


ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 41, 2026

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2026/41/1>

Andrzej Jackiewicz*

 <https://orcid.org/0000-0001-6957-3139>

POZA GRANICAMI RÓWNOŚCI. W POSZUKIWANIU REMIUM NA DYSFUNKCJE GŁOSOWANIA ZAGRANICZNEGO W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM

I. WSTĘP

Globalizacja, rosnąca mobilność społeczeństwa oraz zjawisko migracji ekonomicznej sprawiają, że udział obywateli w procesie wyborczym wykracza poza tradycyjnie rozumiane granice terytorialne państwa. Współczesny system wyborczy staje wobec kluczowego wyzwania – jak zapewnić rzeczywistość i sprawiedliwą reprezentację obywateli, których więź z krajem nie ogranicza się jedynie do fizycznej obecności na jego terytorium¹. Analiza liczby głosów oddawanych przez Polaków za granicą wskazuje, że polska diaspora wykazuje coraz większe zainteresowanie sytuacją polityczną w Rzeczypospolitej i pragnie mieć wpływ na to, co dzieje się w ojczyźnie. Dane udostępniane przez Państwową Komisję Wyborczą pokazują znaczący wzrost liczby Polaków

* Dr hab., prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, jackiewicz@uwb.edu.pl

¹ Według najnowszych danych GUS w końcu 2023 r. poza granicami Polski przebywało czasowo ok. 1,555 mln obywateli Polski, z czego ok. 1,467 mln w Europie. Główne kierunki emigracji to: Wielka Brytania (440 tys.), Niemcy (436 tys.), Holandia (128 tys.), Norwegia (80 tys.) i Irlandia (68 tys.), zob. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2018–2023*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2018-2023,18,2.html> (dostęp 22.01.2025); M. Lesińska, *Upolitycznienie emigracji i diaspory. Analiza dyskursu politycznego w Polsce w latach 1991–2015*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2016, nr 3.

zarejestrowanych do głosowania za granicą w ostatnich latach². W wyborach parlamentarnych z 2011 r. zarejestrowanych było 139 415 wyborców, w 2015 r. liczba ta wzrosła do 199 451, w 2019 r. do 348 948, a w 2023 r. osiągnęła już 636 099. Ten dynamiczny wzrost, w połączeniu z bardzo wysoką frekwencją w tej grupie wyborców (odpowiednio 86%, 88%, 90% i 90%), wskazuje na rosnącą aktywność wyborczą Polonii oraz chęć uczestnictwa w procesie demokratycznym³.

Materialna równość głosów w niniejszym artykule rozumiana jest jako zasada, zgodnie z którą każdy głos wyborczy powinien mieć zbliżoną siłę oddziaływania na ostateczny wynik wyborów oraz podział mandatów w parlamencie⁴. W nauce prawa konstytucyjnego równość materialna jest traktowana jako dyrektywa, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że jej pełne urzeczywistnienie nie zawsze jest możliwe⁵. Praktyczne zastosowanie tej zasady odnosi się przede wszystkim do etapu przygotowania wyborów, w tym rzetelnego określenia wielkości okręgów i liczby mandatów. Nie ma jednak wątpliwości, że reprezentatywność systemu wyborczego oraz zasada materialnej równości głosów są podstawowymi elementami demokracji. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że uprawnienia te stanowią fundament praw politycznych, których istotą jest zagwarantowanie obywatelowi niezbędnego współdziałania w sprawowaniu władzy publicznej. Realizacja tego prawa pozostaje w ścisłym związku z zasadą zwierzchnictwa Narodu, określoną w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Jednak w kontekście głosowania za granicą zasady te stają przed dodatkowymi

² Dane Państwowej Komisji Wyborczej, <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-sejmu-i-do-senatu> (dostęp 15.11.2024).

³ Por. T. Strzałkowski, *Realizacja praw wyborczych na wychodźstwie – doświadczenia i wnioski*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 2, 9.

⁴ Zasada równości materialnej była wielokrotnie przedmiotem analizy w polskim piśmiennictwie. Zob. m.in. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013; A. Sokala, hasło *Równość wyborów zasada*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013; G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.

⁵ P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016, nb. 47, 49; M. Woźnicki, *Dysproporcjonalność wyborów do Sejmu RP – uwagi na tle wyników wyborów parlamentarnych z lat 2019–2023*, „Studia Wyborcze” 2025, t. 39, s. 39.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP; zob. B. Naleziński, *Komentarz do art. 62*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016, nb. 1–2.

wyzwaniami, które mogą wpływać na sposób, w jaki Polacy przebywający poza granicami kraju uczestniczą w procesie wyborczym.

Obecny model wyborczy charakteryzuje się wieloma dysfunkcjami, które prowadzą do paradoksalnych i niemających uzasadnienia w demokratycznym porządku prawnym konsekwencji. Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów jest skrajnie nierównomierna waga głosu w różnych okręgach wyborczych, zwłaszcza pomiędzy okręgiem warszawskim a pozostałymi. Dysproporcja ta podważa podstawowe zasady reprezentacji parlamentarnej, prowadząc do sytuacji, w której siła głosu obywateli różni się w sposób niemożliwy do uzasadnienia. Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie problemu materialnej równości głosów w kontekście głosowania za granicą. Kwestie związane z dostępem do procesu wyborczego będą poruszane, o ile okażą się istotne dla głównego tematu.

Stawianą w prezentowanym tekście hipotezą jest twierdzenie, że spośród dostępnych modeli głosowania zagranicznego system integracji terytorialnej – oparty na przypisywaniu głosów diaspory do okręgów według miejsca pochodzenia – najlepiej odpowiada wymogom polskiego porządku konstytucyjnego, pozwalając na realizację zasady materialnej równości głosów przy jednoczesnym zachowaniu więzi diaspory z krajem pochodzenia.

Aby zapewnić sprawiedliwą reprezentację wszystkich obywateli, konieczne są reformy mające na celu zwiększenie równowagi pomiędzy obywatelami zamieszkującymi na terytorium RP a tymi żyjącymi poza granicami kraju. Jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny już w 2011 r., „prawo wyborcze nie może ignorować wzrastającej mobilności społeczeństwa i tego, że znaczna część obywateli mieszka obecnie poza granicami kraju. Prawo wyborcze nie może ignorować również zachodzących obecnie fundamentalnych zmian w technikach komunikowania się ludzi. Niezauważanie przez prawodawcę powyższych zmian istotnych z punktu widzenia prawa wyborczego oznaczałoby przyzwolenie na wyłączenie pewnych grup obywateli z udziału w podejmowaniu ważnych decyzji, które ich dotyczą”⁷.

Zasadniczym celem artykułu jest kompleksowa analiza możliwych rozwiązań reformy systemu głosowania zagranicznego, ze szczególnym uwzględnieniem

⁷ Wyrok TK z dnia 20.07.2011 r., sygn. akt K 9/2011, OTK ZU 2011/6A, poz. 61. W doktrynie wskazuje się, że konstytucyjna zasada powszechności wyborów implikuje nie tylko formalne przyznanie praw wyborczych, ale przede wszystkim konieczność ich rzeczywistego zagwarantowania wszystkim osobom przynależnym do Narodu. Zadaniem organów władzy publicznej jest zatem przyjęcie takich gwarancji instytucjonalnych, które realnie zabezpieczą możliwość oddania głosu przez każdego uprawnionego obywatela, niezależnie od jego miejsca pobytu, zob. m.in. A. Pyrzyńska, *Wybrane problemy związane z organizacją wyborów za granicą*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 2, red. A. Domańska, Łódź 2023, s. 242.

doświadczeń innych państw Unii Europejskiej. Przeprowadzone badania i analiza porównawcza opierać się będą na sprawdzonych modelach funkcjonujących w wybranych krajach europejskich, co może stanowić inspirację dla polskiego ustawodawcy. Zidentyfikowanie kluczowych mechanizmów skutecznego głosowania zagranicznego i zaproponowanie optymalnego modelu dostosowanego do specyfiki polskiego systemu wyborczego to istotny element budowania sprawiedliwego systemu demokratycznego.

W dalszej części artykułu przeanalizowane zostaną konstytucyjne zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapewnienia równości wyborczej (rozdział II), następnie przedstawiona zostanie diagnoza dysfunkcji obecnego systemu (rozdział III). Zasadniczą część pracy stanowi analiza komparatystyczna czterech modeli głosowania zagranicznego: czeskiego, chorwackiego, włoskiego i hiszpańskiego (rozdziały IV–VII). Artykuł zamyka podsumowanie z rekomendacjami dla polskiego ustawodawcy (rozdział VIII).

II. KONSTYTUCYJNE ZOBOWIĄZANIA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DO ZAPEWNIENIA REALIZACJI CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO OBYWATELI PRZEBYWAJĄCYCH ZA GRANICĄ

Analiza konstytucyjnych podstaw głosowania zagranicznego wymaga rozważenia trzech kluczowych zagadnień: zakresu podmiotowego czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP), zasady powszechności wyborów (art. 96 i 97 Konstytucji RP) oraz koncepcji władztwa państwowego w kontekście obywateli przebywających poza granicami kraju (art. 37 Konstytucji RP). Rozważania te pozwolą określić zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu procedur głosowania zagranicznego oraz granice dopuszczalnych ograniczeń.

Realizacja czynnego prawa wyborczego obywateli polskich przebywających za granicą stanowi istotny element demokratycznego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście konstytucyjnych podstaw tego prawa zasadnicze znaczenie ma art. 62 Konstytucji RP, który definiuje prawo wyborcze obywateli. Zgodnie z tym przepisem „obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania prezydenta, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego”. Istotne jest, że przepis ten nie wprowadza wprost warunku stałego zamieszkiwania na terytorium RP, co otwiera drogę do szerokiej interpretacji zakresu podmiotowego czynnego prawa wyborczego w kontekście obywateli przebywających poza granicami kraju⁸.

⁸ W polskiej nauce prawa nie ma wątpliwości odnośnie do takiego rozumienia art. 62. Zob. m.in. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 62, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej*

Niezależnie od miejsca pobytu węzeł obywatelstwa łączy każdego Polaka z państwem polskim i powinien być podstawą do równego traktowania w zakresie korzystania z praw wyborczych, w szczególności w kontekście materialnej równości głosów. Różnice dotyczące miejsca zamieszkania nie powinny prowadzić do dyskryminacji obywateli w tym zakresie. Stanowisko to nie implikuje jednak, że procedury wyborcze muszą być identyczne dla wszystkich obywateli niezależnie od miejsca ich pobytu⁹. Należy podkreślić, że choć w polskim systemie prawnym regulacja konstytucyjna przesądza o konieczności zapewnienia możliwości głosowania obywatelom przebywającym za granicą, rozwiązanie takie nie stanowi powszechnie przyjętego standardu w państwach demokratycznych¹⁰.

Potwierdza to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), który w swoich wyrokach dopuścił możliwość ograniczenia praw wyborczych obywateli zamieszkałych za granicą. Szczególne znaczenie mają tu orzeczenia w sprawach *Sevinger przeciwko Holandii*¹¹ oraz *Shindler przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹², w których Trybunał uznał, że wykluczenie z procesu wyborczego obywateli zamieszkałych za granicą nie narusza

Polskiej. Komentarz, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 111.

⁹ Konstytucyjna interpretacja prawa wybierania przedstawicieli do parlamentu obejmuje wszystkie rodzaje wyborów parlamentarnych, włączając wybory ponowne i uzupełniające. Jednakże w praktyce występuje pewna rozbieżność między literalnym brzmieniem Konstytucji a rzeczywistą organizacją procesu wyborczego. W przypadku wyborów ponownych (art. 245 § 1 Kodeksu wyborczego) i uzupełniających (art. 283 § 4 Kodeksu wyborczego) do parlamentu głosowanie organizowane jest wyłącznie na terytorium Polski, bez tworzenia obwodów zagranicznych.

¹⁰ Zob. M. Rulka, *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109), s. 66–69; R. Balicki, *Prawa wyborcze nierezydentów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 33–34. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wydanym na tle wyborów prezydenckich z 2020 r. zarysowały się dwa nurty interpretacyjne dotyczące tego uprawnienia. Nurt liberalny wywodzi obowiązek organizacji wyborów za granicą z władztwa personalnego państwa nad obywatelem oraz z art. 37 Konstytucji RP, wskazując, że państwo musi troszczyć się o prawa osób przebywających poza jego jurysdykcją terytorialną. Z kolei nurt konserwatywno-realistyczny podkreśla, że nie istnieje *stricto* „konstytucyjne prawo do głosowania za granicą”, a jedynie ustawowa możliwość, której realizacja jest zawsze uzależniona od zgody i warunków technicznych państwa przyjmującego, zob. W. Fabrowska, *Przeprowadzanie wyborów za granicą (external voting) jako konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy obowiązek państwa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego z protestów wyborczych wniesionych w roku 2020*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2020, t. 18, s. 153, 156–157.

¹¹ Wyrok ETPC z dnia 13.04.2007 r. w sprawie *Sevinger przeciwko Holandii*, skarga nr 17173/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-82404>

¹² Wyrok ETPC z dnia 7.05.2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 19840/09, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-119229>

standardów demokratycznego państwa prawa ze względu na określone okoliczności uzasadniające takie wyłączenie.

Jak wskazuje I.C. Kamiński, racjami uzasadniającymi ograniczenie praw wyborczych diaspory są: mniejsze zainteresowanie osoby zamieszkującej poza krajem bieżącymi zagadnieniami i zorientowanie w nich, niepraktyczność formułowania szczególnych elementów programu politycznego adresowanych do osób przebywających za granicą i prowadzenia tam kampanii wyborczej, bezpośrednie oddziaływanie krajowego ustawodawstwa na osoby zamieszkujące w kraju oraz wpływ rezydentów krajowych na wybór kandydatów i ich program¹³. Należy jednak zauważyć, że argumenty te tracą na aktualności w kontekście polskiej diaspory, która – jak wskazują dane o frekwencji wyborczej sięgającej 90% – wykazuje wysokie zainteresowanie sytuacją polityczną w kraju.

Należy również odnotować wyrok z 15 marca 2012 r. w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, w którym Trybunał zwrócił uwagę na zobowiązania państwa w zakresie zapewnienia realności prawa do głosowania i związek tej kwestii z zasadą wolnych wyborów¹⁴. Konkludując powyższe, można uznać, że państwa dysponują znacznym marginesem swobody w kształtowaniu zasad partycypacji wyborczej diaspory¹⁵. Swoboda ta nie może prowadzić do opróżnienia prawa do głosowania z jego materialnej treści. Zbyt restrykcyjne bariery proceduralne, motywowane dbałością o czystość procesu wyborczego, mogą przekształcić prawo podstawowe w przywilej dostępny jedynie dla najbardziej zdeterminowanych obywateli. Wskazuje się na istnienie tzw. paradoksu antydialektycznego, w którym państwo oficjalnie dąży do maksymalizacji partycypacji diaspory, a nieoficjalnie wprowadza mechanizmy ograniczające jej wpływ na krajowe wyniki wyborcze¹⁶.

¹³ Szerzej o tym I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, t. 13, s. 11–13.

¹⁴ Wyrok ETPC z dnia 15.03.2012 r. w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, skarga nr 42202/07, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-109580>

¹⁵ Por. R. Balicki, *Prawa wyborcze...*, s. 34–37. Zob. też W. Fabrowska, *Przeprowadzanie wyborów za granicą...*, s. 156, 159. Autorka przypomina, że Sąd Najwyższy, posiłkując się orzecznictwem ETPC, wielokrotnie wskazywał, że prawo międzynarodowe nie nakłada na państwa obowiązku zagwarantowania obywatelom możliwości głosowania poza ich terytorium. Co więcej, prawo to nie zabrania uzależnienia praw wyborczych od spełnienia cenzusu zamieszkiwania na terytorium państwa, co w polskiej doktrynie bywa interpretowane jako dopuszczalność ograniczenia wyborów wyłącznie do granic kraju.

¹⁶ A. Jackiewicz, *Anatomia porażki: „voto rogado” i dekada ograniczenia praw wyborczych diaspory hiszpańskiej (2011–2022)*, „Przegląd Sejmowy” 2026 [w druku].

Istotnym argumentem konstytucyjnym jest również wyrażona wprost w Konstytucji zasada powszechności wyborów (odnośnie do wyborów parlamentarnych zob. art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2)¹⁷. Zasada ta jest fundamentem demokratycznego procesu wyborczego, oznaczając m.in. równość dostępu do procedury wyborczej oraz brak dyskryminacyjnych ograniczeń. Zgodnie z nią każdy obywatel, niezależnie od miejsca pobytu, powinien mieć możliwość uczestniczenia w wyborach i tym samym korzystania ze swoich praw wyborczych¹⁸. Najistotniejszy jest zatem punkt wyjścia, tj. przyjęcie, że konstytucyjna zasada powszechności nie może być interpretowana zawężająco jako wymóg fizycznej obecności na terytorium państwa. Należy przy tym zauważyć, że rzeczywista treść konstytucyjnej zasady powszechności wyborów jest determinowana bezpośrednio przez zakres podmiotowy czynnego prawa wyborczego. W konsekwencji każde ograniczenie tego zakresu rzutuje na stopień demokratyzacji procesu wyłaniania reprezentantów¹⁹.

W praktyce oznacza to, że obywatele polscy przebywający za granicą powinni mieć dostęp do procedur głosowania, które umożliwiają im wyrażenie swojej woli politycznej. Wprowadzenie odpowiednich rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych jest niezbędne dla zapewnienia równości szans w dostępie do głosowania. Zasada powszechności wyborów implikuje również konieczność eliminacji wszelkich form dyskryminacji, które pozbawiałyby możliwości głosowania Polaków przebywających poza granicami kraju. Trzeba przy tym brać pod uwagę, że nawet jeżeli uznamy jakąś odrębność proceduralną za utrudnienie w wykonywaniu prawa wyborczego, to nie oznacza to jego pozbawienia, a tym samym ograniczenia zasady powszechności wyborów²⁰.

Powszechność wyborów we współczesnym systemie demokratycznym nie stanowi kategorii bezwzględnej, lecz podlega konstytucyjnym ograniczeniom ustalonym przez ustrojodawcę (wiek, obywatelstwo, niepozbawienie praw publicznych lub wyborczych). Są to konstytucyjnie ustanowione wyjątki od

¹⁷ Proklamowane w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP zasady wyborcze, zwane przymiotnikami wyborczymi, stanowią wiążącą dyrektywę pod adresem ustawodawcy, której przestrzeganie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Są one traktowane jako „pojęcia zastane”, których wykładnia musi uwzględniać dorobek doktryny oraz standardy państwa demokratycznego. Zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, nb. 1, 19, 39.

¹⁸ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 112; B. Stępień-Załucka, *Powszechność czynnego prawa wyborczego w nauce i orzecznictwie sądów oraz trybunałów*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12, s. 64–79; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 77.

¹⁹ B. Naleziński, *Komentarz do art. 62*, nb. 5, 25.

²⁰ Zob. postanowienie SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4.12.1995 r., sygn. akt III SW 909/95, OSNAPiUS 1996, nr 2, poz. 17.

zasady powszechności wyborów²¹, a zatem należy uznać, że Konstytucja wyklucza możliwość konstruowania dodatkowych ograniczeń, w tym arbitralnego cenzusu związanego z przebywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. O ile w wyborach lokalnych dopuszczalne jest uzależnienie prawa głosu od cenzusu domicylu, czyli stałego zamieszkania na terenie danej jednostki samorządowej, o tyle w wyborach do organów ogólnokrajowych ustawodawca jest bezwzględnie związany katalogiem przesłanek konstytucyjnych. Wyklucza to swobodę wprowadzania przez ustawodawcę zwykłego dodatkowych barier terytorialnych w głosowaniu do Sejmu i Senatu²².

Dyskusja nad zakresem terytorialnym korzystania przez obywateli RP z praw wyborczych powinna uwzględnić również treść art. 37 Konstytucji RP. Przepis ten, choć nie odnosi się wprost do zasady powszechności czy zasady materialnej równości głosów, ma w tym kontekście istotne znaczenie. Wynika z niego, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Przesłanką korzystania z wolności i praw konstytucyjnych, w tym czynnego prawa wyborczego, jest zatem pozostawanie pod władzą RP²³.

W tym kontekście można wyróżnić dwie zasadnicze płaszczyzny władztwa państwowego: władztwo terytorialne oraz władztwo personalne. Władztwo terytorialne jest wyłączone poza granicami RP ze względu na zasadę suwerenności innych państw – nie może być ono źródłem polskiej jurysdykcji nad obywatelami przebywającymi za granicą. Jednakże pozostaje kwestia władztwa personalnego, które odnosi się do obywateli polskich przebywających za granicą. Implikuje ono możliwość korzystania z praw konstytucyjnych z uwzględnieniem okoliczności, że realizacja tych praw następuje na terytorium innego państwa.

W kontekście realizacji czynnego prawa wyborczego oznacza to, że Rzeczpospolita Polska musi dostosować swoje mechanizmy głosowania do specyfiki sytuacji obywateli za granicą. Ograniczenia wynikające z braku pełnej jurysdykcji państwa polskiego (brak władztwa terytorialnego) mogą prowadzić do konieczności przyjęcia rozwiązań proceduralnych uwzględniających

²¹ W nauce prawa konstytucyjnego zasadę powszechności często definiuje się przez pryzmat dopuszczalnych wyłączeń. Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 12, por. T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, t. 18, s. 95–118.

²² B. Naleziński, *Komentarz do art. 62*, nb. 30–31.

²³ Por. M. Jabłoński, *Zasada zróżnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 547; P. Tuleja, *Komentarz do art. 37*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 138.

specyfikę pozostawiania jedynie pod władztwem personalnym. Dopuszczalną są zatem odstępstwa od standardowych rozwiązań wyborczych, które mogą być uzasadnione ograniczeniami prawnymi państw przyjmujących, ale także obiektywnymi trudnościami organizacyjnymi.

Kryteria dopuszczalnych ograniczeń obejmują również względy ekonomiczne związane z procesem wyborczym oraz konieczność zachowania proporcjonalności kosztów do skali realizacji czynnego prawa wyborczego. Przykłady takich ograniczeń mogą obejmować zmiany w procedurze rejestracji wyborców czy też dostosowanie sposobu głosowania do lokalnych warunków prawnych i administracyjnych. W praktyce oznacza to konieczność elastycznego podejścia do organizacji głosowania dla Polaków za granicą. Rzeczpospolita Polska powinna dążyć do zapewnienia jak największej dostępności procedur głosowania przy jednoczesnym uwzględnieniu realiów międzynarodowych, uwarunkowań lokalnych czy nawet względów ekonomicznych.

Państwo ma swobodę w doborze konkretnych rozwiązań proceduralnych, jednakże swoboda ta nie może prowadzić do kontrkonstytucyjnego pozbawienia prawa wyborczego²⁴, naruszenia zasady powszechności ani naruszenia zasady materialnej równości głosów. Wszelkie ograniczenia muszą być uzasadnione i proporcjonalne, co oznacza, że państwo ma obowiązek dążyć do stworzenia systemu, który w racjonalnym zakresie zapewni realizację tych wartości konstytucyjnych w odniesieniu do głosowania za granicą. Tym samym, choć różnice proceduralne nie mogą prowadzić do zróżnicowania wagi głosów obywateli, to nie mogą też *a priori* być uznane za naruszające zasadę powszechności wyborów.

Zasada powszechności wyborów pozostaje w ścisłym związku z zasadą materialnej równości głosów. O ile powszechność gwarantuje prawo do udziału w wyborach, o tyle równość materialna zapewnia, że udział ten ma rzeczywiste znaczenie – że głos każdego obywatela ma porównywalną siłę oddziaływania na wynik wyborów. Konstytucyjna ochrona praw wyborczych diaspory byłaby iluzoryczna, gdyby przy formalnym zagwarantowaniu prawa do głosowania głosy obywateli przebywających za granicą miały znacząco mniejszą lub większą wagę niż głosy wyborców krajowych. Dlatego też analiza konstytucyjnych zobowiązań państwa musi uwzględniać oba te aspekty łącznie.

Reasumując powyższe rozważania, należy uznać, że Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do stworzenia ram prawnych dla realizacji prawa wyborczego obywateli przebywających za granicą. Państwo ma jednak swobodę

²⁴ Prawa wyborcze z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP kwalifikuje się w teorii prawa jako tzw. prawa-kompetencje. Taka kwalifikacja nakłada na organy władzy publicznej szczególnie obowiązek ustanowienia takich podstaw normatywnych i organizacyjnych, które umożliwią obywatelom skuteczne i realne dokonanie aktu wyboru. Zob. B. Naleziński, *Komentarz do art. 62*, nb. 22.

w określaniu szczegółowych mechanizmów głosowania oraz prawo do wprowadzania racjonalnych ograniczeń proceduralnych. Kluczowe jest rozróżnienie między prawem do głosowania (gwarantowanym konstytucyjnie) a szczegółowymi rozwiązaniami technicznymi jego realizacji. Oznacza to, że chociaż każdy obywatel ma prawo do udziału w wyborach, konkretne procedury wyborcze mogą być dostosowane do okoliczności faktycznych. Wszelkie ograniczenia w realizacji prawa wyborczego obywateli za granicą muszą być przy tym oceniane z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jednocześnie implementowane procedury głosowania za granicą nie mogą prowadzić do sytuacji, w której głos jednego obywatela ma większą wagę niż głos innego obywatela. Istnieje zatem margines swobody państwa w kształtowaniu procedur wyborczych, który musi jednak pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą powszechności wyborów oraz zasadą materialnej równości głosów. Uwarunkowania konstytucyjne nie oznaczają bezwzględnego zobowiązania do zapewnienia wyborcom głosującym poza granicami identycznych warunków wyborczych jak na terytorium kraju, lecz nakładają na państwo obowiązek stworzenia realnej możliwości realizacji praw wyborczych poprzez racjonalne rozwiązania proceduralne, co staje się szczególnie istotne w kontekście globalizacji i rosnącej mobilności społeczeństwa.

III. DYSFUNKCJE SYSTEMU GŁOSOWANIA ZAGRANICZNEGO NA PRZYKŁADZIE OKRĘGU NR 19

Diagnoza dysfunkcji obecnego systemu głosowania zagranicznego wymaga analizy zarówno podstaw prawnych, jak i danych empirycznych ilustrujących skalę problemu. Niniejszy rozdział przedstawia mechanizm przypisywania głosów zagranicznych do okręgu warszawskiego oraz jego konsekwencje dla zasady materialnej równości głosów w wyborach do Sejmu i Senatu RP.

Zgodnie z art. 14 § 1 Kodeksu wyborczego²⁵ obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą są tworzone, jeśli na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców i istnieje możliwość przekazania wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej. Obwody te są tworzone przez ministra spraw zagranicznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej²⁶. Fundamentem aktualnie funkcjonującego systemu głosowania

²⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.), dalej: k.w.

²⁶ Należy zauważyć, że obecna formuła współdziałania ministra z PKW ma charakter jedynie niewiążącej opinii, co w praktyce pozostawia dużą sferę uznaniowości organowi administracji rządowej. Skutkuje to sytuacją, w której realizacja konstytucyjnych uprawnień obywateli

za granicą jest art. 14 § 3 k.w., który stanowi, że obwody głosowania dla Polaków za granicą wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy²⁷.

Wyniki głosowania z obwodów zagranicznych są przekazywane do okręgowej komisji wyborczej właściwej dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy (art. 78 § 4 k.w.)²⁸. W praktyce oznacza to, że głosy te wliczają się do wyników głosowania w okręgu wyborczym nr 19 w wyborach do Sejmu RP, nr 44 w wyborach do Senatu RP i nr 4 w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Głosy oddane przez Polonię są zatem traktowane jako część ogólnego wyniku głosowania w tych okręgach i są brane pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów tak samo jak głosy oddane przez wyborców zamieszkałych w tych okręgach.

Rozwiązanie to zostało pierwotnie przyjęte ze względów praktycznych i organizacyjnych, mając na celu ułatwienie procesu wyborczego dla obywateli przebywających za granicą w czasach, gdy ich liczba była stosunkowo niewielka. Obecny model ma swoje źródło w nowelizacji prawa wyborczego z 1960 r.²⁹ Na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 1960 r. wprowadzono regulację, zgodnie z którą tworzenie obwodów zagranicznych powierzono ministrowi spraw zagranicznych, a głosy oddane w tych obwodach zaliczano do okręgu właściwego dla Warszawy-Śródmieścia. Przyjęcie takiego rozwiązania było możliwe, gdyż w okresie PRL uczestnictwo Polonii w wyborach było znacząco ograniczone, a głosowanie za granicą dotyczyło głównie pracowników polskich placówek dyplomatycznych oraz pracowników delegowanych do pracy na podstawie umów międzynarodowych³⁰.

w danym regionie zależy od decyzji politycznej przedstawiciela egzekutywy, co budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia standardów państwa prawnego. Zob. A. Pyrzyńska, *Wybrane problemy...*, s. 244–245.

²⁷ Por. B. Michalak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, Opinie i ekspertyzy OE-431, Warszawa 2022, s. 7–8; zgadza się z tym R. Balicki, *Prawa wyborcze...*, s. 41.

²⁸ Krytyce poddawane jest również rozwiązanie dopuszczające uznanie głosowania w obwodzie zagranicznym za niebyłe, jeśli protokół nie wpłynie do właściwej komisji okręgowej w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania. Mechanizm ten, mający w założeniu dyscyplinować komisje, w praktyce uderza w wyborców i stoi w bezpośredniej sprzeczności z zasadą powszechności wyborów, gdyż może doprowadzić do arbitralnego unieważnienia tysięcy ważnie oddanych głosów z przyczyn czysto technicznych. Zob. A. Pyrzyńska, *Wybrane problemy...*, s. 249.

²⁹ Ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego (Dz.U. 1960 nr 57 poz. 323).

³⁰ R. Balicki, *Prawa wyborcze...*, s. 40; M. Lesińska, *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, CMR Working Papers 2014, nr 78/136, s. 27. Problemem o charakterze systemowym, na który zwraca uwagę m.in. A. Pyrzyńska, jest również drastyczna dysproporcja między liczebnością członków obwodowych komisji wyborczych za granicą a liczbą

Wspominany już w tym opracowaniu wzrost liczby wyborców zagranicznych jest zjawiskiem pozytywnym, rodzi jednak pytania o ich rzeczywistą reprezentację w polskim parlamencie oraz o wpływ na wyniki wyborów w okręgu warszawskim. Udział głosów oddawanych przez Polaków za granicą w tym okręgu wzrastał równie dynamicznie³¹. W wyborach do Sejmu z 2011 r. było to niecałe 12% (ponad 117 tys. głosów), w wyborach z 2015 r. niemal 16% (ponad 173 tys. głosów), w wyborach z 2019 r. już prawie 23% (ponad 313 tys. głosów), a w wyborach z 2023 r. było to 574 673 głosy, co stanowiło 33,26% głosów ważnych oddanych w okręgu nr 19.

Zasada równości materialnej głosów zakłada, że każdy głos powinien mieć równą wagę i wpływ na wynik wyborów. Przedstawione dane ujawniają sprzeczność między obserwowanymi zjawiskami a założeniami tej zasady. Rosnąca frekwencja wyborcza wśród Polonii, w kontekście ograniczonej liczby mandatów w okręgu warszawskim, prowadzi do coraz większej dysproporcji w sile oddanych głosów.

Aktualna jednolita norma przedstawicielstwa, obliczona zgodnie z art. 202 k.w. przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, wynosi 78 424³². Nie można przy tym systemie obliczania normy przedstawicielstwa³³ odnieść tej normy wprost do liczby wyborców zagranicznych, ale nie sposób nie zauważyć, że ich liczba odpowiada aż ośmiu mandatom³⁴. Gdyby normę przedstawicielstwa obliczać przez podzielenie liczby wyborców w kraju przez ogólną liczbę posłów, to tak

wyborców ujętych w spisie. Podczas gdy w kraju maksymalna liczba wyborców w obwodzie co do zasady nie przekracza 4000 osób, w obwodach zagranicznych (np. w Londynie czy Manchesterze w 2020 r.) maksymalnie 13-osobowe składy komisji musiały obsługiwać nawet ponad 20 tys. uprawnionych. Taka skala obciążeń generuje ryzyko paraliżu prac komisji i opóźnień w ustalaniu wyników. Zob. A. Pyrżyńska, *Wybrane problemy...*, s. 247.

³¹ Por. B. Michalak, *Wyzwania i bariery...*, s. 4–7.

³² Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z dnia 21 października 2022 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 11.10.2024).

³³ Por. P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, nr 6, s. 7–28; T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności...*, s. 99.

³⁴ Problem ten był dostrzegany przez organy wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza we wniosku z października 2022 r. postulowała korektę liczby posłów w 20 okręgach wyborczych, co wynikało bezpośrednio ze zmian demograficznych i migracyjnych. Brak rozpoznania tego wniosku przez Sejm doprowadził do utrwalenia stanu, w którym wynik wyborów nie odzwierciedla w sposób proporcjonalny rzeczywistej siły głosów. Szczególnie jaskrawym przykładem jest wspomniany okręg nr 19, gdzie doliczenie setek tysięcy głosów z zagranicy nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w liczbie mandatów możliwych do zdobycia w tym okręgu. Zob. M. Woźnicki, *Dysproporcjonalność wyborów do Sejmu RP...*, s. 37 i 46.

obliczana „hipotetyczna” norma przedstawicielstwa wyniosłaby około 64 200 (29 532 595 / 460), a liczba wyborców zagranicznych odpowiadałaby niemal 10 mandatom.

Tymczasem w okręgu nr 19 jest do podziału zaledwie 20 mandatów. Biorąc pod uwagę liczbę wyborców zamieszkałych w tym okręgu (1 993 723) oraz hipotetyczną normę przedstawicielstwa, liczba mandatów powinna wynosić aż 31 (1 993 723 / 64 200), do czego należałoby dodać dodatkowe mandaty (około 10) wynikające z doliczenia wyborców zagranicznych. Wynika z tego kilka istotnych wniosków.

Po pierwsze, sam okręg nr 19 jest niedostatecznie reprezentowany w aktualnym systemie podziału mandatów. Po drugie, następuje marginalizacja wpływu diaspory na wyniki wyborów w skali kraju, ponieważ pomimo wzrostu liczby wyborców zagranicznych nie są oni uwzględniani przy obliczaniu jednolitej normy przedstawicielstwa (zob. art. 202 k.w.), a ich liczba nie wpływa na liczbę mandatów w okręgu, do którego doliczane są głosy oddane za granicą. Po trzecie, wraz ze zwiększającą się liczbą głosów z zagranicy doliczanych do wyników głosowania w okręgu nr 19 następuje zmniejszenie wagi głosu wyborców zamieszkałych w tym okręgu. Należy za M. Woźnickim przypomnieć również, że wielkość okręgu determinuje tzw. próg naturalny, czyli minimalny odsetek głosów niezbędny do uzyskania mandatu. W obecnym systemie w małych okręgach próg ten może wynosić nawet ponad 10%, co drastycznie ogranicza szanse mniejszych komitetów i zwiększa dysproporcjonalność, podczas gdy w dużych okręgach (powyżej 14 mandatów) próg ten zbliża się do ustawowych 5%. Skoncentrowanie głosów Polonii w jednym okręgu przy jednoczesnym zamrożeniu liczby mandatów w innych jednostkach pogłębia te nierówności w skali całego kraju³⁵.

Należy brać przy tym pod uwagę unikatowość okręgu wyborczego nr 19, ponieważ jest on jedynym okręgiem, do którego doliczane są głosy wyborców zagranicznych³⁶. W żadnym innym okręgu nie występuje tego rodzaju sytuacja, co sprawia, że dysproporcje w sile głosu są szczególnie widoczne

³⁵ Ibidem, s. 39.

³⁶ Analogiczne problemy z koncentracją głosów diaspory w jednym okręgu stołecznym występowały w systemie litewskim. Do 2019 r. głosy obywateli Litwy przebywających za granicą były doliczane do okręgu nr 1 (Nowe Miasto) w Wilnie, na którego terytorium znajduje się siedziba litewskiego parlamentu (Seimas). Narastająca dynamicznie liczba wyborców zagranicznych (stanowiących ok. 18% populacji kraju) wymusiła jednak odejście od tego modelu na rzecz utworzenia odrębnej jednostki reprezentującej diasporę. Zob. A. Juskievičiute-Vilienė, K. Skotnicki, *Ewolucja litewskiego rozwiązania odnośnie do okręgu wyborczego dla wyborców głosujących za granicą*, „Studia Wyborcze” 2025, t. 39, s. 78–79.

właśnie w Warszawie³⁷. To zaś sprawia, że okręg nr 19 stał się szczególnym przykładem naruszenia zasady materialnej równości głosów³⁸. Warto w tym miejscu przywołać standardy Komisji Weneckiej, zgodnie z którymi różnice w normie przedstawicielstwa między okręgami nie powinny co do zasady przekraczać 10%, a w skrajnych przypadkach 15%. Na gruncie normatywnym równość materialna powinna być rozumiana przez „formułę negatywną” – jako zakaz utrzymywania zbyt daleko idących i systemowych różnic w sile głosu poszczególnych wyborców³⁹.

Analogiczny problem występuje w wyborach do Senatu RP. Dysfunkcyjność systemu wyborczego manifestuje się ze szczególnym nasileniem w okręgu nr 44, obejmującym dzielnice Warszawy: Białołękę, Bielany, Śródmieście i Żoliborz⁴⁰. W wyborach przeprowadzonych w 2023 r. charakterystyczny był wyraźnie dysproporcjonalny rozkład głosów: uprawnionych było 959 492 wyborców lokalnych oraz ponad 636 tys. wyborców głosujących za granicą. Z łącznej liczby 821 798 ważnie oddanych głosów 267 028 stanowiły głosy wyborców okręgowych, natomiast 554 402 głosy pochodziły od wyborców zagranicznych, a dodatkowo 368 głosów oddano na statkach.

Konsekwencją tego stanu jest dominacja elektoratu zagranicznego, który determinuje około 67% rezultatu wyborczego w tym okręgu. Warto zauważyć, że mimo braku konstytucyjnego wymogu równości w wyborach senatorskich, a także tego, że zasada ta nie wynika wprost z Kodeksu wyborczego, to zgodnie z art. 261 § 2 k.w. liczba senatorów wybieranych w województwie jest powiązana z kryterium demograficznym⁴¹. Ustawodawca w sposób dalece

³⁷ Należy jednak podkreślić, że w pozostałych okręgach wyborczych w kraju, pomimo że nie ma tego dodatkowego czynnika w postaci głosów z zagranicy, również występuje problem w zakresie zasady równości materialnej. Skalę naruszenia proporcjonalności i równości w ostatnich latach obrazuje tzw. Indeks Gallaghery, który mierzy odsetek odchylenia wyników wyborów od pełnej proporcjonalności. W wyborach w 2019 r. wskaźnik ten wyniósł 6,60%, a w 2023 r. wzrósł do 6,72%. Wyniki te, utrzymujące się powyżej progu 5%, wskazują na systemowe, nienaturalne deformacje wyników wyborczych, których jedną z przyczyn jest właśnie wadliwa struktura okręgów. Zob. M. Woźnicki, *Dysproporcjonalność wyborów do Sejmu RP...*, s. 42–43.

³⁸ T. Strzałkowski, *Realizacja praw wyborczych...*, s. 10. Problem okręgu warszawskiego to nie tylko kwestia wagi głosu, ale i sygnalizowanej już wydolności systemu. Często dochodzi do sytuacji, w których obwodowe komisje wyborcze za granicą są nadmiernie obciążone – w kraju jedna komisja obsługuje średnio 1100 wyborców, podczas gdy za granicą zdarzały się obwody liczące od 4000 (Berlin, Londyn) do nawet 6000 osób (Manchester). Rodzi to realne ryzyko niedotrzymania 24-godzinnego terminu na przekazanie wyników, co zgodnie z Kodeksem wyborczym skutkuje uznaniem głosowania w takim obwodzie za niebyłe.

³⁹ Zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, nb. 51, 53.

⁴⁰ Dane Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące wyborów do Senatu RP w 2023 r., <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 15.11.2024).

⁴¹ Zob. K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*,

nieproporcjonalny kształtuje przestrzeń wyborczą, co znajduje potwierdzenie w porównaniu okręgu nr 44 np. z okręgiem nr 61, w którym uprawnionych było 152 008 wyborców, z których zagłosowało 99 999⁴².

Podsumowując powyższą analizę, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie systemowe, polegające na przypisaniu głosów wyborców zagranicznych do jednego, konkretnego okręgu wyborczego – w tym przypadku warszawskiego – stanowi dziś źródło poważnych dysfunkcji ustrojowych⁴³. W kontekście dynamicznych przemian demograficznych i migracyjnych mechanizm ten prowadzi do znaczących zaburzeń w zakresie rzeczywistej siły reprezentacji wyborczej. Zjawisko to nabiera szczególnego znaczenia wobec stale rosnącej liczby obywateli polskich przebywających poza granicami kraju i aktywnie korzystających z przysługujących im praw wyborczych.

Terytorialny model reprezentacji parlamentarnej stanowi fundament polskiego systemu wyborczego, mimo że nie został wprost zakotwiczony w tekście Konstytucji RP. Art. 104 ust. 1 Konstytucji RP, definiujący posłów jako reprezentantów całego Narodu, pozostawia pozornie otwartą przestrzeń interpretacyjną⁴⁴. Jednakże świadomy wybór ustrojodawcy ukierunkowany był na stworzenie mechanizmu zapewniającego możliwie najbardziej zrównoważoną reprezentację zróżnicowanych interesów lokalnych i regionalnych w Sejmie⁴⁵.

Główny paradoks tej sytuacji polega na ewolucji pierwotnie pragmatycznego rozwiązania, które w momencie implementacji miało charakter marginalny i nie wzbudzało istotnych kontrowersji. Mechanizm, który początkowo stanowił jedynie techniczny instrument organizacji wyborów, obecnie prowadzi do fundamentalnego zniekształcenia woli wyborczej mieszkańców stolicy

red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 146; M. Przywora, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 233.

⁴² Brak wyraźnego zapisu o równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji RP był przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się, że o ile równość w aspekcie formalnym (każdy wyborca ma jeden głos) jest koniecznym warunkiem wyborów demokratycznych i wynika z innych zasad konstytucyjnych, o tyle równość materialna (siła głosu) nie musi być w pełni realizowana w wyborach do Senatu. Ustrojodawca dopuścił więc sytuację, w której system wyborczy „rozrywa” związek między liczbą mieszkańców okręgu a liczbą mandatów, co *de facto* sankcjonuje obecne dysproporcje. Zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 97, [w:] Konstytucja RP*, t. 2, nb. 27–28.

⁴³ Dysfunkcja ta ma korzenie w historycznym modelu „wojewódzkim”, przyjętym w 1989 r., który opierał się na równej reprezentacji jednostek terytorialnych bez względu na różnice w ich zaludnieniu. Obecna struktura okręgów senatorskich jest więc wynikiem ewolucji, w której Senat miał być pierwotnie izbą reprezentacji samorządu terytorialnego, co uzasadniało odejście od rygorystycznej zasady równości materialnej na rzecz reprezentacji regionów.

⁴⁴ Por. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 104, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 130.

⁴⁵ Zob. B. Michalak, *Wyzwania i bariery...*, s. 7.

i marginalizacji wyborców zagranicznych. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy rozwiązanie, które miało być neutralnym narzędziem realizacji praw wyborczych, stało się źródłem poważnych dysfunkcji ustrojowych.

Biorąc pod uwagę aktualną liczbę wyborców zagranicznych, zarówno ich marginalizacja, jak i deformacja woli politycznej wyborców zamieszkałych w okręgu stołecznym przybierają rozmiary ustrojowo nieakceptowalne i wymagające natychmiastowej reakcji ustawodawczej. Jest to tym pilniejsze, że obserwujemy stały trend wzrostowy w tym zakresie i można przewidywać, iż wspomniane dysfunkcje będą się pogłębiać. Z powyższej analizy wynika, że przyjęty system, który w przeszłości miał uzasadnienie praktyczne, obecnie prowadzi do istotnego naruszenia materialnej równości głosów, a w konsekwencji do deformacji procesu demokratycznego.

IV. SYSTEM LOSOWEGO PRZYDZIAŁU GŁOSÓW ZAGRANICZNYCH – MODEL CZESKI

Pierwszym z analizowanych modeli jest system czeski, oparty na losowym przydziale głosów zagranicznych do okręgów krajowych. Model ten przeszedł istotną ewolucję w ostatnich latach i stanowi interesujący punkt odniesienia dla potencjalnej reformy polskiego systemu. Jednocześnie, jak zostanie wykazane, skala zjawiska głosowania zagranicznego w Czechach jest nieporównywalna z sytuacją polską, co ma fundamentalne znaczenie dla oceny przydatności tego modelu.

Aktualny system wyborczy w Republice Czeskiej reguluje ustawa z 27 września 1995 r. o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej⁴⁶, która była wielokrotnie nowelizowana⁴⁷. Istotne zmiany wprowadziła nowelizacja z 2021 r.⁴⁸, zainicjowana orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2021 r., który stwierdził niezgodność poprzedniego systemu z konstytucyjną zasadą proporcjonalnej reprezentacji w wyborach do Izby Poselskiej⁴⁹.

⁴⁶ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, <https://www.e-sbirka.cz/sb/1995/247/2021-07-01> (dostęp 18.12.2024).

⁴⁷ Szeroko o ewolucji czeskiego systemu wyborczego zob. J. Charvát, *Politika volebních reforem v České republice po roce 1989*, Praha 2013.

⁴⁸ Zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, <https://www.e-sbirka.cz/sb/2021/189> (dostęp 18.12.2024).

⁴⁹ J. Charvát, *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politologica” 2022, t. 14, nr 2, s. 6–22; H. Vlastimil, L. Jakub, *The Czech 2021 General Election and Its Impact on the Party System*, „Czech Journal of Political Science” 2022, nr 3, s. 225–238. Zob. też J. Hájek,

Niezależnie od zmian w zakresie ogólnego kształtu systemu wyborczego, ewoluował również sam system głosowania za granicą. Pierwotnie wszystkie głosy oddawane przez obywateli mieszkających poza granicami kraju trafiały do okręgu praskiego. Już jednak w wyborach przeprowadzonych w 2021 r. zastosowano nowy system, zgodnie z którym głosy oddane przez obywateli mieszkających za granicą były przydzielane losowo do jednego z 14 okręgów wyborczych (regionów) w kraju⁵⁰. Losowanie okręgu odbywało się tuż przed rozpoczęciem procesu głosowania – Państwowa Komisja Wyborcza dokonywała losowania w terminie 7 dni od ogłoszenia wyborów przez Prezydenta Republiki. Warto odnotować, że czeska reforma z 2021 r. została zainicjowana orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym naruszenie zasady proporcjonalnej reprezentacji. Analogicznie w Polsce można argumentować, że obecny system koncentracji głosów w okręgu nr 19 narusza konstytucyjną zasadę równości wyborów wyrażoną w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. O ile jednak czeski Trybunał Konstytucyjny zakwestionował sam mechanizm przeliczania głosów na mandaty, o tyle w Polsce problem dotyczy etapu wcześniejszego – przypisania głosów do okręgu. Różnica ta ma fundamentalne znaczenie: reforma czeska mogła się ograniczyć do korekty algorytmu wyborczego, podczas gdy reforma polska wymaga przebudowy samej struktury terytorialnej głosowania zagranicznego.

W wyborach parlamentarnych w październiku 2021 r. Kraj Ustecki został wylosowany jako okręg, do którego doliczono głosy z zagranicy. W tamtych wyborach oddano łącznie 5 411 884 głosów, w Kraju Usteckim 379 882 głosów, a za granicą 13 236 głosów. Głosy z zagranicy stanowiły zatem 3,5% głosów wylosowanego okręgu i zaledwie 0,24% głosów w skali całego kraju. Skala zjawiska w Czechach jest więc nieporównywalna z sytuacją polską – w Czechach głosy zagraniczne stanowiły 0,24% ogółu głosów, podczas gdy w Polsce w 2023 r. proporcja ta wynosiła ok. 2%, a udział w okręgu warszawskim sięgał 33,26%.

System głosowania za granicą uległ dalszej nowelizacji w 2024 r.⁵¹ Zgodnie ze zmianami głosy z zagranicy są obecnie liczone jako głosy oddane w czterech największych regionach Republiki Czeskiej, a nie jak wcześniej w jednym losowo wybranym regionie. Ma to osłabić wpływ głosów zagranicznych na podział mandatów w poszczególnych okręgach. Państwowa Komisja

Volební reforma 2021 v ČR: Větší šance na úspěch pro menší strany?, „Politické Vedy” 2023, t. 26, nr 3, s. 58–91.

⁵⁰ W czeskim systemie administracyjnym *kraj* odpowiada regionowi i stanowi jednocześnie okręg wyborczy w wyborach do Izby Poselskiej. Republika Czeska dzieli się na 14 takich regionów.

⁵¹ Zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony, <https://www.e-sbirka.cz/sb/2024/268> (dostęp 18.09.2025).

Wyborcza decyduje w drodze losowania, który z czterech regionów otrzyma głosy oddane przez Czechów za granicą, przy czym obywatele czescy głosujący z różnych części świata są przypisywani do różnych stref geograficznych. Ewolucja czeskiego systemu od jednego wylosowanego okręgu (2021) do czterech regionów (2024) jest sama w sobie dowodem na niewystarczalność modelu losowego – nawet przy czeskiej skali zjawiska (ok. 15 tys. wyborców) ustawodawca uznał, że koncentracja głosów zagranicznych w jednym okręgu generuje zbyt duże ryzyko deformacji. W kontekście polskim, gdzie liczba wyborców zagranicznych jest ponad czterdziestokrotnie wyższa, wniosek ten nabiera jeszcze większej mocy.

Nowelizacja z 2024 r.⁵² wprowadziła również możliwość głosowania korespondencyjnego dla obywateli czeskich za granicą w wyborach parlamentarnych, europejskich i prezydenckich⁵³. System przewiduje mechanizmy eliminujące ryzyko podwójnego głosowania – wyborca zarejestrowany w placówce dyplomatycznej na 40 dni przed wyborami automatycznie traci prawo do głosowania osobistego na terytorium Republiki Czeskiej. Wybory parlamentarne przeprowadzone 3–4 października 2025 r. były pierwszymi, w których zastosowano głosowanie korespondencyjne dla Czechów za granicą⁵⁴. Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w Czechach stanowi istotny punkt

⁵² Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, <https://www.e-sbirka.cz/sb/2024/88> (dostęp 18.09.2025).

⁵³ Zob. *Postal voting one step away from approval after years of debate and rejection*, Radio Prague International, 24.06.2024, <https://english.radio.cz/postal-voting-one-step-away-approval-after-years-debate-and-rejection-8820856> (dostęp 14.09.2025).

⁵⁴ Wybory parlamentarne w Czechach odbyły się 3–4 października 2025 r. i były pierwszymi, w których zastosowano głosowanie korespondencyjne dla obywateli czeskich za granicą. Zob. *Czechs have decided: ANO Party is the election winner*, Radio Prague International, 5.10.2025, <https://english.radio.cz/czechs-have-decided-ano-party-election-winner-8864705> (dostęp 14.01.2026); *How to: Postal voting for Czechs living abroad*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, 10.04.2025, https://mzv.gov.cz/jnp/en/foreign_relations/czechs_living_abroad/news_and_events/how_to_postal_voting_for_czechs_living_1.html (dostęp 14.01.2026). Ministerstwo Spraw Zagranicznych pierwotnie szacowało, że rejestruje się ok. 50 tys. wyborców (zob. *Korespondenční volba zatím netáhne*, Echo24.cz, 6.08.2025; *Zájem o korespondenční volbu mírně stoupl*, e15.cz, 22.08.2025; *Rakušan: Zájem o korespondenční volbu poroste postupně*, ČeskéNoviny.cz, 4.08.2025). W *zvláštním seznamu voličů* (specjalnym spisie wyborców za granicą) ostatecznie zarejestrowało się ponad 27 tys. obywateli (*Korespondenční volba nesplnila očekávání*, e15.cz, 6.09.2025); lecz faktycznie korespondencyjnie zagłosowało jedynie 10 905 obywateli – część zarejestrowanych wyborców skorzystała bowiem z możliwości głosowania osobistego w placówkach dyplomatycznych. Zob. *Czech Republic monthly briefing: Electoral Change and Conservative Realignment in the Czech Parliamentary Elections*, China-CEE Institute, 17.12.2025; *Czechs have decided: ANO Party is the election winner*, Radio Prague International, 5.10.2025. Jako przyczyny niskiego zainteresowania wskazywano skomplikowaną procedurę rejestracji oraz brak centralnego rejestru Czechów za granicą.

odniesienia dla polskiej debaty. Polski Kodeks wyborczy nie przewiduje obecnie takiej formy głosowania w wyborach parlamentarnych, co przy modelu losowego przydziału głosów oznaczałoby konieczność utrzymania dotychczasowego systemu osobistego głosowania w placówkach dyplomatycznych. Jest to o tyle istotne, że niezależnie od przyjętego modelu alokacji głosów, kwestia formy głosowania (osobiste vs korespondencyjne) stanowi odrębne, lecz ściśle powiązane zagadnienie reformy.

Wykorzystując aktualny model czeski, w Polsce można by wprowadzić system, w którym przed każdymi wyborami parlamentarnymi Państwowa Komisja Wyborcza losowałaby cztery okręgi wyborcze lub więcej, do których doliczane byłyby głosy oddane przez Polaków za granicą, z podziałem geograficznym na odpowiednią liczbę stref. Liczba stref oraz podział świata na strefy zostałyby ustalone na podstawie szczegółowych danych dotyczących polskiej diaspory. Losowanie odbywałoby się tak, aby wszystkie okręgi miały równą szansę na wylosowanie, ewentualnie – na wzór czeski – dotyczyłoby okręgów wyborczych, w których do rozdysponowania jest najwięcej mandatów.

Analizowany wariant reformy oferuje pewne korzyści. Po pierwsze, losowy przydział głosów zagranicznych do kilku okręgów wyborczych eliminuje sytuację, w której jeden okręg jest stale obciążony głosami z zagranicy, jak w przypadku okręgu warszawskiego nr 19. Po drugie, mechanizm losowania jest stosunkowo prosty w implementacji. Po trzecie, rozproszenie głosów na kilka wylosowanych okręgów może zmniejszać ryzyko celowego oddziaływania na wynik w jednym, z góry wyznaczonym okręgu.

Wariant ten wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniem. Losowy przydział głosów prowadzi do nieprzewidywalności i może sprawić, że w danym okręgu wyborczym wybory będą w większym stopniu determinowane przez głosy diaspory niż przez głosy wyborców lokalnych. Wyborcy zagraniczni nie mają wpływu na to, do którego okręgu trafią ich głosy, co może osłabiać więź z konkretnymi społecznościami lokalnymi w Polsce. Ponadto wyborcy za granicą będą w każdym wyborach głosować na zupełnie inny zestaw kandydatów.

Fundamentalnym problemem jest jednak różnica skali między Czechami a Polską. Analiza danych z wyborów czeskich, w których wpływ diaspory na wylosowany okręg wynosił 3,5%, pokazuje, że w Polsce, przy znacznie większej liczbie wyborców zagranicznych (ponad 600 tys. wobec niespełna 15 tys. w Czechach), wpływ ten byłby wielokrotnie większy. Nawet przy rozproszeniu głosów na cztery okręgi każdy z nich mógłby otrzymać ponad 150 tys. głosów zagranicznych, co w wielu przypadkach stanowiłoby znaczący odsetek głosów w okręgu.

Wariant oparty na czeskim systemie zapewnia rozproszenie wpływów diaspory w skali kraju i charakteryzuje się prostotą implementacji. Jednakże

nieprzewidywalność skutków oraz fundamentalna różnica w skali głosowania zagranicznego między Czechami a Polską nakazują ostrożność w ocenie przydatności tego modelu. W konsekwencji wariant ten należy traktować jako jedną z możliwości, nie zaś jako rekomendowane rozwiązanie dla polskiego systemu wyborczego.

Alternatywnym podejściem jest utworzenie odrębnego okręgu wyborczego dedykowanego diaspory. Model taki funkcjonuje w Republice Chorwacji i zostanie przeanalizowany w kolejnym rozdziale.

V. JEDNOLITY OKRĘG WYBORCZY DLA DIASPORY – MODEL CHORWACKI W KONTEKŚCIE POLSKIM

Alternatywnym podejściem do problemu głosowania zagranicznego jest utworzenie odrębnego okręgu wyborczego dedykowanego wyłącznie diaspory. Model taki funkcjonuje w Republice Chorwacji od 1995 r. i stanowi interesujący punkt odniesienia⁵⁵. Jak jednak zostanie wykazane, jego bezpośrednia adaptacja do polskich warunków wiązałaby się z istotnymi wyzwaniem zarówno natury prawnej, jak i politycznej.

Zgodnie z art. 45 Konstytucji Republiki Chorwacji wszyscy obywatele, którzy ukończyli 18 lat, posiadają powszechne i równe prawa wyborcze, realizowane poprzez bezpośrednie wybory i tajne głosowanie. Konstytucja stanowi również, że w wyborach do Chorwackiego Saboru oraz w wyborach Prezydenta Republiki zapewnia się korzystanie z praw wyborczych obywatelom znajdującym się poza granicami kraju poprzez umożliwienie im głosowania w państwach pobytu albo w inny sposób określony w ustawie. Kwestię tę regulują ustawa o wyborach posłów do chorwackiego Saboru⁵⁶ oraz ustawa o okręgach wyborczych do parlamentu chorwackiego⁵⁷.

⁵⁵ Podobną ewolucję przeszła Republika Litewska, która w 2019 r. wprowadziła do swojego porządku prawnego instytucję „Jednomandatowego okręgu wyborczego Litwinów na Świecie”. Specyfika tego rozwiązania polega na jego warunkowości – okręg zagraniczny jest tworzony automatycznie, jeżeli liczba wyborców głosujących za granicą w ostatnich wyborach przekroczy współczynnik 1,1 średniej liczby wyborców we wszystkich okręgach krajowych. Model ten przewiduje również możliwość utworzenia drugiego lub trzeciego okręgu zagranicznego, jeżeli frekwencja diaspory przekroczy kolejne wielokrotności średniej krajowej. Zob. A. Juskievičiute-Viliene, K. Skotnicki, *Ewolucja litewskiego rozwiązania...*, s. 82.

⁵⁶ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015, 48/2018, 98/2019.

⁵⁷ Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 114/23., 125/23.

System chorwacki opiera się na strukturze dwunastu okręgów wyborczych: dziesięciu okręgach krajowych (wybierających łącznie 140 deputowanych), jednym odrębnym okręgu wyborczym dla diaspory (XI okręg, wybierający 3 deputowanych) i jednym okręgu dla mniejszości narodowych (XII okręg, wybierający 8 deputowanych)⁵⁸. Do 2010 r. liczba mandatów dla diaspory była zmienna i zależała od frekwencji wyborczej – wynosiła odpowiednio 6 mandatów w 2000 r., 4 w 2003 r. i 5 w 2007 r. Od 2010 r. diaspora ma jednak zapewnioną stałą reprezentację w wysokości 3 mandatów, niezależnie od frekwencji⁵⁹. Prawo do udziału w podziale mandatów w okręgu diaspory mają tylko te listy, które uzyskają co najmniej 5% ważnych głosów⁶⁰. Na gruncie polskiej Konstytucji model taki budzi istotne wątpliwości. O ile art. 45 Konstytucji Chorwacji odwołuje się do „równego prawa wyborczego” w sposób ogólny, o tyle art. 96 ust. 2 Konstytucji RP *expressis verbis* wymaga, aby wybory do Sejmu były równe. Stała, odgórnie ustalona liczba mandatów dla okręgu diaspory (na wzór chorwackich 3 mandatów) oznaczałaby świadome odstępstwo od tej zasady. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego zasada równości materialnej traktowana jest co prawda jako dyrektywa optymalizacyjna, a nie bezwzględny nakaz, lecz skala dysproporcji – przy ponad 636 tys. wyborców zagranicznych reprezentowanych przez zaledwie 3–5 mandatów – mogłaby zostać uznana za naruszenie konstytucyjnego standardu proporcjonalności ograniczeń z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ustawodawca chorwacki przyjął *a priori* założenie dysproporcjonalności siły głosu między elektoratem krajowym a zagranicznym⁶¹. Analiza danych empirycznych z wyborów parlamentarnych w 2024 r. wskazuje na korpus wyborczy liczący 3,4 mln uprawnionych, z których 2,1 mln uczestniczyło w głosowaniu. Tymczasem chorwacka diaspora liczy, według różnych szacunków, niemal 3,2 mln obywateli⁶², co od początku uzyskania niepodległości było źródłem politycznych sporów. Głosowanie diaspory postrzegano jako istotny

⁵⁸ Zob. art. 8 i 16 ustawy o wyborach posłów do chorwackiego Saboru.

⁵⁹ V. Mazzocco, *Dogovorili se Milanović i Kosor – dijaspori fiksno tri zastupnika*, Večernji list, 21.05.2010; A. Malenica, *Sabor uz potporu većine izglasovao ustavne promjene*, Večernji list, 16.06.2010.

⁶⁰ Szczegółową analizę ewolucji modelu przedstawicielstwa diaspory w Saborze, w tym przejścia od kwoty zmiennej do stałej, przedstawia M. Kasapović, *Tko i kako predstavlja „dijasporu”*, „Političke analize” 2010, t. 1, nr 3, s. 15–19.

⁶¹ Warto zauważyć, że wprowadzając koncept odrębnego okręgu dla diaspory, przewidziano dla niego początkowo aż 12 mandatów, co było efektem politycznego zabiegu rządzącej partii HDZ, która liczyła na poparcie emigracji.

⁶² Według szacunków Centralnego Urzędu ds. Chorwatów poza Republiką Chorwacji (Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske), <https://hrvatiiizvanrh.gov.hr/> (dostęp 11.01.2025).

element walki o władzę, a samą diasporę – jako znaczący rezerwuar potencjalnych głosów⁶³. Polityczny kontekst chorwackiego okręgu diaspory stanowi przestrożę dla polskiego ustawodawcy. Instrumentalne traktowanie głosów diaspory przez chorwacką partię HDZ – początkowo przyznanie aż 12 mandatów, a następnie ich redukcja w miarę zmiany układu politycznego – ilustruje ryzyko, jakie niesie za sobą uzależnienie liczby mandatów od bieżącej woli politycznej. W polskim kontekście analogiczne ryzyko instrumentalizacji jest realne: partia mająca większość parlamentarną mogłaby kształtować liczbę mandatów w okręgu diaspory w sposób maksymalizujący własne korzyści wyborcze. Jest to argument przemawiający za rozwiązaniami, w których liczba mandatów jest determinowana obiektywnym kryterium demograficznym (normą przedstawicielstwa), a nie arbitralną decyzją ustawodawcy.

W modelu chorwackim udział w wyborach wymaga uprzedniej rejestracji, która może być dokonana z wykorzystaniem internetowego systemu elektronicznego (e-Birači). W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2015 r. zarejestrowanych było 28 944 wyborców z diaspory, w 2020 r. – 28 790 wyborców, a w 2024 r. – 41 120 wyborców. We wszystkich tych wyborach frekwencja wśród zarejestrowanych wyborców była bardzo wysoka (ok. 100%)⁶⁴. Tendencja wzrostowa w liczbie rejestracji wskazuje na rosnące zainteresowanie diaspory udziałem w wyborach⁶⁵. Pozornie wysoka frekwencja chorwackiej diaspory wymaga jednak ostrożnej interpretacji. Wskaźnik ten odnosi się wyłącznie do wyborców, którzy aktywnie przeszli procedurę rejestracji, a nie do ogółu uprawnionych. Przy diasporze szacowanej na 3,2 mln obywateli 41 tys. zarejestrowanych stanowi zaledwie 1,3% potencjalnego elektoratu. Chorwacki model *de facto* selekcjonuje wyborców najbardziej zmotywowanych, co może sztucznie zawyżać pozorną legitymizację systemu. W odniesieniu do polskiej diaspory, w której zarejestrowanych jest ponad 636 tys. wyborców (przy populacji szacowanej na 1,5 mln), bariera rejestracyjna wydaje się mniejsza, lecz doświadczenie chorwackie pokazuje, że nawet pozornie nieskomplikowana procedura może skutecznie eliminować znaczną część potencjalnych wyborców.

⁶³ Szerzej o politycznym inżynieringu przy konstrukcji okręgu diaspory zob. M. Kasapović, *Tko i kako predstavlja...*, s. 15–19.

⁶⁴ Zob. T. Jurić, *Utjecaj dijasporne i recentnog iseljavanja na rezultate izbora u Republici Hrvatskoj*, [w:] *Gastarbajterska iseljenička poema – od stvarnosti do romantizma: zbornik radova*, Zagreb 2023, s. 65–84.

⁶⁵ Dla porównania, w Polsce w 2023 r. zarejestrowanych było 636 099 wyborców zagranicznych przy frekwencji 90%. Zob. Dane PKW, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 15.11.2024).

Cechą charakterystyczną chorwackiego systemu głosowania za granicą jest wymóg osobistego głosowania w lokalach wyborczych przypisanych przez chorwackie komisje wyborcze, bez możliwości głosowania korespondencyjnego⁶⁶. Od niedawna wyborcy niemający stałego pobytu w Republice Chorwacji, którzy złożyli wniosek o wydanie elektronicznego dowodu tożsamości, są automatycznie wpisywani na listę wyborców. Dopiero nadchodzące wybory pokażą, w jaki sposób wpłynie to na liczbę zarejestrowanych wyborców oraz na frekwencję za granicą.

Implementacja rozwiązań chorwackich w polskim systemie konstytucyjnym mogłaby przybrać formę jednolitego okręgu wyborczego dedykowanego dla całej diaspory. Podstawą do wyznaczenia liczby mandatów przeznaczonych dla tego okręgu byłyby dane z Centralnego Rejestru Wyborców. W zakresie metodologii alokacji mandatów można rozważyć dwa warianty.

Wariant A: alokacja według normy przedstawicielstwa. W tym wariantcie liczba mandatów w okręgu diaspory byłaby obliczona analogicznie jak dla każdego innego okręgu w kraju, z zastosowaniem ogólnokrajowej normy przedstawicielstwa. Konsekwencją takiego rozwiązania byłaby konieczność ponownego rozdziału mandatów w całym kraju na poszczególne okręgi oraz przekazania znaczącej części mandatów (nawet kilkunastu) na poczet okręgu diaspory. Wariant ten zapewniałby pełną zgodność z zasadą materialnej równości głosów, lecz mógłby napotkać silny opór polityczny ze strony okręgów tracących mandaty.

Wariant B: aprioryczne ustalenie puli mandatów. W tym wariantcie liczba mandatów dla okręgu diaspory byłaby ustalona z góry (np. 3–5 mandatów), niezależnie od aktualnej normy przedstawicielstwa. Rozwiązanie takie stanowiłoby odstępstwo od zasady materialnej równości głosów, lecz warto zauważyć, że art. 71 Konstytucji Republiki Chorwacji również stanowi o równym prawie wyborczym, a mimo to Chorwacja stosuje odrębny okręg dla diaspory ze z góry przypisaną liczbą mandatów. Jest to zatem rozwiązanie uznawane za konstytucyjnie dopuszczalne, choć *de facto* odbiega od zasady równości.

W obu wariantach proces wyborczy mógłby obejmować zarówno głosowanie korespondencyjne, jak i osobiste w placówkach dyplomatycznych, z uwzględnieniem uwarunkowań technicznych i prawnych poszczególnych państw.

Utworzenie odrębnego okręgu niesłoby za sobą wiele korzyści. Po pierwsze, zapewniłoby bezpośrednią reprezentację w Sejmie Polakom za granicą, co pozwoliłoby na skuteczniejsze artykułowanie ich potrzeb i interesów

⁶⁶ Do 2010 r. dopuszczalne było głosowanie poza ambasadami i konsulatami, w tworzonych specjalnie na okoliczność wyborów punktach wyborczych (np. w kościołach, świetlicach, a nawet domach prywatnych). Pomimo projektów zgłaszanych zwłaszcza w latach 2003–2010 przez HDZ nie udało się wprowadzić głosowania korespondencyjnego ani elektronicznego.

w parlamencie. Po drugie, głosy z zagranicy nie byłyby doliczane do okręgu warszawskiego, co eliminowałoby dysproporcje w sile głosu w tym okręgu i związane z tym deformacje wyborcze. Po trzecie, w przeciwieństwie do bardziej złożonego wariantu włoskiego, system z jednym okręgiem jest znacznie prostszy w implementacji logistycznej i administracyjnej.

Wariant ten wiąże się jednak z istotnymi wyzwaniami. Wyborcy w odrębnym okręgu nie mieliby powiązania z konkretnym regionem w kraju, a ich reprezentacja miałaby charakter ogólnokrajowy, co mogłoby osłabiać więź diaspory z lokalnymi społecznościami w Polsce. Ponadto, w zależności od przyjętej opcji alokacji mandatów, wariant ten mógłby być postrzegany jako wzmocnienie albo marginalizacja wpływu wyborców z diaspory na wynik wyborczy. W odniesieniu do systemu chorwackiego należy również zauważyć, że głosowanie odbywa się tylko osobiście, co mogłoby utrudniać dostęp do wyborów osobom mieszkającym daleko od placówek dyplomatycznych i konsularnych.

Istotnym elementem analizy jest różnica w skali głosowania zagranicznego między Polską a Chorwacją. W Chorwacji w wyborach w 2024 r. zarejestrowanych było około 41 tys. wyborców z diaspory, podczas gdy w Polsce w 2023 r. – ponad 636 tys. Ta fundamentalna różnica oznacza, że ewentualny wpływ odrębnego okręgu diaspory na wynik wyborów w Polsce byłby znacznie większy niż w Chorwacji, co należy uwzględnić przy ocenie przydatności tego wariantu.

Wariant inspirowany rozwiązaniem chorwackim stanowi możliwą drogę do zapewnienia reprezentacji Polonii w parlamencie i pozwala na wyeliminowanie negatywnych skutków obecnego przypisywania głosów z zagranicy do okręgu warszawskiego. Zaletą tego rozwiązania jest jego prostota logistyczna, jednakże wiąże się ono z brakiem powiązania reprezentantów z konkretnymi okręgami w kraju oraz trudnościami wynikającymi z wymogu osobistego głosowania. Wariant ten należy zatem traktować jako jedną z możliwości, wymagającą dalszej analizy, nie zaś jako gotową rekomendację.

Bardziej złożonym rozwiązaniem jest utworzenie nie jednego, lecz kilku okręgów zagranicznych, zróżnicowanych geograficznie. Model taki funkcjonuje we Włoszech i zostanie przeanalizowany w kolejnym rozdziale.

VI. ODREBNE OKRĘGI ZAGRANICZNE – MODEL WŁOSKI

Kolejnym analizowanym modelem jest system odrębnych okręgów zagranicznych, zróżnicowanych geograficznie. Systemy tego typu funkcjonują w wielu państwach demokratycznych⁶⁷. Dla celów niniejszej analizy

⁶⁷ Systemy odrębnych okręgów zagranicznych funkcjonują również w Portugalii (model dwudzielny – okręg europejski oraz okręg dla pozostałych kontynentów), Macedonii Północnej

szczególnie instruktywny jest przypadek włoski, który – ze względu na swoją kompleksowość, długoletnią praktykę stosowania oraz dobrze udokumentowane problemy – dostarcza cennych wskazówek dla potencjalnej reformy polskiego systemu.

Okręgi zagraniczne (*circoscrizioni esteri*) pojawiły się we włoskim systemie wyborczym na mocy ustaw konstytucyjnych z 2000⁶⁸ i 2001 r.⁶⁹ oraz ustawy wykonawczej z grudnia 2001 r.⁷⁰, które przyznały obywatelom Włoch zamieszkałym za granicą zarówno prawo do głosowania korespondencyjnego, jak i własną reprezentację parlamentarną. Od 2001 r. głosowanie nie wymaga już od wyborcy osobistego stawiennictwa w lokalu wyborczym we Włoszech. W rezultacie udział osób spoza kraju we włoskich wyborach wzrósł znacząco – z około 100 tys. wyborców w 2001 r. do ponad 1 mln w 2022 r.⁷¹

System włoski przeszedł kilka reform (2005, 2015, 2017), a obecny kształt nadała mu ustawa z 2017 r. zwana *Rosatellum*⁷². Jest to system wyborczy typu mieszanego: 61% członków parlamentu wybieranych jest w systemie proporcjonalnym w obwodach wielomandatowych, 37% w systemie większościowym w obwodach jednomandatowych, a 2% przypisanych jest do okręgów zagranicznych, gdzie obowiązuje wyłącznie system proporcjonalny⁷³. Włoski model odrębnych okręgów zagranicznych wymaga konstytucyjnego zakotwiczenia – we Włoszech dokonano tego poprzez dwie nowelizacje ustawy zasadniczej (2000, 2001). W polskim porządku konstytucyjnym analogiczna operacja wiązałaby się z koniecznością nowelizacji Konstytucji RP, o ile przyjęto by wariant zakładający stałą, aprioryczną pulę mandatów dla okręgów zagranicznych. Jest to istotna bariera implementacyjna, jakiej nie napotykały modele zakładające alokację mandatów zgodnie z istniejącą normą

(3 okręgi zagraniczne), Francji (11 okręgów zapewniających reprezentację w Zgromadzeniu Narodowym), a także w Ekwadorze i Tunezji. Por. M. Rulka, *Prawo do głosowania...*, s. 75–76.

⁶⁸ Legge Costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, GU n.15 del 20-01-2000.

⁶⁹ Legge Costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero, GU n.19 del 24-01-2001.

⁷⁰ Legge 27 dicembre 2001, n. 459 Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, GU n.4 del 05-01-2002.

⁷¹ S. Battiston, S. Luconi, M. Valbruzzi, *To vote or not to vote in the homeland elections? Insights into voting abstention in Italy's constituency abroad*, „Modern Italy” 2024, nr 29(1), s. 74.

⁷² Legge 3 novembre 2017, n. 165 Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali, GU n.264 del 11-11-2017.

⁷³ R. Dudała, *Rosatellum – włoski system wyborczy i jego wpływ na wynik wyborów parlamentarnych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2019, t. 11(47), nr 1.

przedstawicielstwa (jak model hiszpański). Natomiast wariant, w którym mandaty w okręgach zagranicznych byłyby obliczane na podstawie art. 202 k.w., nie wymagałyby zmian konstytucyjnych, lecz – jak wskazano – wiązałyby się z koniecznością redukcji mandatów w okręgach krajowych.

Fundamentalne znaczenie ma podział na cztery okręgi zagraniczne: (1) Europa, w tym azjatyckie terytoria Federacji Rosyjskiej i Turcji; (2) Ameryka Południowa; (3) Ameryka Północna i Środkowa; (4) Afryka, Azja, Oceania i Antarktyda. W następstwie referendum konstytucyjnego z września 2020 r., skutkującego redukcją ogólnej liczby parlamentarzystów, reprezentacja okręgów zagranicznych została zmniejszona do 12 mandatów (8 deputowanych i 4 senatorów)⁷⁴.

Alokacja mandatów następuje przy zastosowaniu mechanizmu proporcjonalnego: każdemu z czterech okręgów przypisuje się podstawową reprezentację (po jednym deputowanym i jednym senatorze), a pozostałe mandaty dystrybuowane są proporcjonalnie do liczby wyborców zarejestrowanych w rejestrze AIRE⁷⁵, z zastosowaniem metody ilorazów całkowitych i najwyższych reszt. Przykładowo, w wyborach w 2022 r. trzy mandaty poselskie przyznano Europie, dwa Ameryce Północnej i Środkowej, dwa Ameryce Południowej i jeden pozostałym obszarom. Z perspektywy polskiego systemu wyborczego włoski mechanizm alokacji mandatów budzi zastrzeżenia. Zastosowanie metody ilorazów całkowitych i najwyższych reszt odbiega od metody d'Hondta stosowanej w polskich wyborach sejmowych (art. 232 k.w.). Ponadto minimalna gwarancja jednego mandatu na okręg, niezależnie od liczby wyborców, prowadzi do systemowej dysproporcji – okręg „Afryka, Azja, Oceania i Antarktyda” z niewielką liczbą wyborców uzyskuje taki sam minimalny mandat jak okręg europejski, gdzie koncentruje się zdecydowana większość diaspory. Jest to rozwiązanie służące zapewnieniu reprezentacji geograficznej kosztem zasady materialnej równości głosów.

Procedura wyborcza opiera się na głosowaniu korespondencyjnym. Wyborca zarejestrowany w AIRE otrzymuje od właściwego urzędu konsularnego przesyłkę zawierającą karty do głosowania i instrukcje. Po oddaniu głosu wyborca zwraca dokumenty do urzędu konsularnego, a następnie karty są przekazywane do Włoch, gdzie głosy liczy Centralne Biuro dla Okręgów Zagranicznych przy Sądzie Apelacyjnym w Rzymie.

⁷⁴ Legge 27 maggio 2019, n. 51 Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, GU n.135 del 11-06-2019. Przed referendum z 2020 r. okręgi zagraniczne dysponowały łącznie 18 mandatami (12 deputowanych i 6 senatorów).

⁷⁵ AIRE (*Anagrafe Italiani Residenti all'Estero*) jest obligatoryjną bazą danych obywateli włoskich zamieszkałych za granicą. Rejestracja w AIRE stanowi warunek konieczny uczestnictwa w głosowaniu w okręgach zagranicznych.

Implementacja głosowania korespondencyjnego warunkowana jest występowaniem odpowiednich przesłanek w państwie rezydencji wyborcy. Prawo włoskie wyklucza możliwość głosowania korespondencyjnego w państwach, z którymi Włochy nie utrzymują stosunków dyplomatycznych lub gdzie warunki polityczno-społeczne nie gwarantują zachowania fundamentalnych zasad procesu wyborczego⁷⁶. W takich przypadkach ustawodawca przewidział mechanizm kompensacyjny w postaci dofinansowania (75%) kosztów podróży do Włoch dla wyborców zarejestrowanych w AIRE. Włoska procedura korespondencyjna ujawnia dylemat, przed którym stanąłby również polski ustawodawca. Z jednej strony głosowanie korespondencyjne znacząco zwiększa dostępność procesu wyborczego (wzrost z ok. 100 tys. do ponad 1 mln wyborców), z drugiej – generuje poważne ryzyko dla integralności wyborów, jak pokazują dobrze udokumentowane przypadki oszustw. Dla polskiego systemu oznacza to konieczność poszukiwania rozwiązań pośrednich, np. głosowania korespondencyjnego z mechanizmami weryfikacyjnymi (kody QR, identyfikacja elektroniczna) lub hybrydowego modelu łączącego głosowanie korespondencyjne z osobistym w placówkach dyplomatycznych, w zależności od warunków panujących w danym państwie.

Włoski system głosowania zagranicznego napotyka jednak poważne wyzwania. Wyborcy zgłaszają przewlekłe problemy utrzymujące się od ponad dwóch dekad: opóźnienia w dostarczaniu kart wyborczych, trudności w weryfikacji autentyczności głosów oraz ryzyko nadużyć. Szczególnie jaskrawym przykładem jest przypadek senatora Adriana Caria z wyborów w 2018 r.: ponad 2000 kart do głosowania z Ameryki Południowej miało identyczny charakter pisma. W konsekwencji senator został usunięty ze stanowiska w grudniu 2021 r. po udowodnieniu oszustwa wyborczego⁷⁷. Badania wskazują na głęboki sceptycyzm diaspory wobec obecnego systemu – znaczna część respondentów preferowałaby alternatywne rozwiązanie w postaci głosowania elektronicznego⁷⁸.

Analiza danych statystycznych z wyborów parlamentarnych w 2022 r. wskazuje na znaczącą dysproporcję w partycypacji wyborczej między elektoratem krajowym (63,85% z 46 mln uprawnionych) a diasporą (26,36% z 4,7 mln uprawnionych). Jeden mandat przypadał teoretycznie na 113 tys. wyborców

⁷⁶ Art. 20 ust. 1-bis ustawy 459/2001, wprowadzony w 2015 r. W wyborach w 2022 r. wykluczono 19 krajów. Zob. Ministero dell'Interno, *Lista degli Stati in cui non è ammesso il voto per corrispondenza*, <https://bussola.s3.eu-west-1.amazonaws.com/1833733/stati-senza-intesa.pdf> (dostęp 21.10.2024).

⁷⁷ E. Llorente, *Un senador italiano votado en Argentina fue destituido por fraude electoral*, Página 12, 3.12.2022, <https://www.pagina12.com.ar/386756-un-senador-italiano-votado-en-argentina-fue-destituido-por-f> (dostęp 13.10.2024).

⁷⁸ S. Battiston, S. Luconi, M. Valbruzzi, *To vote or not to vote...*, s. 78.

krajowych i 587 tys. wyborców zagranicznych, przy czym rzeczywista frekwencja zmodyfikowała te proporcje do odpowiednio 75 tys. i 156 tys.⁷⁹

Adaptacja modelu włoskiego do polskiego systemu konstytucyjnego mogłaby obejmować utworzenie kilku okręgów zagranicznych, zróżnicowanych geograficznie według dystrybucji Polonii. Przykładowa delimitacja mogłaby obejmować: Europę Zachodnią i Skandynawię, Europę Środkową i Wschodnią, Amerykę Północną, Amerykę Południową oraz okręg agregujący Azję, Afrykę i Oceanię. Fundamentalne znaczenie dla efektywności tego rozwiązania miałoby utworzenie centralnego rejestru wyborców za granicą, analogicznego do włoskiego AIRE.

W zakresie metodologii dystrybucji mandatów można wyróżnić dwa warianty. Pierwszy zakłada aprioryczne określenie puli mandatów z następczą alokacją proporcjonalną do liczby zarejestrowanych wyborców, przy wykorzystaniu metody d'Hondta – co stanowiłoby bezpośrednią recepcję rozwiązań włoskich. Alternatywą jest implementacja normy przedstawicielstwa zgodnej z obecnie funkcjonującym systemem alokacji mandatów w okręgach sejmowych. Głosowanie mogłoby odbywać się korespondencyjnie lub poprzez osobiste głosowanie w placówkach dyplomatycznych, w zależności od możliwości technicznych i prawnych każdego państwa.

Implementacja proponowanego rozwiązania niosłaby za sobą liczne korzyści. Po pierwsze, wybór przedstawicieli z poszczególnych okręgów zagranicznych mógłby wzmocnić efektywność reprezentacji poprzez lepsze zrozumienie specyfiki problemów diaspory w różnych regionach świata. Po drugie, dystrybucja głosów między różne okręgi zagraniczne eliminowałaby obecny problem koncentracji w okręgu warszawskim. Po trzecie, proporcjonalna alokacja mandatów w zależności od liczebności wyborców w poszczególnych okręgach mogłaby się przyczynić do zwiększenia reprezentatywności systemu.

Jednocześnie należy zidentyfikować istotne trudności implementacyjne. Fundamentalnym wyzwaniem jest zwiększona kompleksowość logistyczna organizacji wyborów w zdywersyfikowanych okręgach zagranicznych, wymagająca znaczącego potencjału organizacyjnego aparatu państwowego. Statystyki włoskie wskazują na ryzyko niższej partycypacji wyborczej diaspory (26% wobec 64% w kraju), co może wpływać na legitymizację przyjętego rozwiązania. Istotnym problemem jest również określenie transparentnych kryteriów alokacji mandatów z uwzględnieniem dynamiki procesów migracyjnych. Doświadczenia włoskie pokazują ponadto realne ryzyko nadużyć związanych z głosowaniem korespondencyjnym.

⁷⁹ Por. *ibidem*, s. 77.

Wariant inspirowany włoskim modelem reprezentacji diasporę stanowi możliwą ścieżkę wzmocnienia reprezentacji Polonii i eliminacji problemu koncentracji głosów w okręgu warszawskim. Jednakże złożoność wyzwań organizacyjnych, logistycznych i finansowych, w połączeniu z dobrze udokumentowanymi problemami systemu włoskiego (oszustwa wyborcze, niska frekwencja diasporę), nakazuje traktować proponowane rozwiązanie jako opcję wymagającą pogłębionej analizy, nie zaś jako gotową rekomendację.

Ostatnim z analizowanych modeli jest system hiszpański, oparty na odmiennej koncepcji – integracji terytorialnej. W modelu tym głosy diasporę są przypisywane do okręgów krajowych według miejsca pochodzenia wyborcy, co pozwala na zachowanie więzi z regionem przy jednoczesnym uniknięciu tworzenia odrębnych struktur reprezentacji zagranicznej.

VII. MODEL INTEGRACJI TERYTORIALNEJ – INSPIRACJA HISZPAŃSKA

Ostatnim z analizowanych modeli jest system oparty na koncepcji integracji terytorialnej, w którym głosy wyborców zamieszkałych za granicą są przypisywane do okręgów krajowych według miejsca pochodzenia lub ostatniego zamieszkania. W przeciwieństwie do wcześniej omówionych wariantów, model ten nie tworzy odrębnych struktur reprezentacji zagranicznej, lecz włącza diasporę w krajowy system okręgów wyborczych. Rozwiązania tego typu stosowane są w Hiszpanii, a także – w różnych wariantach – w Szwecji, Norwegii, Danii oraz Estonii⁸⁰.

Analizę hiszpańskiego systemu głosowania zagranicznego należy rozpocząć od konstatacji, że Konstytucja Królestwa Hiszpanii w art. 68 ust. 5 wprowadza fundamentalną gwarancję praw wyborczych obywateli hiszpańskich przebywających poza granicami kraju. Ustrojodawca hiszpański nie tylko deklaratywnie uznaje czynne prawo wyborcze Hiszpanów znajdujących się poza terytorium państwa, ale nakłada na organy państwowe obowiązek stworzenia efektywnych mechanizmów umożliwiających realizację tego prawa⁸¹. Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne jest ściśle powiązane z art. 19 gwarantującym

⁸⁰ Zob. też R. García Mahamut, *Algunas enseñanzas del derecho comparado (y comparable) sobre el sufragio de los españoles en el exterior*, [w:] *El voto de los españoles en el exterior*, red. R.L. Chueca Rodríguez, L.A. Gálvez Muñoz, Madrid 2022, s. 87–108. Por. M. Rulka, *Prawo do głosowania...*, s. 76.

⁸¹ P. Santolaya Machetti, E. Arnaldo Alcubilla, *Artículo 68*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, t. 2, Madrid 2018, s. 55–56.

prawo do swobodnego opuszczania kraju i powrotu do niego oraz z art. 42, zgodnie z którym państwo przejawia szczególną troskę o ochronę praw pracowników hiszpańskich za granicą. Porównanie art. 68 ust. 5 Konstytucji Hiszpanii z art. 62 Konstytucji RP ujawnia istotną różnicę w konstrukcji prawnej. Ustrojodawca hiszpański wyraźnie nakazuje państwu stworzenie mechanizmów umożliwiających głosowanie za granicą, podczas gdy art. 62 Konstytucji RP formułuje prawo wyborcze bez zastrzeżenia terytorialnego, nie zawierając jednocześnie wprost dyrektywy organizacyjnej skierowanej do ustawodawcy. Jak wskazano w rozdziale II, obowiązek zapewnienia głosowania za granicą wynika w polskim porządku prawnym z wykładni systemowej art. 62 w zw. z art. 37 i art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, nie zaś z jednego *expressis verbis* sformułowanego przepisu. Paradoksalnie ta „słabsza” konstrukcja normatywna daje polskiemu ustawodawcy większą swobodę w kształtowaniu szczegółowych rozwiązań, w tym w wyborze modelu integracji terytorialnej.

Hiszpański prawodawca stworzył kompleksowy system udziału emigrantów w wyborach, uwzględniający zarówno osoby deklarujące stałe zamieszkanie za granicą, jak i obywateli przebywających czasowo poza granicami kraju. Istotnym elementem systemu jest utworzenie specjalnego Rejestru Wyborców Przebywających za Granicą (CERA – *Censo Electoral de Residentes Ausentes*), który wraz z rejestrem wyborców mieszkających w kraju (CER) tworzy kompleksowy system ewidencji osób uprawnionych do głosowania. Podstawę normatywną systemu stanowi ustawa organiczna o systemie wyborczym (LOREG)⁸² oraz dekret królewski 3341/1977 o utworzeniu specjalnego spisu wyborców⁸³.

System przewiduje hierarchiczny mechanizm określania terytorialnej przynależności wyborczej. Obywatele, którzy wcześniej mieszkali w Hiszpanii, rejestrują się w ostatniej gminie zamieszkania. W przypadku braku takiego miejsca stosuje się kryterium gminy urodzenia. Natomiast dla obywateli urodzonych za granicą ustawodawca wprowadził rozwiązanie bazujące na zasadzie *ius sanguinis*, umożliwiając rejestrację w gminie ostatniego miejsca zamieszkania wstępnych lub w miejscu ich urodzenia⁸⁴. Hierarchia kryteriów afiliacji terytorialnej przyjęta w systemie hiszpańskim wykazuje znaczące podobieństwo do danych gromadzonych w polskim Centralnym

⁸² Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985.

⁸³ Real Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre, por el que se dispone la formación de un censo electoral especial de españoles residentes ausentes que vivan en el extranjero, BOE núm. 2, de 3 de enero de 1978.

⁸⁴ Art. 2 dekretu nr 3341/1977. Hierarchia kryteriów jest następująca: w pierwszej kolejności stosuje się kryterium ostatniego miejsca zamieszkania, a dopiero w jego braku – kryterium miejsca urodzenia lub miejsca zamieszkania wstępnych.

Rejestrze Wyborców. CRW zawiera informacje o ostatnim miejscu zameldowania obywatela, co odpowiada hiszpańskiemu kryterium ostatniego miejsca zamieszkania. W przypadku osób urodzonych w Polsce kryterium miejsca urodzenia jest łatwo weryfikowalne na podstawie rejestru PESEL. Zasadniczą różnicą jest jednak sytuacja obywateli polskich urodzonych za granicą – w odróżnieniu od systemu hiszpańskiego, polski CRW nie przewiduje kryterium opartego na *ius sanguinis* (rejestracja w gminie wstępnych). Implementacja modelu integracji terytorialnej wymagałaby zatem rozszerzenia katalogu kryteriów afiliacji lub – w ostateczności – wprowadzenia możliwości fakultatywnego wyboru okręgu przez wyborcę, co rodzi jednak ryzyko strategicznej rejestracji.

Charakterystyczną cechą systemu jest brak wyodrębnionych okręgów zagranicznych. Przyjęto model integracyjny, w którym głosy wyborców z zagranicy są włączane do puli głosów w krajowych okręgach wyborczych, odpowiadających prowincjom właściwym dla miejsca rejestracji wyborcy⁸⁵. Rozwiązanie to stanowi przejaw dążenia do zachowania więzi między diasporą a krajem pochodzenia, umożliwiając efektywną partycypację w procesie wyborczym przy jednoczesnym poszanowaniu zasady terytorialności.

Należy jednak pamiętać, że hiszpański system przeszedł w XXI w. bolesną lekcję związaną z wprowadzeniem w 2011 r. mechanizmu *voto rogado* (głosowania na wniosek). Obowiązek każdorazowej, uciążliwej rejestracji przed każdymi wyborami doprowadził do drastycznego załamania frekwencji wśród diaspory – z poziomu ponad 31% w 2008 r. do zaledwie ok. 5% w kolejnych latach⁸⁶. W konsekwencji ustawa organiczna 12/2022⁸⁷ przywróciła wcześniejszy, bardziej dostępny system, uchylając wymóg każdorazowego składania wniosku. Hiszpańskie doświadczenia dowodzą, że dążenie do bezpieczeństwa proceduralnego i ekonomika procedury nie mogą być głównym czynnikiem decydującym o procedurze głosowania⁸⁸. Stanowi to istotną wskazówkę dla

⁸⁵ Art. 75 LOREG. Model integracyjny oznacza, że głosy wyborców zagranicznych są włączane do puli głosów w krajowych okręgach wyborczych odpowiadających prowincjom, bez tworzenia odrębnych okręgów zagranicznych.

⁸⁶ Zob. F. Ramírez, *El voto rogado: un obstáculo para la participación electoral de los españoles en el exterior*, „Revista de Derecho Político” 2019, nr 106, s. 273–298; R. García Mahamut, *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 30, s. 259–289.

⁸⁷ Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero, BOE núm. 237, de 03 de Octubre de 2022.

⁸⁸ Na temat ograniczonego wpływu zniesienia *voto rogado* na frekwencję w wyborach w 2023 r. zob. A. Rallo Lombarte, *El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023*, „Revista de Derecho Político” 2024, nr 120, s. 147–179.

polskiego ustawodawcy – nadmierne obciążenia proceduralne mogą skutecznie zniechęcać diasporę do udziału w wyborach⁸⁹.

Skala głosowania zagranicznego w Hiszpanii jest znacząca – w rejestrze CERA zarejestrowanych jest ok. 2,3 mln wyborców⁹⁰. Wieloletnie doświadczenie w stosowaniu modelu integracyjnego pozwala na ocenę jego funkcjonowania w praktyce. System ten, mimo pewnych wyzwań logistycznych, zapewnia efektywne włączenie diasporę w krajowy proces wyborczy bez konieczności tworzenia odrębnych struktur reprezentacji.

Bazując na doświadczeniach hiszpańskich, możliwa jest konceptualizacja modelu partycypacji wyborczej polskiej diasporę, który integrowałby głosy zagraniczne z krajowym systemem okręgów wyborczych. Proponowane rozwiązanie opierałoby się na zasadzie terytorialnej afiliacji wyborców, wykorzystując dane zebrane w Centralnym Rejestrze Wyborców⁹¹.

Fundamentem proponowanego systemu byłaby hierarchiczna struktura kryteriów determinujących przynależność wyborcy do konkretnego okręgu wyborczego. Pierwszorzędnym kryterium afiliacyjnym byłoby ostatnie miejsce stałego zameldowania lub zamieszkania w Polsce, potwierdzone wpisem w CRW. W przypadku braku takiego wpisu, właściwość okręgu wyborczego określałoby miejsce urodzenia wyborcy. Dla przypadków, w których dane z CRW nie pozwalałyby na zastosowanie żadnego z powyższych kryteriów, system przewidywałby możliwość fakultatywnego wyboru okręgu przez wyborcę⁹².

Implementacja takiego rozwiązania wymagałaby utworzenia – na wzór hiszpański – dedykowanego rejestru wyborców zagranicznych, który pełniłby funkcję komplementarną wobec CRW⁹³. Szczególnie istotnym aspektem

⁸⁹ A. Jackiewicz, *Anatomia porażki...*

⁹⁰ Według danych Instituto Nacional de Estadística w 2023 r. w rejestrze CERA zarejestrowanych było ok. 2,3 mln wyborców hiszpańskich zamieszkałych za granicą. Dla porównania, w Polsce w 2023 r. zarejestrowanych było 636 099 wyborców zagranicznych.

⁹¹ Centralny Rejestr Wyborców został utworzony na mocy Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497) i funkcjonuje od 1 sierpnia 2023 r.

⁹² T. Strzałkowski, *Realizacja praw wyborczych...*, s. 10. Implementacja tego modelu wymagałaby precyzyjnego określenia przesłanek dopisania do konkretnego okręgu. Poza ostatnim miejscem zamieszkania, pod uwagę można by wziąć miejsce urodzenia wyborcy lub jego rodziców, a nawet fakt posiadania nieruchomości w danej jednostce terytorialnej. Autor wskazuje jednak na trudność techniczną: konsulaty musiałyby dysponować zestawami wszystkich 41 wzorów kart do Sejmu i 100 do Senatu, co przy obecnych rozwiązaniach informatycznych nie wydaje się zadaniem niemożliwym, ale wymagającym dużej koncentracji członków komisji.

⁹³ Warto podkreślić, że aktualna architektura CRW jest już w dużej mierze przystosowana do obsługi modelu integracji terytorialnej. System ten automatycznie zasila dane wyborców na podstawie rejestru PESEL, a dostęp do niego mają zarówno gminy, jak i konsulowie, co umożliwia operowanie na danych w czasie rzeczywistym. Dzięki delokalizacji wydawania zaświadczeń

byłaby konieczność rekalkibracji podziału mandatów między okręgi wyborcze, uwzględniająca geograficzne wzorce migracyjne. Ponowna alokacja mandatów skorygowałaby *in plus* liczbę mandatów w okręgach o znaczącej emigracji oraz wyeliminowała obecną dysproporcję w okręgu warszawskim (nr 19)⁹⁴.

Proponowany model niesie za sobą wiele istotnych korzyści systemowych. Przede wszystkim wzmacnia więź diaspory z krajem poprzez umożliwienie realnego wpływu na reprezentację polityczną w regionach pochodzenia. Wyborca głosujący na kandydatów z okręgu, z którym jest związany historycznie lub rodzinnie, ma większe poczucie uczestnictwa w życiu politycznym swojej społeczności lokalnej niż w przypadku głosowania w odrębnym okręgu zagranicznym.

Równocześnie rozproszenie głosów zagranicznych na wszystkie krajowe okręgi wyborcze przyczyniłoby się do zwiększenia materialnej równości głosów, eliminując obecne dysproporcje między wyborcami krajowymi a zagranicznymi. Jest to szczególnie istotne w kontekście problemu okręgu warszawskiego, gdzie koncentracja głosów zagranicznych prowadzi do znaczących deformacji wyborczych. Model integracji terytorialnej zwiększa również dostępność procesu wyborczego poprzez możliwość dywersyfikacji metod głosowania (korespondencyjne oraz osobiste w placówkach dyplomatycznych).

Szczególnie istotną zaletą proponowanego rozwiązania jest eliminacja obecnej niespójności systemu w zakresie alokacji mandatów. W obowiązującym stanie prawnym występuje systemowa anomalia polegająca na tym, że wyborcy przebywający za granicą, ale zachowujący formalne zameldowanie w Polsce, są uwzględniani przy określaniu liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi krajowe, podczas gdy ich głosy są następnie przypisywane do okręgu warszawskiego. Implementacja proponowanego modelu, poprzez konsekwentne przyporządkowanie głosów do właściwych okręgów, eliminowałaby tę niespójność.

Implementacja proponowanego systemu wiąże się z wyzwaniami, których analiza jest niezbędna dla oceny wykonalności projektu. W sferze organizacyjno-technicznej konieczne byłoby stworzenie systemu informatycznego do obsługi rejestru wyborców zagranicznych, zapewniającego sprawną komunikację między placówkami dyplomatycznymi a komisjami wyborczymi w kraju. Specyfika wariantu hiszpańskiego, w którym głosy są przypisywane do okręgów

o prawie do głosowania oraz możliwości zmiany obvodu online techniczna bariera przypisania wyborcy do jego „pierwotnego” okręgu w kraju została niemal całkowicie zniesiona. Por. B. Stępień-Załucka, *Selected Issues of Insurgency of the Central Register of Voters (CRV)*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2024, nr 2, s. 72–74.

⁹⁴ Por. B. Michalak, *Wyzwania i bariery...*, s. 8–10.

krajowych, wymaga logistyki przesyłania głosów do konkretnych okręgów w Polsce, co zwiększa złożoność procesu.

Problematyczna może być kwestia efektywnej identyfikacji i weryfikacji powiązań wyborców z konkretnymi okręgami wyborczymi. Proces pozyskiwania i interpretacji danych z CRW oraz oświadczeń wyborców może generować nieścisłości. Ponadto organizacja głosowania korespondencyjnego w kontekście międzynarodowym może napotykać na prawne lub praktyczne ograniczenia w niektórych państwach, co jednak dotyczy każdego wariantu zakładającego tę formę głosowania.

Nie można pominąć wyzwań społeczno-politycznych. Należy się spodziewać oporu politycznego wynikającego z modyfikacji dotychczasowego układu sił w poszczególnych okręgach wyborczych, zwłaszcza w przypadku okręgów, które odnotowałyby znaczny napływ głosów diaspory. Istnieje również ryzyko instrumentalnego wykorzystywania systemu przez partie polityczne, które mogłyby mobilizować wyborców zagranicznych do strategicznej rejestracji w określonych okręgach. Ryzyka te nie są jednak specyficzne dla modelu hiszpańskiego – występują w każdym systemie umożliwiającym wybór okręgu głosowania.

Podsumowując, model hiszpański oparty na integracji terytorialnej jawi się jako najbardziej obiecujące rozwiązanie spośród analizowanych wariantów. W przeciwieństwie do modelu czeskiego, który wprowadza element losowości podważający przewidywalność systemu, model hiszpański zapewnia stabilne i transparentne przypisanie głosów do okręgów. W odróżnieniu od modelu chorwackiego, zachowuje więź wyborcy z konkretnym regionem kraju, zamiast tworzyć abstrakcyjną reprezentację ogólnopolonijną. W porównaniu z modelem włoskim, unika tworzenia złożonych struktur okręgów zagranicznych, które – jak pokazuje praktyka – generują problemy logistyczne i ryzyko nadużyć.

System integracji terytorialnej pozwala na zachowanie więzi diaspory z krajem poprzez przypisanie głosów do okręgów według miejsca pochodzenia, przy jednoczesnym respektowaniu zasady materialnej równości głosów. Eliminuje również problem koncentracji głosów w okręgu warszawskim, który stanowi główną dysfunkcję obecnego systemu. Wyzwania związane z weryfikacją powiązań terytorialnych i logistyką głosowania korespondencyjnego, choć istotne, nie wydają się niemożliwe do przewyciężenia przy odpowiednim nakładzie organizacyjnym i technologicznym. W konsekwencji model hiszpański zasługuje na szczególną uwagę polskiego ustawodawcy jako punkt wyjścia dla reformy systemu głosowania zagranicznego.

VIII. PODSUMOWANIE I WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzona wielopłaszczyznowa analiza systemów głosowania zagranicznego pozwala na weryfikację hipotezy badawczej sformułowanej we Wstępie. Zgodnie z tą hipotezą system integracji terytorialnej, inspirowany modelem hiszpańskim, najlepiej odpowiada wymogom polskiego porządku konstytucyjnego w zakresie zapewnienia materialnej równości głosów przy jednoczesnym zachowaniu więzi diaspory z krajem. Jak wykazano w niniejszym artykule, hipoteza ta znajduje potwierdzenie w przeprowadzonej analizie komparatystycznej.

Przed wszystkim potwierdzono, że obecny model koncentracji głosów zagranicznych w okręgu warszawskim nr 19 generuje poważne dysfunkcje ustrojowe, prowadząc do naruszenia zasady materialnej równości głosów. W wyborach w 2023 r. głosy z zagranicy stanowiły już 33,26% wszystkich głosów w tym okręgu⁹⁵, co w sposób istotny deformuje proces wyborczy i marginalizuje zarówno głosy wyborców zamieszkałych w stolicy, jak i samej diaspory. Przy utrzymującym się trendzie wzrostowym liczby wyborców zagranicznych dysfunkcje te będą się pogłębiać.

Przeprowadzona analiza komparatystyczna pozwala na syntetyczne zestawienie analizowanych modeli na podstawie pięciu kluczowych kryteriów oceny, determinujących przydatność danego rozwiązania dla polskiego systemu konstytucyjnego: (1) zgodności z zasadą materialnej równości głosów, (2) zachowania więzi diaspory z regionem pochodzenia, (3) eliminacji dysfunkcji okręgu warszawskiego, (4) wykonalności organizacyjnej oraz (5) odporności na nadużycia i manipulacje.

Model czeski, oparty na losowym przydziale głosów do wybranych okręgów krajowych, spełnia kryterium eliminacji obciążenia okręgu warszawskiego, lecz czyni to kosztem fundamentalnej wartości, jaką jest przewidywalność systemu wyborczego. Losowość przypisania głosów oznacza, że wyborcy zagraniczni w każdym wyborach głosują na zupełnie inny zestaw kandydatów, co całkowicie wyklucza budowanie jakiegokolwiek więzi z regionem. Ponadto, przy polskiej skali zjawiska (ponad 600 tys. wyborców wobec niecałych 15 tys. w Czechach), nawet rozproszenie głosów na cztery okręgi mogłoby prowadzić do znacznych deformacji wyników w wylosowanych okręgach. Model ten nie spełnia zatem ani kryterium równości materialnej (lokalne deformacje), ani kryterium więzi terytorialnej.

⁹⁵ Dane Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów parlamentarnych 2023 r., <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 15.11.2024).

Model chorwacki, przewidujący jednolity okręg wyborczy dla całej diaspory, skutecznie eliminuje problem okręgu warszawskiego i zapewnia klarowną strukturę reprezentacji. Jednakże w wariantcie apriorycznego ustalenia puli mandatów (wariant B) model ten z założenia odbiega od zasady materialnej równości głosów, co – choć stosowane w Chorwacji – budziłoby poważne wątpliwości na gruncie polskiej Konstytucji, która *expressis verbis* wymaga równości wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2). Nawet w wariantcie alokacji według normy przedstawicielstwa (wariant A) model ten całkowicie zrywa więź wyborcy z konkretnym regionem kraju, tworząc abstrakcyjną reprezentację „ogólnopolonijną”, która nie odpowiada terytorialnemu modelowi reprezentacji parlamentarnej przyjętemu w polskim systemie wyborczym.

Model włoski, oparty na kilku odrębnych okręgach zagranicznych zróżnicowanych geograficznie, oferuje najbardziej rozbudowaną strukturę reprezentacji diaspory i pozwala na uwzględnienie specyfiki różnych regionów świata. Eliminuje również problem koncentracji głosów w jednym okręgu krajowym. Jednakże ponad dwie dekady stosowania tego modelu ujawniły jego poważne słabości: niską frekwencję diaspory (26% wobec 64% wyborców w kraju), co podważa legitymizację wybranych przedstawicieli, a także udokumentowane przypadki oszustw wyborczych związanych z głosowaniem korespondencyjnym (sprawa senatora Caria). Co istotne z perspektywy polskiej, model włoski – podobnie jak chorwacki – nie zachowuje więzi wyborcy z konkretnym regionem kraju pochodzenia, zastępując ją przynależnością do okręgu określonego według miejsca emigracji. Ponadto złożoność logistyczna tego modelu – wymagającego odrębnych struktur administracyjnych, centralnego biura wyborczego i rozbudowanej sieci dystrybucji materiałów – generuje znaczące koszty i ryzyka organizacyjne⁹⁶.

Na tym tle model hiszpański, oparty na zasadzie integracji terytorialnej, jawi się jako rozwiązanie najlepiej odpowiadające wymogom polskiego porządku konstytucyjnego i jako jedyne spełniające wszystkie pięć przyjętych kryteriów oceny. Po pierwsze, rozproszenie głosów na wszystkie okręgi krajowe zgodnie z terytorialną afiliacją wyborców w sposób najbardziej efektywny realizuje zasadę materialnej równości głosów – każdy głos zagraniczny jest traktowany identycznie jak głos wyborcy krajowego w danym okręgu. Po drugie, przypisanie wyborcy do okręgu według ostatniego miejsca zamieszkania lub urodzenia zachowuje realną więź z regionem pochodzenia, czego nie zapewnia żaden z pozostałych modeli. Po trzecie, eliminacja koncentracji głosów w okręgu warszawskim następuje w sposób naturalny, bez konieczności tworzenia sztucznych struktur (okręgów zagranicznych) lub zdawania

⁹⁶ Por. S. Battiston, S. Luconi, M. Valbruzzi, *To vote or not to vote...*, s. 74–78.

się na losowość. Po czwarte, model ten jest organizacyjnie wykonalny dzięki istniejącej infrastrukturze Centralnego Rejestru Wyborców, który już zawiera dane niezbędne do identyfikacji terytorialnej afiliacji wyborców. Po piąte, brak odrębnych okręgów zagranicznych eliminuje ryzyko patologii znanych z doświadczeń włoskich, takich jak manipulacje przy głosowaniu korespondencyjnym w izolowanych strukturach wyborczych.

Należy jednocześnie uczciwie wskazać, że model hiszpański nie jest wolny od wyzwań. Hiszpańskie doświadczenie z mechanizmem *voto rogado* (2011–2022) stanowi przestrożę przed nadmierną formalizacją procedur rejestracyjnych, która może doprowadzić do drastycznego załamania frekwencji. Istnieją również obiektywne trudności związane z weryfikacją powiązań terytorialnych wyborców urodzonych za granicą oraz ryzyko strategicznej rejestracji w określonych okręgach. Wyzwania te nie są jednak specyficzne wyłącznie dla tego modelu i – co najważniejsze – mogą być skutecznie mitygowane poprzez odpowiednie rozwiązania legislacyjne i technologiczne, w szczególności poprzez pełne wykorzystanie potencjału Centralnego Rejestru Wyborców.

Istotnym argumentem przemawiającym za rekomendowanym rozwiązaniem jest jego zgodność z konstytucyjnymi zasadami prawa wyborczego. Jak wykazano w rozdziale II, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do zapewnienia realizacji czynnego prawa wyborczego obywateli przebywających za granicą, przy czym dysponuje marginesem swobody w kształtowaniu szczegółowych procedur⁹⁷. Proponowany model integracji terytorialnej pozostaje w pełnej zgodzie z zasadą powszechności wyborów oraz zasadą materialnej równości głosów, nie wymagając nowelizacji Konstytucji RP⁹⁸. Implementacja tego rozwiązania wymaga jedynie zmian na poziomie ustawowym.

Niezależnie od wyboru konkretnego wariantu reformy, istotne znaczenie ma wprowadzenie mechanizmów głosowania korespondencyjnego, co pozwoliłoby na zwiększenie dostępności procesu wyborczego dla Polaków przebywających za granicą. Należy jednak brać pod uwagę ryzyka związane z tą formą głosowania, udokumentowane w doświadczeniach włoskich, obejmujące opóźnienia w dostarczaniu kart wyborczych oraz trudności w weryfikacji autentyczności głosów. Każda reforma systemu wyborczego musi być przeprowadzona z poszanowaniem konstytucyjnych zasad powszechności i równości

⁹⁷ Zob. rozdział II niniejszego artykułu, w szczególności analiza art. 62 Konstytucji RP w zw. z art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2.

⁹⁸ Reforma systemu dążąca do urzeczywistnienia materialnej równości głosów stanowi w istocie realizację tzw. standardu minimalnego uprawnień wyborczych, do którego zapewnienia ustawodawca jest zobligowany na mocy ustawy zasadniczej. Por. B. Naleziński, *Komentarz do art. 62, nb. 30*.

wyborów, przy jednoczesnym uwzględnieniu praktycznych możliwości organizacyjnych państwa.

Implementacja rekomendowanego rozwiązania wymagałaby podjęcia następujących kroków legislacyjnych i organizacyjnych. Po pierwsze, konieczna jest nowelizacja Kodeksu wyborczego w zakresie art. 14 § 3 i art. 78 § 4, eliminująca obecne przypisanie głosów zagranicznych do okręgu warszawskiego⁹⁹. Po drugie, należy utworzyć dedykowany rejestr wyborców zagranicznych, zintegrowany z Centralnym Rejestrem Wyborców¹⁰⁰, umożliwiający identyfikację terytorialnej afiliacji wyborców¹⁰¹. Po trzecie, wymagana jest rekalkibracja podziału mandatów między okręgi wyborcze z uwzględnieniem wyborców zagranicznych przypisanych do poszczególnych okręgów¹⁰². Po czwarte, wskazane jest wprowadzenie głosowania korespondencyjnego dla wyborców za granicą, z odpowiednimi mechanizmami zabezpieczającymi przed nadużyciami. Przy projektowaniu nowej procedury ustawodawca musi unikać tworzenia barier, które mogłyby doprowadzić do zjawiska „absencji indukowanej”. Przykład hiszpański pokazuje, że skomplikowana ścieżka administracyjna oparta na wielokrotnych przesyłkach międzynarodowych jest z góry skazana na porażkę logistyczną. Polska reforma powinna zatem opierać się na maksymalnym wykorzystaniu istniejącej infrastruktury cyfrowej (jak

⁹⁹ Nowelizacja wymagałaby zmiany art. 14 § 3 k.w. (obecnie: „Obwody głosowania za granicą wchodzą w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy”) oraz art. 78 § 4 k.w. (przekazywanie wyników głosowania).

¹⁰⁰ Nowoczesnym narzędziem, które miało wyeliminować nieprawidłowości wynikające z rozproszenia danych wyborców, stał się uruchomiony 4 sierpnia 2023 r. Centralny Rejestr Wyborców. Zastąpił on ponad 2500 dotychczasowych rejestrów gminnych, co pozwoliło na ujednoczenie procesów wyborczych i eliminację ryzyka wielokrotnego wpisania tej samej osoby do różnych spisów. CRW stał się podstawowym instrumentem potwierdzającym prawo wyborcze, zapewniającym integralność danych w czasie rzeczywistym, co ma kluczowe znaczenie dla precyzyjnego obliczania normy przedstawicielstwa. Zob. B. Stępień-Załučka, *Selected Issues of Insurgency...*, s. 69–71.

¹⁰¹ Przy projektowaniu reformy warto rozważyć mechanizmy stosowane na Litwie, gdzie prawo do udziału w wyborach za granicą wiąże się z koniecznością złożenia wniosku elektronicznego, a identyfikacja wyborcy jest możliwa nawet na podstawie dokumentów tożsamości, które utraciły ważność, co ma na celu maksymalizację partycypacji diaspory. Litewskie doświadczenia z lat 2020–2024 pokazują, że utworzenie odrębnego okręgu daje wyborcom za granicą silne poczucie posiadania własnego przedstawiciela w parlamencie, co może stanowić istotny czynnik legitymizujący system. Zob. A. Juskievičiute-Viliene, K. Skotnicki, *Ewolucja litewskiego rozwiązania...*, s. 79, 86.

¹⁰² Projektując te zmiany, należy brać pod uwagę, że polska ustawa zasadnicza przyjęła model stałej liczby 460 posłów, co wyklucza stosowanie znanych z innych systemów tzw. mandatów naddatkowych. Jakakolwiek zmiana tej liczby wymagałaby nowelizacji samej Konstytucji, dlatego rekalkibracja musi nastąpić w ramach istniejącego limitu mandatów. Zob. P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, nb. 32, 44.

CRW), by proces przypisania wyborcy do jego okręgu pochodzenia odbywał się w sposób jak najbardziej odciążający obywatela¹⁰³.

Reasumując, reforma systemu głosowania zagranicznego stanowi pilną konieczność ustrojową, wymagającą uwzględnienia zarówno doświadczeń innych państw, jak i specyfiki polskiego systemu konstytucyjnego¹⁰⁴. Spośród analizowanych modeli system integracji terytorialnej inspirowany rozwiązaniami hiszpańskimi oferuje najlepszą równowagę między efektywną reprezentacją diaspory, zachowaniem więzi z regionem pochodzenia oraz respekowaniem zasady materialnej równości głosów. Dalsze utrzymywanie obecnego systemu, prowadzącego do koncentracji ponad jednej trzeciej głosów w okręgu warszawskim, jest ustrojowo nieakceptowalne i wymaga natychmiastowej interwencji ustawodawczej¹⁰⁵. Prawidłowo przeprowadzone wybory nie tylko zapewniają formalną obsadę mandatów, ale przede wszystkim dają legitymację do sprawowania władzy ustawodawczej i kontrolnej. Naruszenie zasad wyborczych w tak istotnej skali podważa funkcję Sejmu jako organu reprezentującego cały Naród¹⁰⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że ostateczny kształt reformy powinien uwzględniać możliwość twórczej adaptacji elementów różnych systemów oraz pozostawać otwarty na wdrożenie nowoczesnych rozwiązań technologicznych, w tym głosowania korespondencyjnego i – w dalszej perspektywie – elektronicznego¹⁰⁷.

¹⁰³ A. Jackiewicz, *Anatomia porażki...*

¹⁰⁴ Reforma ta jest tym bardziej zasadna, że obecny system generuje niebagatelne koszty finansowe i polityczne, nie przynosząc jednocześnie wymiernych efektów w postaci realnego wpływu diaspory na wynik wyborów w skali kraju. W literaturze podnosi się wręcz, że utrzymywanie tak hojnego i kosztownego mechanizmu bez zapewnienia jego efektywności merytorycznej bywa postrzegane jako irracjonalne, zwłaszcza w obliczu konieczności negocjowania zgody na wybory z obcymi suwerenami. Zob. W. Fabrowska, *Przeprowadzanie wyborów za granicą...*, s. 161–163.

¹⁰⁵ Poza zmianą modelu alokacji głosów konieczna jest reforma procedur organizacyjnych, w tym przede wszystkim odejście od uznaniowości przy tworzeniu obwodów za granicą na rzecz modelu „porozumienia” ministra z PKW. Wskazane jest również uelastyczenie trybu powoływania komisji poprzez umożliwienie rozszerzania ich składu w sytuacjach nadzwyczajnego obciążenia frekwencyjnego. Zob. A. Pyrzyńska, *Wybrane problemy...*, s. 245, 248.

¹⁰⁶ P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, nb. 9, 44.

¹⁰⁷ Sięgnięcie po rozwiązania typu *e-voting* w ramach głosowania zagranicznego wydaje się szczególnie praktyczne, gdyż wyeliminowałoby znaczną część trudności organizacyjnych i kosztów dystrybucji materiałów wyborczych. Polska dysponuje już sprawnym systemem informatycznej obsługi wyborów, który mógłby stać się bazą dla takiej ewolucji. Zob. T. Strzałkowski, *Realizacja praw wyborczych...*, s. 11.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., *Prawa wyborcze nierezydentów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Battiston S., Luconi S., Valbruzzi M., *To vote or not to vote in the homeland elections? Insights into voting abstention in Italy's constituency abroad*, „Modern Italy” 2024, nr 29(1).
- Charvát J., *Politika volebních reform v České republice po roce 1989*, Praha 2013.
- Charvát J., *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politologica” 2022, t. 14, nr 2.
- Czarny P., *Komentarz do art. 96*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016.
- Czarny P., *Komentarz do art. 97*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016.
- Dudała R., *Rosatellum – włoski system wyborczy i jego wpływ na wynik wyborów parlamentarnych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2019, t. 11(47), nr 1.
- Fabrowska W., *Przeprowadzanie wyborów za granicą (external voting) jako konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy obowiązek państwa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego z protestów wyborczych wniesionych w roku 2020*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2020, t. 18.
- García Mahamut R., *Algunas enseñanzas del derecho comparado (y comparable) sobre el sufragio de los españoles en el exterior*, [w:] *El voto de los españoles en el exterior*, red. R.L. Chueca Rodríguez, L.A. Gálvez Muñoz, Madrid 2022.
- García Mahamut R., *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA). La ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2012, nr 30.
- Hájek J., *Volební reforma 2021 v ČR: Větší šance na úspěch pro menší strany?*, „Politické Vedy” 2023, t. 26, nr 3.
- Jabłoński M., *Zasada zróżnicowania zakresu realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki w oparciu o kryterium obywatelstwa polskiego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Jackiewicz A., *Anatomia porażki: „voto rogado” i dekada ograniczenia praw wyborczych diaspory hiszpańskiej (2011–2022)*, „Przegląd Sejmowy” 2026 [w druku].
- Jurić T., *Utjecaj dijaspora i recentnog iseljavanja na rezultate izbora u Republici Hrvatskoj*, [w:] *Gastarbajterska iseljenička poema – od stvarnosti do romantizma*, Zagreb 2021.
- Juskieviciute-Viliene A., Skotnicki K., *Ewolucja litewskiego rozwiązania odnośnie do okręgu wyborczego dla wyborców głosujących za granicą*, „Studia Wyborcze” 2025, t. 39.
- Kamiński I.C., *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, t. 13.
- Kasapović M., *Tko i kako predstavlja „diasporu”*, „Političke analize” 2010, t. 1, nr 3.
- Kowalczyk T., *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, t. 18.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Lesińska M., *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, CMR Working Papers 2014, nr 78/136.

- Lesińska M., *Upolitycznienie emigracji i diaspory. Analiza dyskursu politycznego w Polsce w latach 1991–2015*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2016, nr 3.
- Michalak B., *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, Opinie i ekspertyzy OE-431, Warszawa 2022.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 62*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016.
- Przywora M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Pyrzyńska A., *Wybrane problemy związane z organizacją wyborów za granicą*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, t. 2, red. A. Domańska, Łódź 2023.
- Rallo Lombarte A., *El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023*, „Revista de Derecho Político” 2024, nr 120.
- Ramírez F., *El voto rogado: un obstáculo para la participación electoral de los españoles en el exterior*, „Revista de Derecho Político” 2019, nr 106.
- Rulka M., *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109).
- Santolaya Machetti P., Arnaldo Alcubilla E., *Artículo 68*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, t. 2, Madrid 2018.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 104*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Stępień-Zalucka B., *Powszechność czynnego prawa wyborczego w nauce i orzecznictwie sądów oraz trybunałów*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12.
- Stępień-Zalucka B., *Selected Issues of Insurgency of the Central Register of Voters (CRV)*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2024, nr 2.
- Strzałkowski T., *Realizacja praw wyborczych na wychodźstwie – doświadczenia i wnioski*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 37*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Uziębło P., *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, nr 68.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Vlastimil H., Jakub L., *The Czech 2021 General Election and Its Impact on the Party System*, „Czech Journal of Political Science” 2022, nr 3.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Woźnicki M., *Dysproporcjonalność wyborów do Sejmu RP – uwagi na tle wyników wyborów parlamentarnych z lat 2019–2023*, „Studia Wyborcze” 2025, t. 39.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Czechs have decided: ANO Party is the election winner*, Radio Prague International, 5.10.2025, <https://english.radio.cz/czechs-have-decided-ano-party-election-winner-8864705> (dostęp 14.01.2026).
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące wyborów do Senatu RP w 2023 r., <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 15.11.2024).
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2018–2023*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2018-2023,18,2.html> (dostęp 22.01.2025).
- How to: Postal voting for Czechs living abroad*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, 10.04.2025, https://mzv.gov.cz/jnp/en/foreign_relations/czechs_living_abroad/news_and_events/how_to_postal_voting_for_czechs_living_1.html (dostęp 14.01.2026).
- Państwowa Komisja Wyborcza, <https://www.pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-sejmu-i-do-senatu> (dostęp 15.11.2024).
- Postal voting one step away from approval after years of debate and rejection*, Radio Prague International, 24.06.2024, <https://english.radio.cz/postal-voting-one-step-away-approval-after-years-debate-and-rejection-8820856> (dostęp 14.09.2025).
- Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z dnia 21 października 2022 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 11.10.2024).

AKTY PRAWNE

Polska

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego (Dz.U. 1960 nr 57 poz. 323).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 497).

Republika Czeska

- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.
- Zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb.
- Zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony.

Republika Chorwacji

- Ustav Republike Hrvatske (Konstytucja Republiki Chorwacji).
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/1999, 109/2000, 53/2003, 167/2003, 44/2006, 19/2007, 20/2009, 145/2010, 24/2011, 93/2011, 19/2015, 104/2015, 48/2018, 98/2019.

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 114/23, 125/23.

Republika Włoska

Legge Costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 – Modifica all’articolo 48 della Costituzione concernente l’istituzione della circoscrizione Estero per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero (GU n. 15 del 20-01-2000).

Legge Costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 – Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all’estero (GU n. 19 del 24-01-2001).

Legge 27 dicembre 2001, n. 459 – Norme per l’esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero (GU n. 4 del 05-01-2002).

Legge 3 novembre 2017, n. 165 – Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali (GU n. 264 del 11-11-2017).

Legge 27 maggio 2019, n. 51 – Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari (GU n. 135 del 11-06-2019).

Królestwo Hiszpanii

Constitución Española de 1978 (Konstytucja Królestwa Hiszpanii).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985).

Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero (BOE núm. 237, de 03 de octubre de 2022).

Real Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre, por el que se dispone la formación de un censo electoral especial de españoles residentes ausentes que vivan en el extranjero (BOE núm. 2, de 3 de enero de 1978).

ORZECZNICTWO

Wyrok ETPC z dnia 13 kwietnia 2007 r. w sprawie *Sevinger przeciwko Holandii*, skarga nr 17173/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-82404>.

Wyrok ETPC z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*, skarga nr 42202/07, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-109580>.

Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie *Shindler przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 19840/09, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-119229>.

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

Postanowienie SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. akt III SW 909/95, OSNAPiUS 1996, nr 2, poz. 17.

Orzeczenie Ústavního soudu [Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej] z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie niezgodności systemu wyborczego z konstytucyjną zasadą proporcjonalnej reprezentacji w wyborach do Izby Poselskiej.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę dysfunkcji systemu głosowania zagranicznego w polskim prawie wyborczym, ze szczególnym uwzględnieniem naruszenia zasady materialnej równości głosów. Przeanalizowano konstytucyjne zobowiązania państwa w zakresie zapewnienia praw wyborczych obywatelom przebywającym poza granicami kraju oraz zdiagnozowano główne problemy obecnego systemu, w którym głosy diaspory skupiane są w jednym okręgu warszawskim, co prowadzi do istotnych deformacji procesu wyborczego. Przedstawiono analizę komparatystyczną różnych modeli głosowania zagranicznego, koncentrując się na przykładzie Czech (losowe przypisanie głosów), Chorwacji (jednolity okręg dla diaspory), Włoch (odrębne okręgi zagraniczne) oraz Hiszpanii (system integracji terytorialnej z przypisaniem głosów do prowincji pochodzenia). Wykazano, że spośród analizowanych modeli najbardziej obiecującym rozwiązaniem dla polskiego systemu wyborczego jest wariant hiszpański, który mimo wyzwań logistycznych i technicznych pozwala na najbardziej efektywne realizowanie postulatu materialnej równości głosów, a także na zachowanie więzi diaspory z krajem. Wariant ten, opierający się na przyporządkowaniu głosów do okręgów w Polsce na podstawie kryteriów terytorialnych, usuwa problem dysproporcji w okręgu warszawskim. Jednocześnie podkreślono, że implementacja proponowanego rozwiązania wymagałaby pogłębionej analizy wszystkich aspektów oraz wdrożenia głosowania korespondencyjnego.

Słowa kluczowe: głosowanie zagraniczne, materialna równość głosów, diaspora, prawo wyborcze, okręg wyborczy, integracja terytorialna, Kodeks wyborczy

BEYOND THE BOUNDARIES OF EQUALITY. IN SEARCH OF A REMEDY FOR THE DYSFUNCTIONS OF EXTERNAL VOTING IN POLISH ELECTORAL LAW (summary)

This article addresses the dysfunctions of the external voting system in Polish electoral law, with particular emphasis on the violation of the principle of material equality of votes. The study analyzes the constitutional obligations of the state to ensure voting rights for citizens residing abroad and diagnoses the main problems of the current system, where diaspora votes are concentrated in a single Warsaw constituency, leading to significant distortions in the electoral process. The article presents a comparative analysis of various external voting models, focusing on the examples of the Czech Republic (random allocation of votes), Croatia (single constituency for the diaspora), Italy (separate overseas constituencies), and Spain (territorial integration system with votes assigned to provinces of origin). It is demonstrated that among the analyzed models, the Spanish variant appears to be the most promising solution for the Polish electoral system, as it allows for the most effective implementation of the principle of material equality of votes while maintaining the diaspora's ties with the country of origin, despite logistical and technical challenges. This variant, based on assigning votes to constituencies in Poland according to territorial criteria, eliminates the disproportion problem in the Warsaw constituency. The study also emphasizes that the implementation of any variant would require an in-depth analysis of all aspects, as well as the introduction of postal voting.

Keywords: external voting, material equality of votes, diaspora, electoral law, constituency, territorial integration, Electoral Code