Anna Rakowska-Trela¹

Organizacja wyborów w państwach hiszpańskojęzycznych – wybrane zagadnienia²

Słowa kluczowe: wybory, kampania wyborcza, administracja wyborcza, konstytucja

Keywords: election, electoral campaign, electoral administration, constitution

Streszczenie

Zarówno wybory, jak i w szczególności ich i organizacja stanowią wyjątkowo ważne zagadnienie współczesnych demokracji. Ustawodawca powinien więc poszukiwać dla rozwiązań rodzimych wzorców w innych państwach. W Hiszpanii i innych państwach hiszpańskojęzycznych można odnaleźć wiele ciekawych rozwiązań w odniesieniu do takich zagadnień, jak: administracja wyborcza, głosowanie obywateli przebywających za granicą, dzień wyborów i przebieg głosowania, kampania wyborcza, liczenie głosów. Oczywiście te rozwiązania uwzględniają specyfikę ustrojów państw, w których obowiązują, tym niemniej mogą posłużyć jako inspiracja dla ustawodawcy polskiego.

Summary

Organization of elections in Spanish-speaking countries – selected issues

Elections and its organization is a very important issue in democratic countries. Legislative shall look for interesting models in other countries. In Spanish and South Amer-

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Porównawczego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: rakoska@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

ican laws we can find some inspiring solutions in the fields like: electoral administration, external voting, electoral campaign, the day of general election, counting of votes. For sure those solutions take into consideration the peculiarity of particular countries, but can be a good inspiration for Polish legislative.

Organizacja wyborów ma niewątpliwie istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych. Prawnej regulacji tej problematyki stawiane są różne cele: z jednej strony jest to niewątpliwie konieczność zapewnienia wolności rywalizacji politycznej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, z drugiej – zagwarantowania jej uczciwości i równości jej uczestników, nie tylko w wymiarze formalnym, ale obejmującym i faktyczne wyrównywanie szans (te cele niekiedy nie tylko pozornie się wykluczają, co wymusza ważenie przez ustawodawcę wartości), a nadto zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie procedury wyborczej, czy wreszcie ochrony jednostek przed nadmierną i nachalną agitacją wyborczą. Prawna regulacja organizacji procedury wyborczej jest obecnie oczywistością w ustawodawstwach poszczególnych państw. Można też ocenić, że w poszczególnych państwach ma ona chronić podobne wartości: prawidłowość procesu wyborczego, uczciwość i wolność rywalizacji, równość podmiotów biorących w niej udział, a także prawa wyborców. Choć ogólne ramy regulacji w różnych ustawodawstwach są zbliżone, to w zakresie szczegółowych rozwiązań często różnią się. Bywa, że różnice te wynikają ze specyfiki ustrojowej państw i ich systemu wyborczego, nie rzadko mogą jednak także służyć jako sugestie dla ustawodawcy polskiego, poszukującego najlepszych rozwiązań. Odnośnie wyboru państw, których rozwiązania są przywoływane w niniejszym opracowaniu, to są to państwa hiszpańskojęzyczne: przede wszystkim Hiszpania, ale także hiszpańskojęzyczne państwa Ameryki Południowej³. Uzasadniając odwołanie do rozwiązań obowiązujących w państwach południowoamerykańskich nie sposób

³ Zob. P. Uziębło *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 10.

pominać okoliczności, że przyjęte w nich regulacje są często interesujące i nowatorskie, a prawo wyborcze, także dotyczące kampanii i organizacji wyborów, cieszy się dużym zainteresowaniem przedstawicieli doktryny, którzy formułują ciekawe prawidłowości i wnioski, w tym mające charakter uniwersalny, które z powodzeniem mogą być jeśli nie wzorem, to z pewnością przedmiotem inspirującej analizy dla ustawodawcy polskiego. Opracowanie, z przyczyn oczywistych, sprowadzających się do ograniczeń objętościowych, nie jest całościowe, zupełne ani wystarczająco szczegółowe. Obejmuje trzy grupy zagadnień związanych z organizacją wyborów, istotne z różnych perspektyw: po pierwsze, z perspektywy administracji wyborczej (jej organizacja i konstytucjonalizacja), po drugie, z punktu widzenia wyborców (głosowanie obywateli za granicą), po trzecie – z punktu widzenia uczestników rywalizacji wyborczej (elementy regulacji agitacji wyborczej). Te trzy punkty odniesienia mają za cel wykazać, że w każdym niemal aspekcie organizacji wyborów można odnaleźć ciekawe rozwiązania, odmienne od rodzimych. Autorka postanowiła sobie bowiem za cel wykazać, że rozwiązania przyjęte w ustrojach przywołanych państw mogą stanowić inspirację dla ustawodawcy polskiego i – mimo odległości – warto zwrócić na nie uwagę w tym kontekście.

