Sprawozdanie

Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: *Sposoby zapewniania udziału w głosowaniu obywateli przebywających za granicą*, Łódź, 17 października 2011 r.

W dniu 17 października 2011 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa zatytułowana *Sposoby zapewniania udziału w głosowaniu obywateli przebywających za granicą*. Organizatorem przedsięwzięcia – pod patronatem Państwowej Komisji Wyborczej – było Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego. Obrady otworzył prof. Krzysztof Skotnicki, który powitał Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej – sędziego Stefana Jana Jaworskiego, członka PKW prof. Andrzeja Mączyńskiego oraz Szefa Krajowego Biura Wyborczego, ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego. Następnie Prodziekan WPiA dr hab. Mirosław Włodarczyk, prof. nadzw. UŁ dokonał oficjalnego otwarcia obrad konferencji, mówiąc m.in.: „konferencja jest jednym z najbardziej zaawansowanych sposobów uprawiania nauki”. Dziekan podziękował gościom zagranicznym za liczne przybycie. Następnie zwrócił uwagę na specyfikę tematu konferencji, odbywającej się tydzień po głosowaniu w wyborach parlamentarnych. Później głos zabrał Przewodniczący PKW, który podziękował prof. Skotnickiemu za aktywność organizacyjno – naukową. Przewodniczący zwrócił uwagę na fakt, iż polska diaspora na świecie liczy ok. 10 milionów osób, a przy okazji ostatnich wyborach parlamentarnych zarejestrowało się ok. 140 tysięcy, a 23 tysiące zgłosiły się do głosowania korespondencyjnego. Przewodniczący uznał, że jest to inicjatywa, którą należy wspierać i przyglądać się jej.

Pierwszą sesję obrad poprowadził prof. Andrzej Mączyński. Symposium rozpoczął referat zatytułowany *The right to vote in the Austrian Constitution* wygłoszony przez Univ.-Prof. dr Andreasa Janko, który dokonał analizy przepisów prawa, a nadto przywołał wyrok austriackiego Sądu Konstytucyjnego z 1989 r., uznający przyznanie praw wyborczych wyłącznie obywatelom mieszkającym w Austrii jako niekonstytucyjne. Kolejnym w tej części

wystąpieniem był wykład dr. sc. Ivana Halasa na temat *Teoretycznych i praktycznych dylematów wyborów za granicą*. Prelegent zwrócił uwagę na społeczeństwo polityczne i członkostwo w nim jako zdeterminowane przez prawo wyborcze. Jego zdaniem, teoria przyznająca prawo głosowania osobom płacącym podatki w kraju jest niedemokratyczna. W opinii referenta, lepszy jest pogląd, nakazujący wybieranie temu obywatelowi, który będzie ponosił konsekwencje swego wyboru na co dzień. Ta interpretacja bardziej odpowiadałaby warunkom nowoczesnego społeczeństwa, gdyż umożliwia ponoszenie odpowiedzialności wobec Ojczyzny. Na tym zakończono pierwszą sesję sympozjum.

Przewodniczenie drugiemu panelowi konferencji objął prof. Zbigniew Witkowski. Ta część rozpoczęła się referatem prof. Arkadiusza Żukowskiego, poświęconemu kilku refleksjom głosowania za granicą. Zdaniem mówcy, koszty reprezentacji ponosić mają osoby, które zostały w kraju – w myśl powiedzenia „no taxation, no representation”. Następnie prelegent rozważał kwestie związane z pytaniem, komu za granicą przyznać prawa wyborcze, czy objąć nimi wszystkie osoby czy dane kategorie, czy przyznawać te prawa we wszystkich wyborach czy tylko w konkretnych, czy przyznawać prawa wyborcze we wszystkich państwach czy tylko tam, gdzie mieszka potężna diaspora, jakie formy głosowania wprowadzić. Referent zauważył, że Australia i Nowa Zelandia dopuszczają głosowanie faksem dla naukowców przebywających w bazie na Antarktydzie, co niewątpliwie łamie zasadę tajności głosowania. Podał też przykład Szwajcarii jako państwa, w którym do 1989 r. było zabronione głosowanie osobiste obcych obywateli. Wówczas obywatele niemieccy głosowali tam korespondencyjnie. W opinii referenta decydujące znaczenie dla tematu wystąpienia ma przyjęcie określonej formuły wyborczej. Referent zwrócił uwagę, że stworzenie odrębnego okręgu wyborczego dla głosów oddanych za granicą może budzić wątpliwości z punktu widzenia reprezentacji politycznej tych wyborców w parlamencie. W związku z tym istniałaby, w celu ochrony interesów obywateli mieszkających w kraju, konieczność wprowadzenia kwot zapewniających im określoną liczbę mandatów. W opinii referenta zasada powszechności powinna być jak najbardziej rozszerzana, szczególnie w związku z procesem demokratyzacji (przykład Hiszpanii). Referent wskazał, że obecnie ponad 100 państw dopuszcza możliwość oddania głosu przez obywateli mieszkających za granicą. Jednak są i takie państwa, które z tego rezygnują z uwagi na małe zain-

teresowanie i wysokie koszty (np. Wyspy Marshalla, Wyspy Cooka). W podsumowaniu swojego wystąpienia, prelegent konkludował, iż z uwagi na mobilność obywateli, przyznanie im prawa głosowania poza granicami swojej Ojczyzny, jest wyzwaniem demokracji.

