński A., *Niewolne wybory parlamentarne. Doświadczenie polskie 1947–1989*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, t. I, s. 303–338.
- Scheffs Ł., *Zachowania polityczne a zachowania wyborcze w dobie kampanii permanentnej*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Seklecka A., *Kampania wyborcza online 2011*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 203–220.
- Seklecka A., *Poparcie Rydzyka i Wenderlicha wcale nie przeszkadza, czyli o kampanii na prezydenta Torunia w 2010 roku*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 117–136.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K. A., *Sukcesy wyborcze prezydentów miast*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 335–357.
- Siekłucki D., *Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy w praktyce politycznej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 359–371.
- Skotnicki K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1(108).
- Skotnicki K. (rec.), *Andrzej Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2.
- Skotnicki K. (rec.), *Optimálny model volebného systému do Európskeho Parlamentu, Bratislava 2010, ss. 171*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Skrzypczak J., *Kampania wyborcza w nowych mediach – aspekty prawne*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- Sokół W., *Wybory do Senatu 2011 r. – mechanizmy wyborcze i ich konsekwencje polityczne*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 45–60.
- Sokół W., *Zmiany systemów wyborczych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 80. XX wieku*, [w:] *Solidarność i opozycja polityczna w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 80. XX wieku: wybrane zagadnienia*, red. J.R. Sielezin, M. Golińczak, Wrocław 2012, s. 169–188.
- Spryszak K., *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, wstęp R.M. Czarny, Toruń 2012, s. 520–528.

- Szafraniec K., *Dojrzewający obywatele dojrzewającej demokracji: o stylu politycznej obecności młodych*, Warszawa 2012.
- Szmyt A., *Parytet lub kwota płci w prawie wyborczym – czy tylko kwestia równości?*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2012, s. 359–371.
- Śwital P., *Referendum lokalne na tle uwarunkowań normatywnych i praktyki ustrojowej*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych: stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, red. M. Bózek, P. Śwital, K. Walczuk, Radom 2012, s. 123–142.
- Tołoeva Baktygul Š., *Formy uczestnictwa politycznego w systemie samorządu terytorialnego Republiki Kirgiskiej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2012, nr 4 (33).
- Tomczak Ł., *Historyczna klęska. Sojusz Lewicy Demokratycznej w kampanii wyborczej 2011 roku*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 311–328.
- Tomczak Ł., *Który to z Platformy? – czyli walka o fotel prezydenta Szczecina*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 194–211.
- Tomczak Ł., *Problem legalizacji związków partnerskich osób tej samej płci w kampanii wyborczej 2011 roku*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Turek M., *The United States 2010 Reapportioned: Electoral College for a New Decade*, „Prawo i Polityka” 2012, t. 4.
- Turcka-Kawa A., *Emocjonalny odbiór kampanii wyborczych w poszczególnych elektoratach w wyborach parlamentarnych 2011*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turcka-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 151–168.
- Turcka-Kawa A., *Poczucie alienacji jako zmienna różnicująca zachowania wyborcze obywateli w wyborach do sejmiku 2011 roku*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Turcka-Kawa A., *Preferowany ład społeczno-polityczny w państwie a zachowania wyborcze w elekcji parlamentarnej 2011 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Turcka-Kawa A., *Rywalizacja w wyborach prezydentów miast „po słońcu”. Przykład Katowic i Chorzowa*, [w:] *Prezydenci miast: analiza rywalizacji w wyborach samorządowych*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2012, s. 26–46.
- Turcka-Kawa A., *Zaufanie polityczne a zachowania wyborcze*, [w:] *Obywatel – instytucje – władza na przełomie XX i XXI wieku. Księga dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Godlewskiemu*, red. D. Karnowska, J. Nocoń, Toruń 2012, s. 174–189.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Teoretyczne uwarunkowania oraz empiryczne konsekwencje frekwencji wyborczej na przykładzie subregionu ciechanow-*

- skiego, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 275–295.
- Uziębło P., *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Wąsik D., *Kilka uwag na temat karalności przekupstwa wyborczego pośredniego (art. 250 § 2 k.k.)*, „Policja” 2012, nr 2.
- Wąsik D., *Nadużycia przy sporządzaniu wyborczych „list poparcia” (art. 248 pkt 6 k.k.)*, „Jurysta” 2012, nr 6.
- Wąsik D., *Organizacja pracy urzędu oraz obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych w referendum lokalnym*, „Pracownik Samorządowy” 2012, nr 2.
- Wąsik D., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum: aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.
- Wichura J., *Preferencje polityczne a wolność słowa*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Widera Z., *Wpływ wyznawanych idei i identyfikacji politycznych na decyzje wyborcze w wyborach samorządowych*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Więckowska M., *Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendum*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.
- Wincławska M., *Sondaże, prognozy wyborcze i co z nich wynika. Analiza na przykładzie wyborów parlamentarnych 2011*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 23–44.
- Wincławska M., *Sondażomania, czyli Liczygłosy o wyborach*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 121–136.
- Wiszowaty M. M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Właźlak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy” 2012, nr 3.
- Wojciechowski Ł., *Kształtowanie wizerunku Jarosława Kaczyńskiego jako kandydata na urząd Prezydenta RP w 2010 roku – analiza marketingowa*, [w:] *Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012, s. 35–50.
- Wojnicki J., *Kampania wyborcza Prawa i Sprawiedliwości – 2011*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 275–300.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej: teoria i praktyka*, Katowice 2012.
- Wojtasik W., *Sukces Ruchu Palikota w świetle czynników możliwego sukcesu politycznego (Political Opportunity Structure)*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 3.
- Wojtasik W., *Wpływ wyborów parlamentarnych na partie polityczne i system partyjny*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 113–132.
- Wojtasik W., *Wybrane uwarunkowania aktywności wyborczej*, [w:] *Obywatel – instytucje – władza na przełomie XX i XXI wieku. Księga dedykowana Profesoro-*

- rowi Tadeuszowi Godlewskiemu, red. D. Karnowska, J. Nocoń, Toruń 2012, s. 109–123.
- Wojtkowski Ł., *Dawno temu w Polsce*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 183–205.
- Wojtkowski Ł., *Mediatyzacja polityki: amerykańska kampania prezydencka 2008*, Toruń 2012.
- Wrońska I., *System wyborczy Kanady. Zasady generalne systemu wyborczego na szczeblu federalnym i prowincji*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.
- Wróblewska I. (rec.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale „di contorno” in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, red. Gian Candido De Martin, Zbigniew Witkowski, Piero Gambale, Elena Grioglio, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4(111).
- Wybory 2010: media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2012.
- Wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 9 października 2011 r.: wybrane dokumenty*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czapliski, Warszawa 2012.
- Wybory do Sejmu Ustawodawczego z 19 stycznia 1947 roku w województwie lubelskim w dokumentach Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego: wybór źródeł*, red. G. Joniec, D. Piekaruś, J. Romanek, Lublin 2012.
- Wybory parlamentarne 2007: marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012.
- Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012.
- Wybory prezydenckie 2010: programy kandydatów*, red. I. Słodkowska, M. Dołbąkowska, wstęp: K. Jasiewicz, Warszawa 2012.
- Zaborski M., *O przyszłości – z przeszłością w tle. Niemcy w polskiej kampanii wyborczej 2011*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, nr 35.
- Zaborski M., *PO-PiS-y w eterze. Bezpłatne audycje wyborcze faworytów kampanii parlamentarnej 2011*, [w:] *Wybory parlamentarne 2011*, red. A. Turska-Kawa, W. Wojtasik, Sosnowiec 2012, s. 237–254.
- Zakrzewska S. M., Prokop M., *Ukraińskie wybory prezydenckie w 2010 roku na łamach wybranych tytułów prasy polskiej, ukraińskiej i rosyjskiej*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy” 2012, nr 2.
- Zaradny R., *Analiza wyników referendalnych i wyborczych w województwie lubuskim*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 389–400.
- Zdańska A., *Postanowienia komisarza wyborczego w przedmiocie wniosku referendalnego w sprawie odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz tryb ich zaskarżenia w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 305–315.

- Ziarek P., *Kampania wyborcza do parlamentu RP 2007 w Internecie*, [w:] *Wybory parlamentarne 2007. Marketing polityczny, media, partie*, red. M. Jeziński, Toruń 2012, s. 109–120.
- Zmierczak M., *John Stuart Mill o prawie wyborczym w demokracji – refleksje z perspektywy XXI wieku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, nr 1.
- Zych R., Kowalczyk T., *Pozbawienie praw publicznych jako środek karny w aspekcie realizacji praw wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Żukiewicz P., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Macedonii w 2011 r. i ich skutki dla konfiguracji macedońskiego systemu partyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza elektoratu a głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Obywatel – instytucje – władza na przełomie XX i XXI wieku. Księga dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Godlewskiemu*, red. D. Karnowska, J. Nocóń, Toruń 2012, s. 92–108.

Anna Frydrych, Paweł Rażny
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 16, 2013

WYNIKI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH, PREZYDENCKICH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD KWIECZNIA DO WRZEŚNIA 2013 ROKU

W okresie wyborczym od kwietnia do września 2013 roku zostały przeprowadzone na całym świecie 23 wybory parlamentarne, 8 bezpośrednich wyborów prezydenckich oraz zaledwie 2 referenda ogólnokrajowe. Warto zwrócić uwagę na rolę sądownictwa w ustaleniu terminu przeprowadzenia wyborów oraz stwierdzenia ich ważności. W wymienionym okresie wyborczym, z uwagi na orzeczenia sądów krajowych najwyższego szczebla, unieważniono wybory prezydenckie na Malediwach, zaś wybory parlamentarne w Kuwejcie zostały przełożone o 2 dni. W pierwszym z wymienionych państw ze względu na nieprawidłowości w procedurze głosowania w I turze wyborów prezydenckich, przejawiające się w zidentyfikowaniu ponad 5 tysięcy przypadków rzekomego oddania głosu przez osoby zmarłe, a także przez osoby w wieku poniżej 18. lat, Sąd Najwyższy unieważnił I turę wyborów. Z kolei w Kuwejcie wybory zostały przesunięte z 25 na 27 lipca w oczekiwaniu na wydanie przezeń uzasadnienia do wyroku rozwiązującego poprzedni skład Zgromadzenia Narodowego, który to wyrok był podstawą prawną przeprowadzenia nowych wyborów.

Marcin Rulka
Patrycja Wrocławska
Uniwersytet Łódzki

WYBORY PREZYDENCCKIE				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	procent poparcia	
7.04.2013	Czarnogóra	Filip Vujanović (Demokratyczna Partia Socjalistyczna)	51,21	63,90
14.04.2013	Boliwariańska Republika Wenezueli	Nicolás Maduro (Zjednoczona Partia Socjalistyczna)	50,61	79,68
21.04.2013	Republika Paragwaju	Horacio Cartes (Narodowy Związek Republikanów – Partsa Kolorado)	48,48	68,52
14.06.2013	Islamska Republika Iranu	Hassan Rouhani (Combatant Clergy Association)	50,88	72,70
26.06.2013	Mongolia	Tsakhiagiin Elbegdorj (Partia Demokratyczna)	50,89	66,50
28.07.2013 11.08.2013	Republika Mali	Ibrahim Boubacar Keïta (Zgromadzenie na rzecz Mali)	39,23 77,61	51,54 45,78
31.07.2013	Republika Zimbabwe	Robert Gabriel Mugabe (Narodowy Związek Zimbabwe – Front Patriotyczny)	61,09	bd.

WYBORY PARLAMENTARNE					
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	procent poparcia	mandaty	
11.04.2013	Republika Paragwaju	<i>Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado</i> (Narodowy Związek Republikański – Partia Kolorado)	41,0/41,5	44/19	68,2/ 68,5
	<i>CÁMARA DE DIPUTADOS</i> (Izba Deputowanych) 80 mandatów	<i>Partido Liberal Radical Auténtico</i> (Prawdziwa Radykalna Partia Liberalna)	29,3/28,2	27/13	
	<i>CÁMARA DE SENADORES</i> (Senat) 45 mandatów	<i>Unión Nacional de Ciudadanos Éticos</i> (Narodowa Unia Etnicznych Obywateli)	6,6/0,4	2/2	
		<i>Frente Guasú</i> (Front Guasú)	5,5/11,4	1/5	
		<i>Partido Encuentro Nacional</i> (Avanza País)	4,8/0,4	2/1	
		<i>Partido Patria Querida</i>	3,8/5,6	2/2	
		<i>Alianza Pasión Chaqueña</i>	2,8/2,2	1/0	
		<i>Partido Democrático Progresista</i>	0,7	1/-	
		(Demokratyczna Partia Postępu)	1,4/6,9	0/3	
23.04.2013	Królestwo Bhutanu <i>GYELYONG TSHOGDE</i> (Rada Narodowa) 25 mandatów	Kandydaci niezależni	100,0	20	45,2
06.05.2012	Islandia <i>ALTHINGI</i> (Parlament) 63 mandaty	<i>Sjálfstæðisflokkurinn</i> (Partia Niepodległości)	26,7	19	81,4
		<i>Framsóknarflokkurinn</i> (Partia Postępu)	24,4	19	
		<i>Samfylkingin</i> (Sojusz)	12,9	9	
		<i>Vinstrihreyfingin – grænt framboð</i> (Ruch Zieloni – Lewica)	10,9	7	
		<i>Björt framtíð</i> (Światłana Przyszłość)	8,3	6	
		<i>Píratar</i> (Partia Piratów)	5,1	3	

07.05.2012	Malezja <i>DEWAN RAKYAT</i> (Izba Reprezentantów) 222 mandaty	<i>Barisan Nasional</i> (Front Narodowy) <i>Pakatan Rakyat</i> (Pakt Ludowy)	47,4 50,9	133 89	84,6
07.05.2012	Islamska Republika Pakistanu MAJLIS-E-SHOORA (Parlament) 342 mandaty	<i>Pakistan Muslim League (Nawaz)</i> <i>Pakistan Peoples Party</i> <i>Pakistan Tehreek-e-Insaf</i> <i>Muttahida Qaumi Movement</i> <i>Jamiat Ulema-e-Islam/Mutahida Majlis-e-Amal</i> <i>Pakistan Muslim League (Functional)</i> <i>Jamaat-e-Islami Pakistan</i> <i>Muslim League (Quaid e Azam Group)</i> <i>Awami National Party</i>	32,8 15,2 16,9 5,4 3,2 2,4 2,1 3,1 1,0	166 42 35 23 15 6 4 2 1	55,0
12.05.2013	Republika Bułgarii <i>NARODNO SABRANIE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 240 mandatów	<i>Grazhdani za evropeysko razvitie na Balgariya</i> (Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii) <i>Bulgarska sotsialisticheska partiya</i> (Bułgarska Partia Socjalistyczna) <i>Dvizhenie za prava i svobodi</i> (Ruch na rzecz Praw i Wolności) Narodowe Zjednoczenie „Ataka”	30,5 26,6 11,3 7,3	97 84 36 23	51,3

13.05.2012	<p>Republika Filipin</p> <p><i>KAPULUNGAN NG MGA KINATAWAN</i> (Izba Reprezentantów) 240 mandatów</p> <p><i>SENADO</i> (<i>SENAT</i>) 24 mandaty</p>	<p><i>Partido Liberal ng Pilipinas</i> (Partia Liberalna) <i>Partido Nacionalista ng Pilipinas</i> (Partia Narodowa) <i>Nagkakaisang Alyansang Makabansa</i> (Zjednoczony Sojusz Narodowy) <i>Laban ng Demokratikong Pilipino</i> (Walka o Demokratyczne Filipiny) <i>Koalisyon ng Makabayan ng Bayan</i> (Narodowa Ludowa Koalicja) <i>Partido Demokratiko Pilipino-Lakas ng Bayan</i> (Filipińska Partia Demokratyczna – Siła Ludu) kandydaci niezależni pozostałe partie</p>	bd.	<p>110/1 17/3 8/3 2/1 0/1 0/1 6 148</p>	53/61
26.05.2013	<p>Republika Gwinei Równikowej</p> <p><i>CÁMARA DE LOS DIPUTADOS</i> (Izba Deputowanych) 100 mandatów <i>SENADO</i> (Senat) 70 mandatów</p>	<p><i>Partido Democrático de Guinea Ecuatorial</i> (Partia Demokratyczna Gwinei Równikowej) <i>Convergencia para la Democracia Social</i> (Zjednoczenie na rzecz Demokracji Społecznej)</p>	bd.	<p>99/54 1/1</p>	bd.
31.05.2013/ 13.07.2013	<p>Królestwo Bhutanu</p> <p>TSHOGDU (Zgromadzenie Narodowe) 47 mandatów</p>	<p><i>People's Democratic Party</i> (Demokratyczna Partia Ludowa) <i>Druk Phuensum Tshogpa</i>(Partia Pokoju i Dobrobytu)</p>	<p>54,9 45,1</p>	<p>32 15</p>	<p>55,3/ 66,2</p>

8.06.2013	Republika Nauru <i>PARLIAMENT</i> (Parlament) 19 mandatów	Kandydaci niezależni	100,0	19	94,0
28.06.2013	Republika Albanii <i>KUVENDI SHQIPËRISË</i> (Zgromadzenie Albanii) 140 mandatów	<i>Sojusz na rzecz Europejskiej Albanii,</i> w którego skład weszły: – <i>Partia Socialiste e Shqipërisë</i> (Partia Socjalistyczna) – <i>Lëvizja Socialiste për Integrim</i> (Ruch Socjalistyczny na rzecz Inegracji) – <i>Partia Bashkimi për të Drejtat e Njeriut</i> (Jedność na rzecz Partii Praw Człowieka) – Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna <i>Sojusz na rzecz Zatrudnienia, Dobrobytu i Integracji,</i> w którego skład weszły: – <i>Partia Demokratike e Shqipërisë</i> (Partia Demokratyczna) – <i>Partia Republikane e Shqipërisë</i> (Partia Republikańska) – <i>Partia Drejtësi, Integrim dhe Unitet</i> (Partia Sprawiedliwości, Integracji i Jedności)	57,6 39,5	83 57	53,5
21.07.2013	Państwo Japonia <i>Sangi'in</i> (Izba Radców) 242 mandaty	<i>Jiyū-Minshutō – The Liberal Democratic Party</i> (Partia Liberalno-Demokratyczna) <i>Minshutō – The Democratic Party of Japan</i> (Partia Demokratyczna)	47,5 24,4	115 59	52,6

25.07.2013	Republika Togo <i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 91 mandatów	<i>Union for the Republic</i> <i>Save Togo Collective</i> <i>Rainbow Alliance</i> <i>Union of Forces for Change</i> <i>Patriotic Pan-African Convergence</i> <i>New Togo Engagement</i> Niezależni Inne partie	46,7 28,9 10,8 7,7 0,8 0,8 0,8 3,5	62 19 6 3 0 0 1 0	66,1
27.07.2013	Państwo Kuwejt <i>Majlis Al-Umma</i> (Zgromadzenie Narodowe) 65 mandatów	Kandydaci niezależni	100,0	50	52,0
28.07.2013	Królestwo Kambodży <i>RADHSPHEA NEY PREAH RECHEANACHAKR KAMPUCHEA</i> (Zgromadzenie Narodowe) 123 mandaty	<i>Kanakpak Pracheachon Kâmpuchéa</i> (Kambodżańska Partia Ludowa) <i>Kanakpak Songkrous Cheat Kampuchea</i> (Kambodżańska Partia Odrodzenia Narodowego)	48,8 44,5	68 55	68,0
31.07.2013	Republika Zimbabwe <i>NATIONAL ASSEMBLY</i> (Zgromadzenie Narodowe) 270 mandatów	Narodowy Związek Zimbabwe – Front Patriotyczny Ruch na rzecz Demokratycznej Zmiany Kandydaci niezależni	75,2 24,3 0,5	158 51 1	b.d.

07.09.2013	Związek Australijski	Izba Reprezentantów:			
	<i>HOUSE OF REPRESENTATIVES</i> (Izba Reprezentantów) 150 mandatów	<i>The Australian Labor Party</i> (Australijska Partia Pracy) <i>The Liberal Party of Australia</i> (Liberalna Partia Australii) <i>The Liberal National Party</i> (Liberalno-Narodowa Partia Queensland) <i>The National Party of Australia</i> (Narodowa Partia Australii) <i>The Northern Territory Country Liberal Party</i> (Agrarystyczna Partia Liberalna) <i>The Australian Greens</i> (Australijska Partia Zielonych) <i>The Palmer United Party</i> (Zjednoczona Partia Palmera) <i>Katter's Australian Party</i> (Australijska Partia Kattersa) Niezależni Inne partie	33,4 32,0 8,9 4,3 0,3 8,7 5,5 1,0 1,4 4,5	55 58 22 9 1 1 1 1 2 0	86,7
	<i>SENATE</i> (Senat) 76 mandatów	Senat: <i>Liberal/National Coalition</i> (Koalicja) <i>The Australian Labor Party</i> (Australijska Partia Pracy) <i>The Australian Greens</i> (Australijska Partia Zielonych) <i>The Palmer United Party</i> (Zjednoczona Partia Palmera) <i>The Liberal Democratic Party</i> (Liberalna Partia Demokratyczna) <i>Xenophon Group</i> (Grupa Xenophona) <i>The Family First Party</i> (Partia Najpierw Rodzina) <i>The Democratic Labour Party</i> (Demokratyczna Partia Pracy) <i>The Australian Motoring Enthusiast Party</i> (Australijska Partia Entuzjastów Motorów)	37,7 30,1 8,6 4,9 3,9 1,9 1,1 0,8 0,5	17 13 3 3 1 1 1 0 1	94,0