I. Organy wyborcze

Można powiedzieć, że organy wyborcze stanowią „szkielet” procedury wyborczej, na nich spoczywa bowiem kompetencja zorganizowania i przeprowadzenia wyborów w sposób zgodny z prawem, z poszanowaniem praw ich uczestników, a jednocześnie sprawnie i przejrzystie. W tym zakresie trudno wskazać jedno modelowe rozwiązanie. W dokumentach międzynarodowych i doktrynie wyróżnia się kilka typów administracji wyborczej. Upraszczając spotykane kwalifikacje na potrzeby niniejszego opracowania można wymienić, po pierwsze, model instytucji niezależnej, w którym wybory organizuje i przeprowadza organ wyodrębniony z administracji rządowej, niezależny od niej, dysponujący własnym budżetem. Ma najczęściej charakter wieloosobowy, a w jego skład wchodzi wykwalifikowani urzędnicy wyborczy albo sędziowie. Po drugie, wyróżnia się model, w którym zadania z zakresu

organizacji i przeprowadzanie wyborów powierza się organowi administracji rządowej. Po trzecie, istnieje także kilka modeli mieszanych⁴.

Polski model administracji wyborczej zasługuje na pozytywną ocenę. Trzeba odnotować, że determinantę dla określenia, ale przede wszystkim gwarancję dla realizacji przez organy wyborczej ich kompetencji i przestrzegania przez nie prawnych granic ich działalności stanowi właśnie znaczący udział sędziów w składzie tych organów. Sędziami są członkowie PKW⁵, a także komisarze wyborczy⁶ oraz członkowie okręgowych⁷ i rejonowych⁸ komisji wyborczych oraz przewodniczący terytorialnych⁹: wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych. Poza tym w terytorialnych i w obwodowych komisjach wyborczych zasiadają wyborcy. Jak się jednak okazuje, znaczny udział sędziów w administracji wyborczej rodzi także swoiste problemy przy określaniu prawnych granic jej działania.

Warto jednak przedstawić model alternatywny, na przykładzie Hiszpanii. W Hiszpanii prawo wyborcze reguluje ustawa organiczna 5/1985 z 19 czerwca 1985 r. o systemie wyborczym (*Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, LOREG) (LOREG)¹⁰, w której przyjęto odmienne, ciekawe rozwiązanie. Tytułem wstępu warto wspomnieć, że zagadnienie administracji wyborczej regulowane jest w rozdziale III LOREG. Art. 8 przewiduje, że celem administracji wyborczej jest zapewnienie, na zasadach określonych w ustawie, przejrzystości i obiektywizmu procedury wyborczej oraz zachowanie za-

⁴ A. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15, s. 95–96; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 37–40.

⁵ W skład PKW wchodzi 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i 3 sędziów Sądu Najwyższego.

⁶ Komisarze wyborczy, będący jest pełnomocnikami PKW wyznaczonymi na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, są powoływani na okres 5 lat spośród sędziów.

⁷ W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 5 do 11 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

⁸ W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi 5 sędziów, w tym z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

⁹ W skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodzi z urzędu, jako jej przewodniczący, sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego.

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672> (10.09.2017).

sady równości. Centralną Komisję Wyborczą, będącą stałym organem wyborczym, tworzą: ośmiu sędziów Sądu Najwyższego, którzy są wyznaczeni w drodze losowania przez Radę Generalną Sądownictwa oraz pięciu profesorów prawa, politologii lub nauk społecznych „w służbie czynnej”, powoływanych na wspólny wniosek zgłaszany przez partie, federacje lub koalicje lub grupę wyborców reprezentowanych w Kongresie. Tak wyznaczeni członkowie są powoływani dekretem królewskim i ich kadencja trwa do czasu powołania nowej Centralnej Komisji Wyborczej na początku nowej kadencji parlamentu. Na administrację wyborczą składają się nadto: Komisja Wyborcza Prowincji i okręgowe Komisje Wyborcze oraz Komisje Wyborcze Regionu Autonomicznego. Podobnie skonstruowane są pozostałe rady: Komisja Wyborcza Prowincji składa się z 3 sędziów sądów prowincji (*Audiencia Provincial*), powoływanych w drodze losowania przez Radę Generalną Sądownictwa i dwóch profesorów prawa, nauk politycznych lub socjologii albo prawników o uznanej kompetencji, zamieszkałych na terenie danej prowincji, mianowanych przez Radę Generalną Sądownictwa. Okręgowa Komisja Wyborcza składa się z 3 sędziów sądów I instancji oraz 2 absolwentów prawa, nauk politycznych lub socjologii.

Rozwiązanie przyjęte w Hiszpanii, polegające na mieszanej konstrukcji składu organów wyborczych, uwzględniające udział sędziów i przedstawicieli nauki, jest interesujące. Obok sędziów-praktyków, w komisjach wyborczych zasiadają bowiem także przedstawiciele nauk, i to nie tylko prawa, ale także nauk politycznych i socjologii. Neutralizuje to nieco czysto sędziowski skład organów wyborczych, zapewnia spojrzenie „z innej strony”, być może z szerszej perspektywy, a jednocześnie spełnia wymogi profesjonalnego charakteru organów wyborczych.

Warto także na marginesie podnieść, że przewodniczący oraz dwóch członków komisji wyborczej działającej w lokalu wyborczym są wybierani w drodze losowania spośród wszystkich uprawnionych do głosowania w danym obwodzie wyborczym. Jednocześnie wybierani są zastępcy członków komisji. Wybrane w ten sposób osoby nie mogą odmówić pracy w komisji wyborczej. To rozwiązanie jednak, o ile znajduje w Hiszpanii uzasadnienie i podstawę w znacznie wyższym zainteresowaniu społeczeństwa wyborami, co przejawia się chociażby znacznie wyższą frekwencją, w Polsce mogłoby być trudne do realizacji.

Polska Konstytucja zawiera bardzo ogólną, poszatowaną regulację wyborów. Należy tu wskazać art. 62, który dotyczy praw wyborczych, art. 96–101, dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu, art. 127–129, odnoszące się do wyboru Prezydenta, art. 169, w którym odnaleźć można regulację dotyczącą wyborów organów samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia organizacji wyborów należy ocenić, że polska regulacja konstytucyjna jest mniej niż szczątkowa. W polskim piśmiennictwie zgłasza się więc postulat konstytucjonalizacji PKW¹¹, czyli najwyższego, kolegiального centralnego i zawodowego organu wyborczego. Dla przeprowadzenia takich zmian konieczna jest oczywiście wola polityczna większości konstytucyjnej i ogólna przychylność rządzącej większości dla organów kontroli prawa i władzy sądowniczej. Należałoby się także zastanowić nad zakresem konstytucyjnej regulacji tej tematyki.

Konstytucjonalizacja nie tylko organów wyborczych, ale wręcz procedury wyborczej jest spotykana w państwach hiszpańskojęzycznych. W szczególności można tu przywołać konstytucję Wenezueli¹² oraz Nikaragui¹³, które wyróżniają i regulują w odrębnych rozdziałach władzę wyborczą (*poder electoral*). Konstytucja Wenezueli wymienia władze: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą, obywatelską i wyborczą. W Konstytucji Nikaragui władza wyborcza istnieje obok władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz Głównej Władzy Kontrolnej (Audytorskiej, *la Contraloria General de la Republica*).

W konstytucji Wenezueli, obok wymienienia organów władzy wyborczej (art. 292), wymieniono także jej funkcje (art. 293, w tym kompetencja do dokonywania wykładni prawa wyborczego, wydawanie wiążących zarządzeń w zakresie finansowania oraz reklamy wyborczej oraz stosowanie sankcji, gdy te zarządzenia nie są przestrzegane, prowadzenie rejestru wyborców). Organy władzy wyborczej mają za zadanie gwarantować równość, niezawodność, bezstronność, przejrzystość i efektywność procesów wyborczych, tak samo

¹¹ Zob. np. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 254 i 257; A. Sokala, op.cit., s. 112–121.

¹² <http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela> (01.09.2017).

¹³ <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d?OpenDocument> (01.09.2017).

jak indywidualne prawa wyborcze i reprezentację proporcjonalną. Ich organizacja i funkcjonowanie opierają się na zasadach niezależności, autonomii funkcjonowania i autonomii budżetowej, niezależności, apolityczności, udziału obywateli (art. 294). Konstytucja determinuje skład Państwowej Komisji (Rady) Wyborczej (*el Consejo Nacional Electoral*). Składa się ona z 5 osób niepowiązanych z organizacjami politycznymi. Troje z nich jest reprezentantami „społeczeństwa obywatelskiego” (*sociedad civil*), jedna osoba to przedstawiciel wydziałów nauk prawnych i politycznych uniwersytetów państwowych, jedna wskazywana jest przez władzę obywatelską (*Poder Ciudadano*)¹⁴. Jurysdykcja w spornych sprawach wyborczych wykonywana jest przez Izbę Wyborczą w Najwyższym Trybunale Sprawiedliwości (art. 297). W Konstytucji także ujęto zasadę, że ustawa, która reguluje procesy wyborcze nie może być zmieniana w czasie 6 miesięcy poprzedzających dzień wyborów (art. 298).

W Nikaragui władza wyborcza składa się z Najwyższej Rady Wyborczej i podporządkowanych jej organów wyborczych. Konstytucja precyzuje, że Najwyższa Rada Wyborcza składa się z 7 członków i 3 zastępców (art. 170), wybieranych przez parlament spośród kandydatów przedstawionych przez Prezydenta Republiki i deputowanych w trybie opisanym w Konstytucji (art. 138 pkt 8). Konstytucja ustanawia warunki, jakie trzeba spełnić, by móc zostać członkiem Najwyższej Rady Wyborczej. Poza wymogiem obywatelstwa i posiadania pełni praw publicznych wprowadza także kryterium wieku (ukończone 30, nieukończone 60 lat). Stanowi także, że członkami nie mogą zostać krewni do 4 stopnia i powinowaci do 2 stopnia kandydatów na prezydenta i wiceprezydenta Republiki, a także kandydaci w wyborach i osoby zatrudnione w administracji państwowej, regionalnej, samorządowej oraz żołnierze w służbie czynnej (art. 171). Kadencja członków Najwyższej Rady Wyborczej wynosi 5 lat, przysługuje im immunitet. Konstytucja wymienia także kompetencje Najwyższej Rady Wyborczej, do których należy m.in.: przygotowywanie kalendarza wyborczego, stosowanie prawa wyborczego, powoływanie organów władzy wyborczej niższego stopnia, nadawanie osobowości prawnej partiom politycznym, ale także – co interesujące – pozbawianie osobowości prawnej partii poli-

¹⁴ Władza realizowana przez Radę Moralną Republiki (*Consejo Moral Republicano*), składającą się z: obrońcy Narodu (*Defensor del Pueblo*), Prokuratora Generalnego, Kontrolera (Rewizora) Generalnego.

tycznych, które nie otrzymały co najmniej 4% głosów ważnych w wyborach ogólnopaństwowych i jej pozbawianie lub zawieszanie w innych przypadkach przewidzianych prawem (art. 173). Członkowie Najwyższej Rady Wyborczej przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków, składają przysięgę przed Prezydentem Republiki.

Truizmem jest stwierdzenie, że demokratyczne, wolne, równe wybory są koniecznością w demokratycznym państwie prawnym. Wybory realizują wiele ważnych ustrojowo funkcji, w tym funkcję kreacyjną, legitymizacyjną czy integracyjną. Zarówno wymienione, ale i pozostałe, niewymienione funkcje wyborów pełnią istotną rolę społeczną, dlatego też niezwykle ważne jest zapewnienie prawidłowego przebiegu procedur wyborczych. Gwarancje uczestnictwa wszystkich uprawnionych w wyborach, prawidłowość i zgodność z prawem przebiegu kampanii wyborczej oraz pewność wyborców, że głosowanie zostało przeprowadzone zgodnie z prawem, a wybór reprezentantów odpowiada ich woli wyrażonej w akcie głosowania sprzyjają wzrostowi zaufania do państwa i kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też tak ważne jest prawidłowe prawne umocowanie organów wyborczych, które wybory przeprowadzają i nadzorują, pewne określenie ich składu, sposobu powoływania czy kadencji, przekazanie im odpowiedniego zakresu kompetencji i mechanizmów właściwych dla ich realizacji. Nie postuluję wyróżnienia w polskiej konstytucji władzy wyborczej, tym niemniej za zasadne uważam rozszerzenie konstytucyjnej regulacji wyborów, w tym w szczególności konstytucjonalizację organów administracji wyborczej, ich składu, kompetencji, sposobu powoływania.

II. Głosowanie obywateli za granicą. Rejestry wyborców

Na prawo wyborcze trzeba też spojrzeć z innej perspektywy: nie tylko z perspektywy organów wyborczych, ale także z perspektywy wyborców i konieczności jak najlepszego zagwarantowania realizacji przez nich ich prawa do głosowania. Szczególne zainteresowanie w tym zakresie zawsze budziło głosowanie przez obywateli zamieszkałych za granicą. W tym zakresie warto sięgnąć do przykładu Hiszpanii, dlatego że w Hiszpanii głosowanie przez obywateli zamieszkałych za granicą jest uznawane za jedną z gwarancji po-

wszechności wyborów¹⁵. W praktyce w Hiszpanii kładzie się wielki nacisk na możliwość głosowania przez obywateli zamieszkałych zagranicą z uwagi na emigrację, która od II połowy XIX w. aż do lat 70. XX w. była tam fenomenem na wielką skalę¹⁶. Tym samym instytucje umożliwiające głosowanie za granicą są w hiszpańskim prawie wyborczym poważnie zaawansowane, a zagadnieniem tym zajmuje się nie tylko doktryna prawa, ale także orzecznictwo i politycy. Wprowadzony w Hiszpanii system udziału w wyborach obywateli mieszkających za granicą ma kilka cech charakterystycznych. Po pierwsze należy wskazać, że prawo tych osób do głosowania jest dla Hiszpanów oczywistością. Po drugie, opiera się przede wszystkim na systemie głosowania korespondencyjnego, przy czym Hiszpanie z dumą podkreślają, że ich poczta działa bez zakłóceń, wręcz idealnie i jest instytucją zasługującą na pełne zaufanie. Po trzecie – na co należy zwrócić szczególną uwagę – charakterystyczne jest to, że głosy oddane za granicą doręczane są do lokalnych komisji wyborczych w Hiszpanii, właściwych dla zagranicznych wyborców, ustalonych na podstawie więzów łączących ich z krajem. Po czwarte wreszcie trzeba podkreślić, że w Hiszpanii ustanowiono dwa odrębne systemy: jeden dla wyborców mieszkających stale zagranicą, drugi – dla osób przebywających tam czasowo. Obecnie, zgodnie z art. 32 ust. 3 organicznej ustawy wyborczej, urzędy konsularne i sekcje konsularne ambasad z urzędu prowadzą rejestr obywateli hiszpańskich, którzy mieszkają na obszarze działania konsulatu.

Hiszpański rejestr wyborców składa się z trzech części:

- mieszkających w Hiszpanii (CER)
- mieszkających za granicą (CERA)
- obcokrajowców mieszkających w Hiszpanii (CERE)¹⁷.

¹⁵ E. Aranda Álvarez, *El modelo electoral español: planteamiento y algunas cuestiones a debate*, <http://www.fldm.edu.mx/documentos/revista2/articulo2.pdf>, s. 45–46 (01.09.2017); zob. więcej: L. Gálvez Muñoz, *El voto por correo: una nueva reforma?*, „Revista de Derecho Político” 2001, nr 52, s. 257–261 (01.09.2017).

¹⁶ M. Duszczyk, *Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych*, „Centre of Migration Research. Working Papers” 2007, nr 21; zob. też: M. Romero Valiente, *Migraciones*, [w:] *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, red. A.A. Peréz, Madrid 2004, http://www.ine.es/prodyser/pubweb/tend_demo_s20/tend_demo_s20.htm, s. 225 (01.09.2017).

¹⁷ Więcej nt. rejestru wyborców w Hiszpanii zob. E. Aranda Álvarez, op.cit., s. 51–53; *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*,

CERA powstaje w następujący sposób: na obywateli przebywających za granicą nałożono obowiązek wpisania się do rejestru prowadzonego przez konsulat (RMC – *Registro de Matrícula Consular*) – jeżeli zamieszkują zagranicą dłużej niż rok¹⁸. RMC jest tworzony celem zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej Hiszpanom mieszkającym za granicą¹⁹. Wszyscy obywatele wpisani do RMC są automatycznie umieszczani w PERE (*Padrón de Españoles en el Extranjero*). Ci z ujętych w PERE, którzy ukończyli 18 lat są automatycznie umieszczani w CERA. Każdy z obywateli wpisany do niniejszych rejestrów ma obowiązek informować konsulat o każdej zmianie swoich danych, tak że RMC, PERE i CERA są zawsze aktualne. Ustawodawca nie wprowadził żadnego limitu czasowego, ograniczającego możliwość głosowania przez obywateli zamieszkałych za granicą. Tak długo, jak wyborca wpisany jest do CERA, ma prawo głosować. Hiszpański Trybunał Konstytucyjny w wyroku 154/1988 rozważając związek między oboma prawami stwierdził, że nie istnieje oddzielne prawo umieszczenia w CERA od prawa głosowania, które zawiera w sobie prawo umieszczenia w rejestrze wyborców mieszkających za granicą.

28 stycznia 2011 r. uchwalono ustawę organiczną 2/2011, w istotnym stopniu zmieniającą LOREG. Opublikowano ją 29 stycznia 2011 r., a weszła w życie dzień później. Jedną z najważniejszych wprowadzonych jej mocą zmian jest odebranie obywatelom hiszpańskim wpisanym do CERA możliwości głosowania w wyborach municypalnych. W tym celu do art. 3 LOREG dodano ust. 2 stanowiący, że aby głosować w wyborach municypalnych wyborca musi być wpisany do CERE. Skreślono art. 190 LOREG. W wyborach samorządowych, które odbyły się w 2011 r., obywatele na stałe mieszkający zagranicą nie mieli już prawa głosować. Ponadto obywatele wpisani do CERA w wyborach ogólnopaństwowych nie otrzymują *ex officio* dokumentacji wyborczej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 175 organicznej ustawy wyborczej, wyborcy wpisani do CERA chcący głosować w wyborach ogólnopaństwowych, muszą poinformować o tym korespondencyjnie delegaturę terenową Biura Rejestru Wyborców.

Madryd 2009, s. 90.

¹⁸ Dekret Królewski 3425/2000 z 15 grudnia 2000 r.

¹⁹ Preambuła do dekretu królewskiego 3425/2000.

Odrębnym zagadnieniem jest sposób głosowania przez Hiszpanów przebywających czasowo za granicą. Wyborcy przebywający czasowo za granicą nie mogą, z przyczyn oczywistych, głosować osobiście w komisji wyborczej w miejscu swojego zamieszkania, ani za pośrednictwem poczty hiszpańskiej na podstawie art. 72 LOREG²⁰. Nie mogą też oddać głosu w trybie przewidzianym dla osób stale mieszkających za granicą, bo nie są wpisani do CERA.

Zgodnie z ogólnym nurtem polityki hiszpańskiej wobec obywateli przebywających poza granicami kraju, w dekreście przewidziano prawo osób przebywających czasowo za granicą do wzięcia udziału w wyborach każdego rodzaju. Aby z tego prawa skorzystać obywatele ci muszą figurować jako nierezydenci w RMC. Ich wpis ma charakter fakultatywny i następuje na wniosek. Spełniwszy ten warunek mogą złożyć kolejny wniosek, o przesłanie im korespondencji wyborczej na adres zagraniczny, wskazany w podaniu.

III. Zakazy dla organów władzy publicznej

Przechodząc do spojrzenia na wybory z trzeciej z wymienionych we wstępie perspektyw, a więc perspektywy uczestników rywalizacji wyborczej, warto zwrócić uwagę na wybrane aspekty zasady prowadzenia agitacji wyborczej i rywalizacji wyborczej. W Polsce krytyce poddaje się wykorzystywanie przez piastunów i członków organów władzy publicznej zajmowanych stanowisk celem prowadzenia agitacji wyborczej pod przykryciem wykonywania czynności przypisanych piastowanej funkcji. W Hiszpanii natomiast w art. 50 LOREG prawodawca zabronił w okresie od zarządzenia wyborów do dnia głosowania podejmowania jakichkolwiek aktów organizowanych lub finansowanych bezpośrednio lub pośrednio przez władze publiczną, które zawierałyby odniesienia do osiągnięć, lub które wykorzystywałyby obrazy lub wizerunki zgodne lub podobne do wykorzystywanych w kampanii wyborczej przez konkurujące ugrupowania polityczne. Jednocześnie zakazano w tym czasie organizowania jakichkolwiek akcji, inaugurowania usług publicznych lub ogłaszania ich projektów, bez względu na ich nazwę, jednak bez szkody dla tego, aby te akcje, budowle czy usługi mogły zacząć funkcjonować w czasie procedury wyborczej.

²⁰ Czyli w trybie przewidzianym dla osób przebywających w Hiszpanii.

Przepisy te z pewnością nie są idealne, ale jednak jakieś są. Ograniczają osoby piastujące lub zasiadające w organach władzy publicznej co do wykonywania przez nie funkcji celem prowadzenia kampanii wyborczej.

IV. Bezpłatne miejsca na umieszczanie materiałów wyborczych

Polski k.w. w art. 114 nałożył na wójta obowiązek zapewnienia na obszarze gminy niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej odpowiedniej liczby miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych²¹. Wójt ma także podać wykaz tych miejsc do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w BIP. Wprowadzenie omawianej regulacji w 2004 i w 2009 r., a następnie jej przejście do K.w. i rozszerzenie zakresu jej obowiązywania było – jak wskazuje F. Rymarz – odpowiedzią na postulaty komitetów wyborczych, w szczególności mniej zamożnych, o wyznaczenie miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie plakatów przez wszystkie komitety²². W istocie, *ratio legis* ustanowienia tego nakazu z pewnością opierało się na potrzebie wzmocnienia zasady równości w prowadzeniu agitacji wyborczej w aspekcie równych szans wyborczych podmiotów biorących udział w kampanii wyborczej²³, szczególnie dla komitetów, które nie dysponują znacznymi środkami finansowymi.

Interpretując omawiane rozwiązanie, jeszcze pod rządami Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, PKW zwróciła uwagę, że wielkość i licz-

²¹ Podobny obowiązek na organy samorządu lokalnego nałożył ustawodawca hiszpański, zob. art. 56 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.t1.html#c6s5 (21.08.2013), dalej: LOREG). Także w Macedonii władze samorządowe mają obowiązek wyznaczenia miejsc na bezpłatne umieszczanie plakatów wyborczych; art. 78 Macedonian Electoral Code. We Francji natomiast obowiązuje zakaz umieszczania plakatów i innych materiałów wyborczych poza miejscami wyznaczonymi przez władze samorządowe, których powierzchnia ma być podzielona równo pomiędzy kandydatów uczestniczących w wyborach w danym okręgu; P. Uziębło, op.cit., s. 258.

²² F. Rymarz, *Nota do art. 70a*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr 1, s. 243.

²³ A. Frydrych, *Prawne ramy prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej*, „Przegląd Wyborczy” 2010, nr 8–9, s. 31.

ba miejsc wyznaczonych w każdej gminie na umieszczanie plakatów i urzędowych obwieszczeń powinna umożliwić wszystkim komitetom wywieszenie swoich plakatów, jak również dotarcie do nich jak największej ilości wyborców. Osiągnięcie pierwszego z wymienionych celów jest oczywiście niemożliwe. Praktyką permanentną jest wzajemne zaklejanie swoich materiałów przez konkurujące komitety, a pod koniec kampanii wyborczej miejsca wyznaczone przez wójta wyglądają okropnie. Określenie miejsc jest zadaniem wójta, a wykonując je, powinien on uwzględniać warunki lokalne²⁴. Jedynie bowiem w razie spełnienia tego warunku można przybliżyć się do zrealizowania celu ustanowienia omawianego przepisu. Należy dodać, że odpowiednia liczba miejsc powinna być ponadto wyznaczana z uwzględnieniem specyfiki konkretnych wyborów i w czasie wyborów samorządowych, przede wszystkim w tych miastach, gdzie zgłaszane są wieloosobowe listy kandydatów, w związku z czym rywalizuje największa ich liczba, dysponująca przede wszystkim właśnie takimi materiałami jak ulotki i plakaty, miejsc tych powinno być więcej niż w wyborach do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, czy na urząd prezydenta²⁵. Należy także podkreślić, że właściwa realizacja tego obowiązku największe znaczenie może mieć w wyborach samorządowych także dlatego, że biorą w nich udział lokalne komitety, często dysponujące jedynie środkami zgromadzonymi przez swoich założycieli i kandydatów. Najmniejsze znaczenie praktyczne natomiast będzie miała w wyborach Prezydenta RP, w których prowadzenie kampanii za pośrednictwem niewielkich plakatów, umieszczanych w miejscach wyznaczonych przez wójta jest zdecydowanie mniej popularne i powszechne.

W świetle przywołanych uwag należy odnotować, że polski ustawodawca nie zdecydował się na określenie jakichkolwiek zasad podziału między rywa-

²⁴ PKW jednocześnie słusznie zauważyła, że dopuszczalne jest wynajęcie przez gminę tablic oraz słupów ogłoszeniowych w tym celu; pkt 1 i 2 Stanowiska PKW z 30 marca 2004 r. w sprawie miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów komitetów wyborczych; zasady te następnie powtórzyła PKW w pkt. 1 pisma z 17 sierpnia 2011 r. do Przewodniczących Rad Gmin i Rad Miejskich oraz Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast w sprawie obowiązków związanych z organizacją wyborów zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (ZPOW-503–69/11).

²⁵ Na problemy związane z interpretacją pojęcia „odpowiednia liczba miejsc” i ich wyznaczeniem zwrócił uwagę I. Krześnicki, *Czy za kampanię wyborczą odpowiada także wójt?*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10, s. 26.

lizujące komitety wyborcze bezpłatnych miejsc wyznaczonych przez wójta. Podobny obowiązek wskazania miejsc na bezpłatne umieszczanie materiałów wyborczych na administrację samorządową nałożył również prawodawca hiszpański (art. 55 LOREG), tam jednakże określono sposób podziału tych miejsc między rywalizujące ugrupowania. Jako kryterium, w oparciu o które administracja samorządowa dokonuje podziału, wskazano liczbę głosów uzyskanych przez rywalizujące ugrupowania w wyborach poprzedzających (art. 56 i 57 LOREG). Urzędy gmin są zobowiązane do zarezerwowania miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie plakatów i innych materiałów wyborczych. Agitacja za pomocą tych materiałów może być prowadzona jedynie w wyznaczonych przez gminy, bezpłatnych miejscach, a poza tym jedynie w miejscach komercyjnych, za zezwoleniem. Wydatki na ten rodzaj agitacji nie mogą przekroczyć 20% limitu ustalonego w LOREG.

Urzędy gmin mają obowiązek podać wykaz tych miejsc do wiadomości publicznej na 7 dni przed zarządzeniem wyborów. Miejsca te rozdziela się pomiędzy partie, ich federacje i koalicje, proporcjonalnie do ilości głosów zdobytych w poprzedzających wyborach w okręgu wyborczym. Po ogłoszeniu kandydatów komisja wyborcza zawiadamia reprezentantów kandydatów o miejscach, w których może umieszczać swoje materiały wyborcze. Czwartego dnia po ogłoszeniu kandydatów komisje wyborcze przypisują miejsca do dyspozycji według zgłoszeń, a w razie gdy prośby pokrywają się, biorąc pod uwagę kryterium równości szans i, uzupełniając, preferencji partii, federacji lub koalicji z największą ilością głosów w ostatnich wyborach w tym samym okręgu. Komisje wyborcze zawiadamiają reprezentantów kandydatów o przyznanych lokalizacjach.

V. Ustalanie wyników wyborów

Na zakończenie – w świetle postulatów zgłaszanych w Polsce – warto przywołać jeszcze jedno rozwiązanie hiszpańskie, a odnoszące się do etapu kończącego procedurę wyborczą, tj. do liczenia głosów. Otóż te procedurę reguluje art. 95 LOREG, które stanowi, że liczenie głosów jest publiczne. Jest ono przeprowadzane w obecności przewodniczącego komisji wyborczej. LOREG precyzuje jego przebieg w ten sposób, że z urny wyjmuje się koperty jedną

po drugiej i odczytuje nazwę listy kandydatów (lub nazwiska kandydatów). Przewodniczący czyta każdą kartę wyborczą, a następnie pokazuje ją pozostałym członkom komisji, kontrolerom wyborczym oraz pełnomocnikom wyborców. Jeśli notariusz, będący przedstawicielem kandydata znajdującego się na liście wyborczej, w trakcie wykonywania swoich obowiązków, ma wątpliwości co do zawartości karty do głosowania odczytanej przez przewodniczącego komisji, może natychmiast zażądać jej pokazania w celu zbadania, a jego wniosek musi być uwzględniony przez przewodniczącego.

Po ogłoszeniu wyników przewodniczący pyta, czy są jakieś sprzeciwy odnośnie liczenia głosów i w przypadku ich braku lub w przypadku ich odrzucenia przez komisję większością głosów, przewodniczący ogłasza wyniki. Karty do głosowania wyjęte z urny, za wyjątkiem kart odrzuconych jako nieważnych lub zakwestionowanych innymi powodów, które dołącza się do protokołu podpisanego przez członków komisji wyborczej – są niszczone na oczach obecnych.

Podsumowując krótko prowadzone rozważania podkreślić należy, że ustawodawca polski, poszukując inspiracji w ustawodawstwach obcych, powinien także sięgać do regulacji obowiązujących w państwach bardziej odległych. W zakresie rozwiązań dotyczących procedury wyborczej doskonałym przykładem są właśnie kraje hiszpańskojęzyczne i to nie tylko Hiszpania, ale także państwa Ameryki Południowej. Choć zapewne przyjętych tam regulacji nie da się przenieść na grunt polskiego prawa wyborczego wprost, to mogą one stanowić podstawę dla twórczego poszukiwania procedur odpowiadających polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej.

Literatura

Aranda Álvarez E., *El modelo electoral español: planteamiento y algunas cuestiones a debate*, <http://www.fldm.edu.mx/documentos/revista2/articulo2.pdf>.

- Duszczyk M., *Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych*, „Centre of Migration Research. Working Papers” 2007, nr 21.
- Frydrych A., *Prawne ramy prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej*, „Przegląd Wyborczy” 2010, nr 8–9.
- Gález Muñoz L., *El voto por correo: una nueva reforma?*, „Revista de Derecho Político” 2001.
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, Madryd 2009.
- Krześnicki I., *Czy za kampanię wyborczą odpowiada także wójt?*, „Samorząd Terytorialny” 2010.
- Romero Valiente M., *Migraciones*, [w:] *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, red. A.A. Pérez, Madrid 2004, http://www.ine.es/prodyser/pubweb/tend_demo_s20/tend_demo_s20.htm.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Rymarz F., *Nota do art. 70a*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sześciło A., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.