Drugi wykład w tej części konferencji wygłosił prof. doc. JUDr. Karel Klima, CSc. – tematem był ewentualny wpływ głosów oddanych za granicą na wynik wyborów. Referent zwrócił uwagę na to, że w Czechach problem głosowania zagranicznego ma charakter subsydiarny i politologiczny. Na obraz historyczno-polityczny Czech składają się różne okresy emigracji rozmaicie motywowanych. W związku z tym doniosłego znaczenia nabiera, w opinii mówcy, kwestia programu wyborczego oferowanego obywatelom przebywającym za granicą. Większość Czechów w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej jest silnie związana z Prezydentem Vaclavem Havlem, co może stanowić niebezpieczeństwo dla współczesnych trendów politycznych Czech.

Następnym punktem programu sympozjum była polemika. Głos w dyskusji zabrał prof. Lubor Cibulka, który zwrócił uwagę zgromadzonych na fakt, że niedawno na Słowacji zaczęto przygotowywać kompleksową ustawę wyborczą (kodeks). Słowacka ustawa wyborcza nr 80 z 1988 r. przewiduje, że komisje wyborcze tworzone są tylko na obszarze kraju. Natomiast ustawa nr 333 z 2004 r. – o wyborach do rady narodowej wprowadziła nowość – głosowanie korespondencyjne dla obywateli mieszkających na stałe za granicą. Projekt przyjął ten model tylko w odniesieniu do wyborów do rad narodowych, nie zaś w wyborach prezydenckich. Rozwiązanie takie adresowane jest do dwóch grup. Po pierwsze, są to mieszkający za granicą, którzy muszą poinformować o zamiarze zagłosowania (obywatel odsyła kartę na adres władz samorządowych), karta musi dotrzeć na jeden dzień przed wyborami. Po drugie, dotyczy to obywateli, którzy na stałe przebywają za granicą. Muszą wówczas zawiadomić Centralną Komisję Wyborczą.

Następnie głos w dyskusji zabrał prof. Arkadiusz Żukowski, według którego obywatel, bez względu na to, gdzie przebywa, ma pewne powinności. Dla przykładu, będąc w domu w San Francisco może zagłosować. W opinii dyskutanta, tacy wyborcy powinni partycypować w kosztach, należy im stworzyć możliwość zagłosowania w kraju. Później do rozmowy przyłączył się dr Piotr Uziębło proponując, aby osoba płacąca podatki za granicą nie musiała głosować w Polsce. Ponadto zwrócił uwagę, iż Warszawa jest silnie

niedoreprezentowana w parlamencie w związku ze „spływem” głosów oddanych za granicą. Zaburzona zostaje zasada równości wyborów, co związane jest z dyskryminowaniem osób przebywających w kraju. Osoby przebywające za granicą mają więcej uprawnień wyborczych. Należy więc ostrożnie podchodzić do przyznawania im praw wyborczych. Z uwagi na zjawisko kumulowania obywatelstwa w ramach Unii Europejskiej, pojawia się możliwość wpływania na wynik wyborów w wielu państwach. Dyskutant postulował więc dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Kolejny głos w dyskusji zabrał prof. Andrzej Mączyński, pytając o zasadność powiązania praw wyborczych z obywatelstwem. Konstrukcja ta wykształcona została na gruncie historycznym, a więc czy może stanowić ono podstawę wykonywania praw wyborczych. Na przykładzie Japonii i Korei Północnej dyskutant rozważał, czy prawo wyborcze stanowi konsekwencję przynależności do Narodu jako wspólnoty etnicznej czy politycznej.

Trzecią sesję konferencji poprowadziła prof. Anna Łabno. Pierwszy wykład tej części pt. *The vote of residents abroad: the Italian experience* wygłosili dr Piero Gambale i dr Massimo Rubechi. Autorzy poruszyli w nim interesujące zagadnienia głosowania zagranicznego na przykładzie włoskiego doświadczenia. Artykuł 48 włoskiej konstytucji stanowi, że wyborcami są wszyscy obywatele, mężczyźni i kobiety, którzy osiągnęli dojrzałość. Włochy, zaraz po Chinach, w ostatnich 100 latach miały największy odsetek migracji. Szacuje się, że 4 % Włochów mieszkających za granicą wróciło do kraju, aby wziąć udział w 1996 i 2000 r. w wyborach powszechnych. W 2000 r. art. 48 konstytucji został znowelizowany i ustanowiono okręg wyborczy Włochów mieszkających za granicą. Składa się on z czterech sekcji, będących w istocie czterema okręgami.