09.09.2013	Królestwo Norwegii <i>Stortinget</i> (Parlament) 169 mandatów	<i>Arbeiderpartiet</i> (Partia Pracy) 30,1 <i>Høyre</i> (Partia Konserwatywna) 26,8 <i>Fremskrittspartiet</i> (Partia Postępu) 16,3 <i>Kristelig Folkeparti</i> (Chrześcijańska Partia Ludowa) 5,6 <i>Senterpartiet</i> (Partia Centrum) 5,5 <i>Venstre</i> (Partia Liberalna) 5,2 <i>Sosialistisk Venstreparti</i> (Partia Lewicy Socjalistycznej) 4,1 <i>Miljøpartiet De Grønne</i> (Partia Zielonych) 2,8 <i>Rødt</i> (Czerwona Partia) 1,1 <i>De Kristne</i> (Chrześcijanie) 0,6 <i>Pensjonistpartiet</i> (Partia Emerytów) 0,4 <i>Piratpartiet</i> (Partia Piratów) 0,3 <i>Kystpartiet</i> 0,1 <i>Demokratene i Norge</i> 0,1 <i>Kristent Samlingsparti</i> 0,1	55 48 29 10 10 9 7 1 0 0 0 0 0 0	78,2
16.18. 09.2013	Rwanda <i>CHAMBRE DES DÉPUTÉS</i> (Izba Deputowanych) 80 mandatów	<i>The Rwandan Patriotic Front</i> (Rwandyjski Front Patriotyczny) 76,2 <i>The Social Democratic Party</i> (Partia Socjaldemokratyczna) 13,0 <i>The Liberal Party</i> (Partia Liberalna) 9,3	41 7 5	98,8
22.09.2013	Republika Federalna Niemiec <i>DEUTSCHER BUNDESTAG</i> (Niemiecki Bundestag) 630 mandatów	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna) 34,1 <i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Socjaldemokratyczna Partia Niemiec) 25,7 <i>Die Linke</i> (Lewica) 8,6 <i>Bündnis 90/Die Grünen</i> (Związek 90/Zieloni) 8,4 <i>Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.</i> (Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii) 7,4	255 192 64 63 56	71,5

27.09.2013	Aruba <i>STATEN</i> (Legislatywa) 21 mandatów	<i>Aruban People's Party</i> (Partia Arubańczyków) <i>People's Electoral Movement</i> (Ludowy Ruch Wyborczy) <i>Real Democracy Party</i> (Partia Prawdziwej Demokracji)	48,0 36,0 5,7	12 8 1	bd.
29.09.2013	Republika Austrii <i>NATIONALRAT</i> (Rada Narodowa) 183 mandaty	<i>Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ</i> (Socjaldemokratyczna Partia Austrii) <i>Österreichische Volkspartei, ÖVP</i> (Austriacka Partia Ludowa) <i>Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ</i> (Wolnościowa Partia Austrii) <i>Die Grünen – Die Grüne Alternative</i> (Austriaccy Zieloni) <i>Team Stronach für Österreich</i> (Team Stronach dla Austrii) <i>NEOS – Das Neue Österreich</i> (NEOS – Nowa Austria)	26,8 25,0 20,5 12,4 5,7 5,0	52 47 40 24 11 9	74,9
30.09.2013	Republika Kamerunu <i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 180 mandatów	<i>Cameroon People's Democratic Movement</i> (Ruch Demokratyczny Ludności Kamerunu) <i>National Union for Democracy and Progress</i> (Związek Narodowy dla Demokracji i Rozwoju) <i>Social Democratic Front</i> (Front Socjaldemokratyczny) <i>Union of the Peoples of Cameroon</i> (Związek Ludności Kamerunu) <i>National Alliance for Democracy and Progress</i> (Narodowy Związek dla Demokracji i Rozwoju)	bd.	153 6 16 0 0	bd.

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik (w %)		Frekwencja
			za	przeciw	
9.06.2013	Konfederacja Szwajcarska	Czy popierasz nową przyśpieszoną procedurę azylu?	23,7	76,3	39,5
		Czy jesteś za zmianą konstytucji i wprowadzeniem bezpośrednich wyborów do Rady Związkowej?	78,4	21,6	39,4
22.09.2013	Konfederacja Szwajcarska	Czy popierasz inicjatywę obywatelską mającą na celu zniesienie obowiązkowej służby wojskowej?	26,8	73,2	46,4
		Czy popierasz ustawę federalną z 14 grudnia 2012 r. o pracy w biznesie, handlu i przemyśle?	55,8	44,2	45,8
		Czy popierasz ustawę federalną z 28 września 2012 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych?	60,0	40,0	45,5

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/.