Następnie, Prof. PhD. Dr Ioan Ganfalean i dr Miruana Tudorascu w swoim referacie pt. *The right to vote of Romanians, who are living abroad* zwrócili uwagę na to, iż obywatele rumuńscy za granicą mogą głosować w jednej komisji wyborczej tworzonej w oparciu o jednostki misji dyplomatycznych i konsularnych. Tymczasem projektowane prawo ma zapewnić brak konieczności finansowania procedury głosowania przez obywateli mieszkających za granicą. Projekt ustawy przewiduje tworzenie odpowiednich list w Rumunii na podstawie oświadczeń obywateli, którzy będą przebywali za granicą. Karty do głosowania będą wysyłane co najmniej na trzy dni przed wybora-

mi. Wyborca będzie mógł osobiście udać się do lokalu wyborczego, rezygnując z korespondencyjnego oddania głosu.

Trzecim referentem w tej części konferencji był dr Jerzy Rychlik, który w interesującym wystąpieniu przedstawił praktykę przeprowadzania wyborów za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem wyborów w Federacji Rosyjskiej. Referent zwrócił uwagę, iż przy okazji ostatnich polskich wyborów parlamentarnych na terenie Rosji zostały utworzone cztery komisje, które działają tam przy placówkach dyplomatycznych albo zakładane są przez osoby tymczasowo przebywające na terytorium Federacji Rosyjskiej. Prelegent poinformował, iż z liczby ok. 440 wyborców w Moskwie 11 osób głosowało korespondencyjnie. Nadto, referent skonstatował, że miejscowe związki Polaków są tworzone przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, a zamieszkujące na terenie Federacji Rosyjskiej. W podsumowaniu mówca konkludował, że wybory są ważnym wydarzeniem w pracy zawodowej konsula, gdyż przy ich organizacji dowiaduje się on o liczbie Polaków zamieszkających na terenie Federacji Rosyjskiej.

Ostatni referat konferencji wygłosił dr Jarosław Zbieranek z Instytutu Spraw Publicznych, który przybliżył konstrukcję prawną i praktyczne skutki zastosowania instytucji głosowania korespondencyjnego w ostatnich wyborach do Sejmu i Senatu RP. Z przedstawionych danych wynika, że zostało wysłanych blisko 23 tysiące pakietów wyborczych, z czego wyjęto z urny 17. 161 kart w wyborach do Sejmu, a 17. 016 kart w wyborach do Senatu. Dalej prelegent poszukiwał odpowiedzi na wytłumaczenie spostrzeżonych rozbieżności. Pierwszą grupą byli wyborcy, którzy otrzymali o czasie kompletny pakiet wyborczy a ostatecznie nie zagłosowali. Część wyborców była oburzona faktem, iż muszą zapłacić za przesyłkę i to też mogło zdecydować o odstąpieniu od głosowania. Nadto, wyborcy otrzymywali przesyłkę zbyt późno, bo pocztą a nie przesyłką kurierską. Drugą grupę stanowiły pakiety, które dotarły do konsułów już po dniu wyborów. Wyborcy lekkomyślnie potraktowali nakaz wysyłania kopert zwrotnych (rezygnacja z droższej, ale szybszej usługi kurierskiej). Do trzeciej grupy należały niekompletne przesyłki zwrotne (2.090 przypadków), niezawierające oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu. Czwartą kategorię stanowiły pakiety przesłane do konsula w terminie, ale takie, które nie dotarły do wyborców, ponieważ wyborcy wskazywali adresy hotelowych apartamentów, w których przebywali tylko tymczasowo. Konkludując, prelegent wyraził opinię o tym, że instytucja

głosowania korespondencyjnego przyjęła się w polskim prawie wyborczym, gdyż jak dotąd do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiły dwie skargi na procedurę rejestrowania się do tej formy głosowania.

Na koniec głos zabrał minister Czaplicki, który podzielił się z uczestnikami konferencji swoimi wątpliwościami co do funkcjonalności oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu. Trudno jest udowodnić i zweryfikować fakt, że wyborca głosował inaczej, bo chroni go zasada tajności. Dyskutant podniósł, iż zamiar korespondencyjnego oddania głosu dotyczy tylko obywateli polskich, którzy już przebywają za granicą i będą przebywali tam w dniu głosowania. Nadto obowiązek wydrukowania karty do głosowania spoczywał na konsulach, karta przeznaczona do głosowania korespondencyjnego nie miała odciętego górnego prawego rogu. Na dodatek, była zszywana jedną zszywką i często odrywano inne strony, więc wrzucano do urny wyborczej jedną wybraną kartę z listy, co powodowało nieważność karty.

Obrady konferencji zakończył prof. Skotnicki, zadając pytanie o to, czy obywatele za granicą powinni w ogóle głosować. A jeśli tak, to w jaki sposób zagwarantować, aby każdy mógł oddać głos? Podziękował referentom za przygotowanie wystąpień a pozostałym uczestnikom za przyjęcie zaproszenia i uczestniczenie w obradach sympozjum. Międzynarodowa konferencja była interesującym przedsięwzięciem naukowym, gdyż wzbogaciła wiedzę zgromadzonych o doświadczenia z wielu państw świata.

Radosław Zych
(Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu)